

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA UTF/BRA/083/BRA

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

TEXTO DE CONJUNTURA No. 19

**SISTEMAS ALIMENTARES DESCENTRALIZADOS:
UM ENFOQUE DE ABASTECIMENTO NA PERSPECTIVA DA
SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

Renato S. Maluf
Lidiane Fernandes da Luz



Sistemas alimentares descentralizados: um enfoque de abastecimento na perspectiva da soberania e segurança alimentar e nutricional

Introdução

Este texto é fruto do desenvolvimento, ainda em curso, de uma abordagem sobre Sistemas Alimentares Descentralizados (SAD) e suas implicações em termos de estratégias e políticas de abastecimento alimentar das localidades, orientadas pelos preceitos da soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) e do direito humano à alimentação adequada e saudável (DHA). A referida abordagem vem sendo construída buscando sua base conceitual na literatura especializada e pesquisas de campo em regiões selecionadas.

Desde logo, cabe mencionar que por soberania alimentar entende-se “[...] o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental [...]. A soberania alimentar é a via para se erradicar a fome e a desnutrição e garantir a segurança alimentar duradoura e sustentável para todos os povos” (Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, Havana, 2001).

Quanto à segurança alimentar e nutricional, ela “...consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil, 2006).

Como já desenvolvido em textos anteriores (Maluf, 2009 e 2015), as referências da SSAN e do DHA nos levam a uma compreensão sobre o abastecimento alimentar englobando o conjunto diverso e complexo de atividades na esfera da circulação que mediam o acesso aos alimentos e sua produção, atividades nas quais estão envolvidos atores sociais, particularmente, agentes econômicos privados, bem como órgãos de Estado. Isto significa que tratar do abastecimento implica ir muito além da mera disponibilidade física e comercialização de bens na medida em que as formas como se organizam as referidas atividades estão entre os próprios determinantes dos modos como se dão tanto o

acesso/consumo quanto a produção desses bens. Desde a ótica da promoção da SSAN, uma política de abastecimento alimentar abrangente, portanto, as ações e instrumentos que promovam a ampliação do acesso a alimentos adequados e saudáveis oriundos de formas de produção e distribuição socialmente inclusivas, ambientalmente sustentáveis e valorizadoras da diversidade em suas várias expressões. Essa perspectiva analítica permite afirmar também que o abastecimento alimentar não é uma questão equacionada em nosso país, por mais produtivo e eficiente que se afirma ser o sistema alimentar nacional.

Sabe-se que apesar do Brasil ter saído do Mapa Mundial da Fome em 2014 e reduzido significativamente os índices de pobreza, como resultado de um conjunto de políticas públicas, a insegurança alimentar e nutricional persiste num percentual significativo de domicílios brasileiros com diversas manifestações. Como se sabe, a insegurança engloba não apenas carências nutricionais ainda graves em determinados grupos sociais, como também problemas decorrentes da má alimentação (tais como sobrepeso e obesidade) presentes em todos os segmentos sociais, mesmo que com importância variada. Além disso, a SSAN requer ações continuadas e regulação pública permanente de modo a promover o acesso a alimentos adequados e saudáveis nas dimensões sócio-cultural, nutricional e sanitária, cuja consecução envolve, por sua vez, ter em conta as origens e modos de produção dos alimentos.

Na compreensão acima, o abastecimento alimentar constitui um sistema inter-relacionado e interdependente composto por um conjunto heterogêneo de agentes privados e organizações públicas e por uma intrincada articulação entre mercados locais, regionais, nacionais e internacionais (Maluf, 2009). O enfoque em SAD pretende abordar o acesso aos alimentos e sua composição que resultam da combinação de dinâmicas e fluxos que participam do abastecimento das respectivas localidades. A caracterização e delineamento de SAD englobam a combinação de cardápios ou dietas alimentares, formas de acesso e fluxos de produtos oriundos de circuitos curtos (locais, territoriais ou regionais) perpassados por dinâmicas nacionais e até globais de produção, distribuição e consumo de alimentos. Daí afirmarmos que o abastecimento alimentar das localidades se dá na forma da interação entre sistemas alimentares com distintas escalas (global, nacional, territorial e local).

É crescente o número de trabalhos que ressaltam o papel dos circuitos curtos de produção, distribuição e consumo na promoção do desenvolvimento rural sustentável e da alimentação saudável. Boa parte desses trabalhos procura, ademais, explorar as possibilidades de inserção da agricultura de base familiar diversificada em tais circuitos e, desta forma, no próprio abastecimento alimentar. O enfoque aqui proposto tem uma entrada um pouco distinta ao procurar entender como estes circuitos interagem com outras dinâmicas de abastecimento

alimentar, conformando complexas relações entre diversos atores sociais e agentes econômicos numa rede imbricada e, às vezes, de difícil percepção. Essas interações devem, ademais, ser identificadas e problematizadas a fim de não incorrer em dicotomias enganosas e, por vezes falsas, como são as contraposições absolutas entre alternativo x convencional, local x global, natural x artificial, artesanal x industrializado no que se refere a modos de produção e circulação dos alimentos. Sem ignorar a importância de valorizar as dinâmicas locais e de ressaltar os aspectos críticos dos modelos ditos convencionais, de fato, o que se observa é a proliferação de formas e estratégias híbridas – tendência já apontada pela literatura (Goodman et al., 2012) – que, nem por isso, tornam as referidas dinâmicas menos importantes no favorecimento do acesso aos alimentos e na adequação da alimentação.

Como se sabe, as dinâmicas globais de produção e circulação de alimentos têm presença significativa no abastecimento da quase totalidade dos países e na conformação das dietas alimentares, com desdobramentos em escalas sub-nacionais. É possível identificar a existência de um sistema alimentar global em várias dimensões da produção e consumo de alimentos. Contudo, ao alegado papel de universalizar o acesso aos alimentos cumprido pelo sistema alimentar global contrapõem-se, usualmente, fortes ressalvas ao controle exercido pelas grandes corporações e à tendência de promoverem a homogeneização dos processos produtivos e do consumo alimentar. Não obstante, e paradoxalmente, iniciativas que acrescentam diversidade no abastecimento alimentar e, portanto, na dieta da população podem passar por essas mesmas cadeias ou por agentes que as integram. Tome-se como exemplos a abertura de espaço pelas grandes redes de supermercado para a comercialização de produtos com qualidades específicas e origem local, ou as longas viagens internacionais de produtos típicos até chegarem a mercados longínquos.

Acrescente-se o fato de algumas regiões do país não estarem aptas a produzirem alimentos na quantidade e diversidade necessárias para o abastecimento de sua população, devido a fatores climáticos, à qualidade do solo ou por limitações da própria atividade agrícola nelas desenvolvidas. Nesses casos, pode-se inferir que cadeias nacionais ou mesmo globais contribuem para o acesso a alimentos não produzidos localmente, mesmo que alguns deles resultem de uma padronização de hábitos no mínimo discutível, de um modo que torna particularmente importantes dinâmicas híbridas nas quais interagem sistemas alimentares (locais, nacionais e globais).

Faremos uso, nesse texto, dos dados preliminares da pesquisa que está sendo realizada no território Sertão do São Francisco (SSF), no estado da Bahia, tendo como referência inicial

(ou localidade) a cidade de Juazeiro¹. Considerando a diversidade de fluxos e dinâmicas presentes no abastecimento alimentar de Juazeiro e região, a pesquisa busca caracterizar os diferentes sistemas alimentares coexistentes e as interações entre eles, suas sinergias e conflitos. Pretende-se também problematizar algumas questões como o papel da agricultura familiar no abastecimento alimentar e possíveis repercussões das mudanças recentes na oferta de alimentos e na alimentação com a (in)segurança alimentar naquele território.

Com base nesses dados, espera-se extrair da pesquisa implicações para o desenho de estratégias de abastecimento local que atendam aos preceitos da soberania e segurança alimentar e nutricional, particularmente, num estado como a Bahia que apresenta indicadores ainda preocupantes de insegurança alimentar. Ao mesmo tempo, este é o estado com uma das experiências mais avançadas no país de ações públicas com âmbito territorial, perspectiva ou escala de observação sobremaneira importante no caso do abastecimento alimentar, especialmente, em cidades com as características de Juazeiro.

Sistemas alimentares descentralizados e o abastecimento alimentar

Inicialmente, vale reproduzir a conceituação de sistema alimentar proposta por Louis Malassis (*apud* Rastoin et Gherzi, 2010), para quem um “sistema alimentar é o modo pelo qual os homens (sic) se organizam no espaço e no tempo para obter e consumir sua comida”. Os méritos dessa formulação estão em partir do agenciamento humano (da ação humana) para chegar aos formatos assumidos pela aquisição e consumo dos alimentos, ao mesmo tempo em que ressalta as dimensões espacial e temporal neles envolvidas. Essa conceituação parece deixar, propositalmente, aberta a questão da escala, sugerindo que a definição seria aplicável desde a organização domiciliar, passando pelo âmbito local e territorial até chegar à escala nacional dos países e, mesmo, à escala mundial. Esse tipo de abordagem é bastante adequado ao que será tratado no presente texto.

Rastoin et Gherzi (Idem), por sua vez, definem os sistemas alimentares como “redes interdependentes de atores (empresas, instituições financeiras e organizações públicas e privadas) em uma área geográfica, que participam direta ou indiretamente na criação de fluxos de bens e serviços direcionados para satisfazer as necessidades alimentares de

¹ A pesquisa sobre Sistemas Alimentares Descentralizados está sendo desenvolvida por pesquisadores do Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN), núcleo de pesquisa do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

consumidores daquela mesma área ou outra”. Neste caso, sobressaem os formatos dos sistemas como redes de atores, a ideia de interdependência ou encadeamento, e a correlação com uma área geográfica determinada. Nesses aspectos também há proximidade, embora não plena coincidência, com o enfoque que se está desenvolvendo sobre os SAD.

De fato, a produção, distribuição e consumo de alimentos nos países se encontra inserida em dinâmicas de integração de âmbito nacional e internacional que permitem falar na conformação de um sistema alimentar nacional e mesmo de um sistema alimentar mundial em várias e importantes dimensões da questão alimentar, entre as quais se destacam os movimentos de demanda e oferta agregadas em escala mundial, articulação entre mercados internacionais e comércio, formação de preços, dinâmicas tecnológicas e desenho de políticas públicas. Coexistem com tais dinâmicas, circuitos ou fluxos com menor escala e amplitude espacial que, acredita-se, são mais propensos à circulação de alimentos menos processados e que expressam a diversidade socioambiental e cultural dos países. As várias combinações oriundas dessa coexistência obrigam tratar dos diversos sistemas alimentares convivendo entrelaçados, em lugar de um único sistema alimentar. Características gerais do sistema alimentar nacional ou mundial são (re)apropriadas pelos atores locais e, junto com as dinâmicas locais, participam do delineamento de sistemas alimentares com características próprias de cada contexto sócio-espacial.

Um pouco distinto, nos parece, é o uso da noção de sistemas na tipologia proposta por Colonna *et al.* (2013). Os autores apresentam cinco tipos ideais de sistemas alimentares com as seguintes denominações (e principais características): sistema agroindustrial (cadeias longas de produção e consumo); sistema regional (pequenos e médios produtores que fazem parte de uma rede muito mais ampla); sistema doméstico (maior parte da produção para auto-consumo); sistema local (mercado informal, artesanal, circuitos curtos de produção e consumo); sistema alimentar com qualidade diferenciada (agroecológico, saudável, orgânico). Fica a questão se não estaria havendo, neste caso, um uso indiferenciado da noção de sistema para se referir ao que seria, mais propriamente, descrito como cadeias, circuitos ou mesmo segmentos de mercado.

Morgan *et al.* (2006) também abordam essas categorias de um modo em que cada uma delas remete a um mundo com convenções e mercados próprios. Por exemplo, no mundo agroindustrial seriam esperadas convenções associadas com eficiência e marcas, já no mundo da produção localizada estariam presentes convenções associadas com confiança, reconhecimento local e enraizamento espacial. Contudo, os autores reconhecem as

dificuldades de inferir essas categorias, pelo fato de os países, regiões e localidades realizarem diferentes combinações de aspectos dos diferentes sistemas.

Partindo da premissa de que a realidade é sistêmica, cabendo ao analista identificar o(s) sistema(s) correspondente(s) ao seu objeto de análise, a caracterização de um sistema requer a presença de, ao menos, dois elementos, a saber, fluxos de interdependência e mecanismos de coordenação entre os componentes do sistema em questão. Essa caracterização nos parece suficiente para os propósitos de uma abordagem sobre sistemas alimentares, sem a necessidade de recorrer a modelos sistêmicos mais complexos (Burlandy *et al*, 2006). Importa, também, que a identificação das interdependências ultrapasse os limites das relações técnico-produtivas entre agentes econômicos, para incorporar o financeiro, o simbólico (determinante do consumo) e outros fatores.

Vários desses fatores se definem em âmbito nacional conformando o que se pode tomar como o sistema alimentar nacional, particularmente, quanto às políticas públicas e aos temas relacionados com desigualdade. Porém, muitos deles extrapolam as fronteiras nacionais, de onde supomos que se pode falar num sistema alimentar mundial, especialmente, observável em alguns produtos e também na organização internacional da produção agroalimentar e industrial. O anterior pode sugerir que em nossa abordagem o critério espacial é o diferenciador principal que permite falar em sistemas alimentares em várias escalas (mundial, nacional, territorial e local), de modo que os SAD aparecem como um tipo de arranjo entre vários deles. Embora seja certo que a operacionalização da noção de sistema alimentar requer, sempre, uma referência espacial, a conceituação de SAD que pretendemos desenvolver adota uma abordagem multi-escalar na caracterização dos determinantes do abastecimento das localidades.

Em síntese, essa abordagem requer identificar sistemas alimentares que coexistem numa determinada unidade sócio-espacial, as complementaridades e conflitos presentes nessa coexistência, de modo a chegar aos modos em que se organizam a produção, distribuição e consumo de alimentos das localidades, como resultado do entrecruzamento de dinâmicas de âmbito local, nacional ou mundial. Conhecer as características de cada sistema e as interações entre eles torna-se fundamental na definição de estratégias e políticas descentralizadas de abastecimento alimentar que sejam capazes de abranger toda sua complexidade, ou seja, que tenham em conta a coexistência de sistemas com as sinergias e tensões que lhes são próprias. Dela também depende o florescimento de sistemas alimentares sustentáveis, baseados em processos democráticos e inclusivos.

Como se sabe, a segurança alimentar mundial, concepção problemática em si mesma, vem sendo buscada com base no suprimento de alimentos que, embora não exclua a combinação dos vários sistemas alimentares coexistentes, assenta-se sobretudo em fluxos internacionais sob controle de grandes corporações internacionais e de alguns poucos e poderosos estados nacionais ou blocos regionais. São inúmeros os conflitos nas formas atuais de interação entre um sistema mundial com tais características e os demais, por exemplo, na coexistência de cadeias agroindustriais integradas nacional e internacionalmente e aquelas lideradas por pequenos agricultores, com importantes repercussões na direção de processos inclusivos e modelos mais sustentáveis.

A análise sobre como se conformam os sistemas alimentares descentralizados e o abastecimento das localidades, desde a ótica da SSAN, permite tratar uma questão fundamental encontrada na literatura. Belik e Maluf (2000) referem-se aos limites das políticas nacionais de abastecimento alimentar e às possibilidades de inserção da produção agrícola local em um contexto em que a atividade agroalimentar, a indústria de alimentos e a distribuição formam um sólido conjunto econômico que toma decisões segundo estratégias de maior lucratividade e participação no mercado. Heywood (2013) vai além ao se referir à influência do sistema alimentar globalizado e das políticas de comércio que favoreceriam o consumo de alimentos processados através, por exemplo, do custo artificialmente barato desses alimentos, atuando como uma barreira na promoção da alimentação saudável.

Ao contrário, uma das principais preocupações do enfoque na SSAN diz respeito, exatamente, ao direito dos povos de definirem suas estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos. A garantia desse direito se vê, portanto, afetada pelos conflitos que surgem da interação entre os diferentes sistemas alimentares coexistentes.

Diversidade e interação de sistemas alimentares

A diversidade de sistemas alimentares constitui temática central na análise dos sistemas alimentares descentralizados, conforme se pode comprovar em ampla literatura que aborda a referida diversidade em vários dos seus aspectos. Um dos principais deles é apontado por Declerck (2013) quando relaciona a diversidade ecológica à diversidade alimentar e à saúde. O autor ressalta a importância da diversidade de espécies tanto na sua capacidade produtiva (por exemplo, na resposta a mudanças climáticas), quanto nutricionalmente na dieta da população humana. Argumenta que das complexas interações entre os cultivos e seu ambiente derivam tanto o valor nutricional quanto os sabores dos

alimentos que consumimos. Por outro lado, a perda da diversidade se dá tanto nos ecossistemas quanto na alimentação humana que atualmente se encontra reduzida a poucas espécies animais e vegetais. A relação entre questões ecológicas e nutricionais se expressa, ademais, em outro ponto fundamental para o estudo dos SAD que é a interação entre diferentes escalas para tratar da diversidade.

Ainda segundo Declerck (2013), diferentes níveis de riqueza das espécies contribuem para serviços ecossistêmicos nutricionalmente importantes em diferentes escalas, desde o nível microscópico até o nível da paisagem. A diversidade seria importante nesses diferentes níveis, pois a interação entre as espécies nos fornece funções essenciais e são centrais para sua estabilidade. Sistemas pobres em espécies podem servir para funções singulares, mas geralmente falham na manutenção da estabilidade da função, e na provisão de funções múltiplas onde a riqueza de espécies serve melhor.

Inspirados nessas ideias, a pesquisa que vimos desenvolvendo (detalhada adiante) propõe um olhar sobre a diversidade de paisagens, cardápios e políticas envolvidas no abastecimento alimentar de uma determinada localidade. A diversidade de paisagens produtoras de alimentos, por exemplo, pode ser orientada pelos princípios da diversidade ecológica citados acima, ou se ver afetada pelo predomínio exclusivo de um princípio da produtividade que resulta em grandes superfícies cobertas com monoculturas de alimentos, ao lado de outras com cultivos mais biodiversos, em pequena e média escala de produção. Quanto aos cardápios alimentares, nota-se uma tendência à padronização da alimentação seja pelo acesso facilitado a alimentos de baixo custo e qualidade, seja por mudanças no estilo de vida. Porém, ao mesmo tempo, alimentos locais, típicos e frescos passam a ser valorizados, coexistindo com alimentos industrializados e processados nas refeições diárias, conforme apontado por autores como Morgan *et al.* (2006).

No campo das políticas públicas, também existe uma diversidade de programas e ações direcionadas à produção e consumo de alimentos, desde os subsídios à importação e para indústrias alimentícias multinacionais, até programas institucionais de aquisição de alimentos da agricultura familiar, passando por políticas que determinam a pesquisa, a assistência técnica e o crédito para os diferentes modelos de agricultura. No contexto do presente estudo, é fundamental considerarmos não apenas a diversidade de paisagens, cardápios e políticas que compõem o abastecimento alimentar no Brasil, mas também as interações entre seus elementos, as quais determinam as relações entre os diferentes sistemas alimentares coexistentes.

Um segundo elemento que requer precisão conceitual e melhor tratamento analítico diz respeito à interação entre diferentes sistemas alimentares ou a inserção de redes alimentares (*food networks*) no abastecimento, tema abordado por diversos autores como Goodman *et al.* (2012), Marsden *et al.* (2000) e Morgan *et al.* (2006). Encontra-se nesses trabalhos a proposta do que se denomina de “localismo reflexivo”², da qual extrairemos apenas os elementos mais diretamente ligados ao nosso tema.

Goodman *et al.* (2012) propõem a compreensão reflexiva e processual da política dos alimentos (*food politics*) no plano local, política assumidamente imperfeita, associada a uma concepção igualmente reflexiva de justiça alimentar (*food justice*). Ressalte-se, desde logo, o deslocamento do foco convencional nas políticas alimentares (*food policies*) para tratar da política dos alimentos implicando valorizar os atores envolvidos e os processos necessariamente abertos que se dão a propósito dos alimentos ou, em nosso enfoque, do abastecimento alimentar.

A necessidade de reflexão crítica em relação aos sistemas alimentares locais e às estratégias de aproximação da produção ao consumo, ressaltada pelos autores, leva ao argumento de que esta perspectiva, por si só, não garante uma produção de alimentos mais justa, igualitária ou saudável. Ademais, é parte da abordagem proposta ter em conta a proliferação de expressões híbridas no abastecimento alimentar, a partir das interfaces entre os sistemas tidos como convencionais ou alternativos. Ainda que existam tensões, por exemplo, entre os sistemas alimentares mais localizados e a indústria de alimentos, acreditam esses autores que os fluxos e dinâmicas entre mercado e movimentos sociais são parte de um processo dinâmico e dialético. Neste contexto, valores como justiça social e sustentabilidade ecológica, na prática, coexistiriam com o sistema capitalista hegemônico, portanto, as transformações ocorrem por dentro deste, através de uma expressão cada vez maior dos híbridos formados entre o sistema alternativo e o convencional.

Sendo assim, cada vez mais, estratégias de um grupo estariam sendo usadas pelo outro: supermercados tentam uma aproximação com consumidores e produtores locais, assim como cadeias locais de qualidade alternativa se estendem para mercados nacionais e internacionais. Isso significa que as interfaces produtor-consumidor estariam se tornando cada vez mais complexas e diversas, em termos de produtos, tipo de relações e modos de organização. Desta forma, seria difícil estabelecer, na prática, fronteiras entre alternativo e

² Esse tipo de proposição integra ou se alimenta de abordagens como as de Giddens (1991) sobre a reflexividade da vida social moderna em que pensamento e ação são constantemente refratados entre si, ou de Lash & Urry (1994) que propõem uma “sociologia da reflexividade inter-nacional e local” que tenha em conta os sentidos cognitivo e estético da reflexividade. Para Goodman *et al.* (2012, p. 30), a reflexividade não é um conjunto de valores, mas um processo pelo qual as pessoas perseguem objetivos reconhecendo a imperfeição de suas ações.

convencional, assim como se torna extremamente simplista a caracterização do convencional ligado a grandes empresas em escala global e dominado pela agricultura produtivista e o alternativo ligado a mercados locais e a uma abordagem mais ecológica para a agricultura. O mais importante seriam as interações entre esses dois sistemas, a partir das quais são criados novos e ainda mais complexos “mundos da comida”.

Os autores abordam as diferentes origens e destinos dos alimentos que consumimos, classificando alguns alimentos como globais, outros locais e outros uma combinação de ambos, o que estaria aumentando a fragmentação e diferenciação do mercado de alimentos. Acreditam que a globalização do gosto e a preocupação crescente com a qualidade dos alimentos, marcadas inicialmente como características de sistemas alimentares opostos, podem ser complementares. Sendo assim, questionam as previsões futuristas que sugerem a completa artificialização da alimentação, confrontadas pela crescente preocupação com a qualidade.

No entanto, ressaltam que ainda predominam as dificuldades das redes alternativas frente às pressões do sistema dominante no que se refere, principalmente, ao baixo custo e à padronização dos alimentos industrializados. Sendo assim, muitas vezes, produtos locais com qualidades específicas ficam restritos ao consumo elitizado e inacessíveis para a maior parte da população. Outro ponto importante diz respeito à importância que a agricultura convencional teve para o suprimento de alimentos baratos e acessíveis a grande maioria das pessoas. Contudo, ponderam ser conveniente contabilizar as consequências desse modo de produção, ou seja, os custos sociais, ambientais e para a saúde humana implícitos no sistema convencional de produção de alimentos.

Por fim, os autores concluem que formas alternativas de organização social podem coexistir e co-evoluir com a sociedade capitalista contemporânea e que a transformação depende de incrustar valores alternativos ainda mais profundamente nas práticas diárias de abastecimento alimentar e circuitos globais de comércio. Porém, ressaltam que o jogo estará perdido caso se aposte somente na definição de alternativo e local para a formulação de políticas para sistemas alimentares. A rearticulação das políticas alimentares deve ser feita entendendo o mundo como relacional e baseado em processos (ao invés de perfeccionismos), a partir de uma visão contestadora e crítica de aperfeiçoamento e constante construção.

O abastecimento alimentar no território Sertão do São Francisco

Faremos, agora, uma breve apresentação da pesquisa em andamento no território Sertão do São Francisco, no estado da Bahia, escolhido como um primeiro estudo de caso onde pretendemos aplicar e aprimorar a abordagem de SAD aqui proposta. O estado da Bahia é pioneiro na implementação de uma política territorial e da política estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, ambas com reflexos na questão do abastecimento alimentar, priorizando o acesso a alimentos saudáveis e o desenvolvimento social e econômico das localidades em bases sustentáveis. O estado encontra-se subdividido em 27 Territórios de Identidade³, reconhecidos pelo Governo da Bahia a fim de identificar prioridades temáticas a partir da realidade local de cada unidade territorial, consolidando-as como objeto de planejamento e implantação de políticas públicas. Em 2015, o estado cria o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional para implementação da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional⁴.

A população do estado apresentou uma melhoria na qualidade de vida em geral, devido a implementação de políticas sociais nos últimos anos, principalmente relacionadas à transferência de renda e tecnologias sociais de acesso à água. No entanto, persistem casos de insegurança alimentar, os quais refletem condições nutricionais, socioeconômicas e de desenvolvimento humano da população, conforme observado no Diagnóstico da Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia, realizado em 2015.

Destacam-se as diversas iniciativas de produção e consumo local de alimentos, apoiada por programas do governo do estado e ONGs, as quais podem oferecer uma alternativa para o desenvolvimento socioeconômico e melhoria da qualidade da alimentação da sua população. Acredita-se que, uma maior articulação das ações envolvendo a produção e o consumo de alimentos nos territórios e entre eles, cuja unidade poderia se dar em torno de uma política de abastecimento que atendessem os preceitos da SSAN, propiciaria o fortalecimento e a expansão dessas iniciativas.

³O Programa Territórios de Identidade foi instituído pelo Decreto 12.354, de 25.08.2010, com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social dos Municípios do Estado da Bahia. No artigo 1º desse decreto os Territórios de Identidade são conceituados como um agrupamento identitário municipal formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial.

⁴ O Decreto nº14.684, de 1º de agosto de 2013 homologa a resolução nº02/2013 que aprova a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, criada pela Lei nº11.046 de 20 de maio de 2008.

O território Sertão do São Francisco⁵, especificamente, foi eleito como estudo de caso para essa pesquisa por apresentar uma diversidade de sistemas alimentares coexistentes, que se refletem na variedade de dinâmicas envolvidas no seu abastecimento alimentar. Os diferentes sistemas alimentares do território podem ser caracterizados a partir da diversidade de paisagens, cardápios e políticas, que envolvem a produção de alimentos e a alimentação local. A paisagem do território é marcada pela fruticultura irrigada de média e larga escala para exportação e consumo nacional, pela monocultura de cana-de-açúcar e pela agricultura familiar de *sequeiro*, adaptada ao ambiente de Caatinga. O cardápio local contempla alimentos típicos regionais como a “carne de bode” e a farinha de mandioca, mas também alimentos industrializados que favorecem uma tendência à padronização dos hábitos alimentares a nível global. A variedade de políticas e ações envolvendo os alimentos e à alimentação envolvem programas de acesso à água (pequenas cisternas e grandes obras de irrigação), fortalecimento da agricultura familiar diversificada e subsídios para fruticultura de exportação.

Localiza-se em Juazeiro, principal município do território, uma Central de Abastecimento (Ceasa) muito significativa para o abastecimento alimentar do território em questão e de outras regiões do Nordeste. Também estão presentes no território grandes redes de supermercado, distribuidoras e empacotadoras de alimentos cuja instalação recente provocou mudanças significativas no abastecimento alimentar local. Já os alimentos produzidos localmente em menor escala circulam através de uma rede informal de comercialização, sendo que grupos de produtores foram fortalecidos por programas de compras institucionais como o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), além da instalação recente de um espaço de economia solidária para comercialização dos produtos locais.

A seguir são apresentadas algumas questões que surgiram a partir de um trabalho de campo exploratório realizado no território Sertão do São Francisco em fevereiro de 2016. Encontram-se divididas em cinco blocos temáticos e refletem as principais reflexões realizadas a partir de entrevistas com alguns importantes atores que compõe o abastecimento alimentar no território, as quais geraram instigantes questões de pesquisa. Lembrando que o conceito de abastecimento alimentar utilizado nesta pesquisa diz respeito ao conjunto de atores e ações que mediam a interação entre acesso e produção de alimentos, implicando

⁵ O território SSF é formado por 10 municípios: Juazeiro, Casa Nova, Curaçá, Sento Sé, Pilão Arcado, Remanso, Campo Alegre de Lurdes, Canudos, Sobradinho e Uauá. Residem no território aproximadamente 520 mil pessoas (de acordo com o Censo de 2007) distribuídas em uma área territorial de 61.778 mil quilômetros quadrados, sendo que 44% estão em Juazeiro, maior município do território em contingente populacional e dinâmica econômica e urbana (Lasa; Santos, 2008).

considerar a produção, distribuição e consumo de alimentos, bem como atividades correlatas envolvendo educação, saúde, pesquisa e assistência técnica, entre outros.

A agricultura familiar no território

O território SSF teve seu processo de colonização iniciado ainda na metade do século XVI e desde esse período, o Rio São Francisco foi a principal via de acesso ao território e importante meio de sobrevivência de seus habitantes (Cezimbra, 2008). O território compreende duas situações distintas no que se refere à agricultura familiar: os agricultores da área de *sequeiro*, caracterizados pela diversificação da produção, e os agricultores da área irrigada (perímetros irrigados), que cultivam principalmente frutas com maior escala produtiva e especialização para atender ao mercado exportador e abastecer o mercado interno. Nos municípios que estão na margem do Rio São Francisco é comum a atividade de pesca.

As áreas de *sequeiro*, que receberam na sua maior parte tecnologias para captação de água como as cisternas rurais, caracterizam-se pela caprinocultura, ovinocultura, apicultura, criação de galinhas, extrativismo de frutas nativas e cultivo do feijão, milho, mandioca e palma (Lasa e Santos, 2008; Cezimbra, 2008). A questão que surge neste tópico perpassa a necessidade de fazer uma caracterização das diferentes formas que assume a agricultura familiar no território, bem como sua inserção mercantil e seu papel no abastecimento local.

Alimentos locais, macro-clima e micro-climas: diversidade e adversidades

Localizado na região semi árida com clima quente e seco, o bioma predominante no Território SSF é a Caatinga, que se caracteriza pela vegetação caducifólia (que perde as folhas), estratégia de adaptação ao clima que permite sua sobrevivência nos longos períodos secos (Lasa; Santos, 2008). A diversidade de micro-climas presentes no território confere particularidades à produção e à diversidade de espécies agrícolas, algumas delas muito resistentes ao ambiente de Caatinga. No entanto, a região também é marcada pelas características do macro-clima Semi Árido, que pode apresentar períodos de seca prolongados. Nestes períodos, a produção de espécies alimentícias como milho, feijão, macaxeira e abóbora diminuem significativamente, fato que coloca em questão a possibilidade da manutenção da quantidade e diversidade na produção familiar local de alimentos, tanto para a segurança alimentar das próprias famílias rurais, quanto do ponto de vista do abastecimento da população do território.

Neste contexto, é importante para esta pesquisa conhecer quais são as estratégias adotadas pelos agricultores e técnicos para a promoção da agricultura familiar na região num

contexto de adversidades. Identificando os principais entraves para sua manutenção e as principais vantagens que oferece do ponto de vista da qualidade da alimentação e da soberania e segurança alimentar e nutricional.

Modelos de abastecimento e origem dos alimentos

No Território SSF ocorre uma diversidade de formas de abastecimento de alimentos, conforme já citado anteriormente, envolvendo fluxos e dinâmicas distintas, como o comércio informal de alimentos locais e a oferta de alimentos oriundos de outros países, o que garante a oferta de alimentos à sua população. No entanto, acredita-se que a instalação recente de grandes redes de supermercados, distribuidoras e empacotadoras de alimentos no território provocaram mudanças significativas na aquisição dos alimentos e, conseqüentemente, na alimentação. Estes estabelecimentos, assim como a já mencionada Central de Abastecimento localizada em Juazeiro, concentram alimentos de diversas regiões do Brasil e de outros países e abastecem os estabelecimentos comerciais do território.

Em diálogo com a literatura que trata da procedência dos alimentos como garantia para estabelecer sua segurança e qualidade, questiona-se se os alimentos consumidos no território seriam alimentos “sem origem”, devido às dificuldades de precisar sobre a procedência e origem dos alimentos adquiridos nos comércios locais. Importante neste contexto seria conhecer os fatores que determinam a compra de alimentos efetuadas pelas grandes redes atacadistas e verificar se a produção familiar local de alimentos é de alguma forma considerada por elas.

Cardápio local: mudanças e permanências

Parece existir uma combinação de alimentos típicos/tradicionais com alimentos padronizados/industrializados no cardápio local, seja pela chegada de novos moradores na região, portanto de novos hábitos alimentares, seja pelo acesso facilitado a certos tipos de alimentos ou pela valorização da qualidade de outros. É válido ressaltar o fato de ainda ser marcante na região a presença de povos e comunidades tradicionais como as comunidades de fundo e de feixe de pasto, vazanteiros, ribeirinhos, quilombolas, indígenas, entre outros, que contribuem para a diversidade cultural do território, incluindo suas práticas alimentares (Carvalho, 2010). Além disso, a região tornou-se foco de imigração devido à elevação da economia pelos projetos de irrigação, essencialmente Juazeiro (Lasa; Santos, 2008). Neste contexto, observa-se uma valorização da cultura alimentar local, baseada em alimentos como o “cuscuz”, farinha de mandioca, “carne de bode” e peixe, ao mesmo tempo em que aqui

também se manifesta a tendência mais geral de consumo de alimentos processados e “sem origem”, como o pão de trigo, o frango de granja e os embutidos. Percebe-se, inclusive uma adaptação das receitas culinárias típicas da região, a partir da incorporação de ingredientes industrializados. Assim, torna-se objeto de interesse para esta pesquisa as principais mudanças que ocorreram na alimentação local, sua possível relação com a situação de (in) segurança alimentar registrada para o território, bem como as percepções dos consumidores em relação a essas transformações na sua relação com aspectos como saúde, meio ambiente e economia local.

Agricultores como consumidores de alimentos

As políticas sociais de transferências de renda e as tecnologias sociais de acesso à água teriam garantido melhoras significativas na qualidade de vida das famílias rurais no Semi árido nordestino, incluindo o SSF. Ainda que a produção familiar de alimentos tenha diminuído nesse mesmo período, devido às condições climáticas locais, a população rural permaneceu em suas moradias devido à introdução de tecnologias sociais como as cisternas e benefícios como o Programa Bolsa Família. No entanto, a alimentação nas áreas rurais, assim como na área urbana, teria sofrido mudanças no que se refere à aquisição de produtos industrializados e processados. Muitos agricultores comercializam toda sua produção e adquirem alimentos para sua família no mercado, seja em função dos preços relativos – custo relativamente menor dos alimentos convencionais encontráveis no mercado face à valorização do produto local típico – seja devido à aquisição de novos hábitos alimentares resultante de diversos fatores, entre os quais a elevação do poder de compra promovida por programas públicos.

Esse ponto traz uma questão importante a ser verificada por essa pesquisa relacionada com uma eventual tendência, nessa região, de os alimentos com qualidades específicas (típicos, locais, agroecológicos) serem acessados por um tipo específico ou diferenciado de consumidor, enquanto se reduz seu consumo entre os próprios produtores. Nesse caso, importa também verificar a percepção desses agricultores se sua própria alimentação estaria mais ou menos diversificada atualmente, e também sobre as relações entre as transformações na alimentação com aspectos como saúde, meio ambiente e economia local.

Indicações metodológicas de pesquisa de campo

Para responder às indagações surgidas na pesquisa de campo exploratória, estão sendo construídos indicadores, mapeados os principais atores que atuam no abastecimento alimentar do território e elaborado um roteiro para as respectivas entrevistas. A continuidade da pesquisa englobará tanto dados quantitativos, quanto qualitativos, na forma de um estudo de caso abrangendo os municípios que compõem o território.

Inicialmente, o Quadro 1 a seguir apresenta as dimensões principais da SSAN a serem consideradas e respectivos elementos para os quais serão elaborados indicadores específicos para os grupos de produtos ou setores sociais a serem analisados, conforme descrito adiante. As dimensões escolhidas buscam atender aos princípios mais abrangentes da SSAN – que incluem aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais – e serão utilizadas como parâmetros na análise dos diferentes sistemas alimentares e sua relação com a qualidade e o acesso dos alimentos ofertados e acessados pela população.

Quadro 1

| Dimensões da SSAN | Indicadores |
|--------------------------|---|
| Acesso | Renda, preços, escolhas e acessibilidade dos alimentos |
| Disponibilidade | Formas de organização da produção, quantidade e regularidade, uso de recursos e impactos ambientais |
| Qualidade e adequação | Conteúdo nutricional, sanidade, presença de aditivos, frescor, sabor e identidade cultural |
| Origem | Cadeias e atores, distância e sistemas produtivos |
| Aspectos socioeconômicos | Economia agroalimentar regional, formas de ocupação e padrões de desenvolvimento |

Estes dados serão cotejados com as informações compiladas no Diagnóstico de Segurança Alimentar e Nutricional realizado para o território SSF, em 2015, no qual são

utilizados 24 indicadores para avaliar a segurança alimentar e nutricional do território, a partir do acesso a renda, saneamento básico, escolaridade, serviços de saúde, entre outros⁶.

Os parâmetros acima descritos constituem o pano de fundo da contextualização e caracterização dos diferentes sistemas alimentares e suas repercussões no quadro de (in)segurança alimentar no território. Para caracterizar as dinâmicas e fluxos do abastecimento alimentar no Território SSF, suas paisagens, cardápios e políticas, foram estabelecidos cinco tópicos orientadores, com procedimentos de coleta de dados específicos, como listados no Quadro 2 a seguir:

⁶ O território Sertão do São Francisco obteve como resultados na avaliação da SAN índices de 20% de Insegurança Alimentar Leve e 80% de Insegurança Alimentar Moderada, conforme o Diagnóstico da Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia realizado em 2015.

Quadro 2

| Tópicos orientadores da caracterização do abastecimento alimentar no SSF | Métodos de coleta de dados |
|--|---|
| <p>1. Cardápios locais, origens, mudanças e formas de acesso (dieta básica da população, diferenciação entre grupos sociais, mudanças e permanências ao longo do tempo, indicadores socioeconômicos)</p> | <p>Grupo focal com atores do abastecimento e consumidores, entrevistas individualizadas, preços dos alimentos nos diferentes mercados, renda e desigualdade na região – POF/IBGE, Projeto ProSemiárido CAR, Censo Escolar INEP, Pesquisa Nacional da Cesta Básica/DIEESE.</p> |
| <p>2. Formas de abastecimento e origem dos alimentos (Origens dos alimentos ofertados no território circuitos curtos e cadeias agroalimentares, equipamentos de varejo, tensões, conflitos, sinergias e complementaridades)</p> | <p>Visitas de campo, entrevistas com gerentes de compras dos supermercados e outros estabelecimentos que comercializam alimentos, permissionários da CEASA, feirantes e informantes locais (ONGs e outros)</p> |
| <p>3. Caracterização das paisagens e dos produtores de alimentos (Monocultivos, cultivos biodiversos, agricultura irrigada, características e importância da agricultura familiar local)</p> | <p>Visitas de campo, revisão estudos realizados pela Embrapa e Universidades, imagens de satélite, Censo Agropecuário IBGE, Projeto ProSemiárido/CAR</p> |
| <p>4. Relação da produção de alimentos com fatores ambientais e sociais (Macroclima e microclimas, produtividade e diversidade de alimentos, acesso à água, indicadores socioeconômicos)</p> | <p>Censo Demográfico IBGE, POF/IBGE, Projeto ProSemiárido CAR, estudos IRPAA e SASOP (ASA)</p> |
| <p>5. Políticas relacionadas à SSAN, fatores macroeconômicos e externos (políticas públicas, planos territoriais de desenvolvimento, incidência local de fatores macro)</p> | <p>Revisão documentos (CONSEA, MDA, MDS, MS), literatura sobre abastecimento em geral, volatilidade dos preços dos alimentos e políticas alimentares.</p> |

Claro está que a metodologia de pesquisa para operacionalizar o enfoque aqui proposto demanda um procedimento de escolha dos cardápios e produtos sobre os quais podem ser aprofundados os aspectos do abastecimento alimentar do território que se pretende destacar, tendo em conta também a presença ou possibilidades de envolvimento da agricultura familiar. Essas escolhas devem ser feitas na medida em que avancem as coletas de dados previstas nos tópicos 1 e 2 do Quadro 2 acima. Os cardápios e produtos escolhidos servem também como

ponto de partida para avaliar as conexões do SAD assim delineado com as dimensões da SSAN.

Cabe, por fim, retomar o esclarecimento já feito de que a incorporação neste texto de uma seção específica sobre o abastecimento alimentar no Território do SSF tem o sentido de antecipar indicações metodológicas para pesquisa de campo, em princípio, úteis para a replicação desse enfoque em outras localidades ou territórios.

Referências bibliográficas

Bahia. Grupo Governamental de Segurança Alimentar e Nutricional (GGSAN). Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). *Diagnóstico da Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia*. 2015. Disponível em:<<http://www.casacivil.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=33>>

Bahia. Casa Civil. *Decreto nº 14.684, de 1º de agosto de 2013*. Homologa a Resolução nº 02/2013 do GGSAN, que aprova a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional - PESAN.

Bahia. Casa Civil. *Decreto nº12354, de 25 de agosto de 2010*. Institui o Programa Territórios de Identidade e dá outras providências.

Bélik, W.; Maluf, R.S. (Introdução). In: Bélik, W; Maluf, R.S. (orgs.). *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas, Unicamp/Redcapa, 2000.

Burlandy L, Magalhães R, Maluf RS (orgs.). *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas*. Rio de Janeiro: CERESAN/UFRRJ, 2006. (Relatório técnico 2; disponível em www.ufrrj.br/cpda/ceresan.)

Carvalho, L. D. *Ressignificação e reapropriação social da natureza: Práticas e programas de convivência com o semiárido no território de Juazeiro (Bahia)*. 342f. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Núcleo de Pós- Graduação em Geografia e Pesquisa, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, SE, 2010.

Cezimbra, C. *Plano Safra Territorial do Território Sertão do São Francisco (BA)*. Salvador, 2007.

Colonna P., Fournier, S., and Touzard, J.-M. *Food Systems*, in *Food System Sustainability: Insights from DuALine*, C. Esnouf, M. Russel, and N. Bricas, Editors. Cambridge University Press. p.69-100. 2013.

Declerck, F. Harnessing biodiversity: from diets to landscapes. In: Fanzo et al (eds.). *Diversifying food and diets: using agricultural biodiversity to improve nutrition and health*. Oxon (UK), Routledge, 2013, p. 17-35

Friedman, H. Uma economia mundial de alimentos sustentáveis. In: Bélik, W; Maluf, R. S. (orgs.). *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas, Unicamp/Redcapa, 37-63. 2000.

Giddens, A. *As consequências da modernidade*. S. Paulo, Ed. UNESP, 1991.

Goodman, D.; Dupuis, E. M.; Goodman, M. K. *Alternative food networks: knowledge, place and politics*. Routledge, London, UK.2012.

Heywood, V. H. Overview of agricultural biodiversity and its contribution to nutrition and health. In: Fanzo et al (eds.). *Diversifying food and diets: using agricultural biodiversity to improve nutrition and health*. Oxon (UK), Routledge, 2013, p. 35-68.

Lasa, C. G. Santos, E. O. C. *Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do território Sertão do São Francisco* (BA). Salvador, 2008.

Lash, S. & Urry, J. *Economies of signs and space*. London, Sage Publications, 1994

Maluf, Renato S. *Diretrizes e componentes de uma política nacional de abastecimento alimentar e questões de implementação*. R. Janeiro, UFRRJ/CPDA/OPPA, 2015, 13 p. (Texto de Conjuntura, 8)

Maluf, Renato S.. 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, 2009, p.109-120

Marsden, T.; Banks, J.; Bristow, G. *Food Supply Chain Approaches: exploring their Role in Rural Development*. Sociologia Ruralis, 40(4), 424-438. 2000.

Morgan, K.; Marsden; T.; Murdoch, J. *Worlds of food - place, power and provenance in the food chain*. Oxford: Oxford University Press. 2006.

Rastoin J.L. ;Gherssi, G. *Le système alimentaire mondial: concepts et méthodes, analyses et dynamiques*. Éditions Quae. 584. 2010.