

Parte 1 - O abastecimento na perspectiva de sistemas alimentares sustentáveis

Julian Perez-Cassarino
Rozane Marcia Triches
Jose Giacomo Baccarin
Carla Rosane Paz Arruda Teo
(orgs.)

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

PEREZ-CASSARINO, J., TRICHES, R.M., BACCARIN, J.G., and TEO, C.R.P.A., eds. Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais [online]. Chapecó: Editora UFFS; Praia, Cabo Verde: UNICV, 2018, pp. 22-75. ISBN: 978-85-64905-72-6.
<https://doi.org/10.7476/9788564905726>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

PARTE 1

O ABASTECIMENTO NA PERSPECTIVA DE SISTEMAS ALIMENTARES SUSTENTÁVEIS

Por uma nova ciência para a promoção de sistemas alimentares sustentáveis

Cecilia Rocha
IPES-Food¹

Introdução

Os sistemas alimentares que herdamos no século XXI apresentam algumas das maiores conquistas da civilização humana. Paradoxalmente, eles também apresentam algumas das maiores ameaças à nossa saúde e à prosperidade contínua. Contrastado com milênios de dietas de subsistência para a maioria da população, os sistemas alimentares de hoje são um sucesso de abundância em muitas partes do mundo. Ao longo dos séculos XIX e XX, grandes avanços na produtividade de culturas agrícolas, processamento de alimentos e capacidade de distribuição levaram a um enorme aumento da disponibilidade de calorias, trazendo dietas mais variadas ao alcance daqueles capazes de pagar por elas. Sistemas alimentares modernos também apresentam resultados impressionantes em termos da segurança dos alimentos. No início do século XX, intoxicação alimentar e contaminação da água eram as principais causas de mortalidade, mesmo em regiões relativamente ricas como a Europa Ocidental. Mais higiene, melhores tecnologias e avanços na medicina, praticamente erradicaram essas patologias nos países mais ricos, e grandes avanços se observam em países com renda média e baixa. No entanto, os sistemas alimentares modernos

¹ IPES-Food (International Panel of Experts on Sustainable Food Systems) é um grupo internacional composto por cientistas ambientais, economistas, nutricionistas, agrônomos, sociólogos, e membros da sociedade civil e de movimentos sociais. IPES-Food procura contribuir para o debate político sobre a reforma dos sistemas alimentares. Disponível em: <<http://www.ipes-food.org/>>.

são deficientes em muitos aspectos, e em muitos países e regiões do mundo. Na verdade, as próprias bases em que esses sistemas foram construídos estão se tornando cada vez mais frágeis.

Mesmo se o único objetivo fosse a erradicação da fome, a perspectiva não é boa. Apesar das reduções na porcentagem da população mundial passando fome nas últimas décadas, 795 milhões de pessoas ainda estavam nessa situação em 2015 (FAO, IFAD e WFP, 2015). Expandindo a lente para todos que estão desnutridos, as falhas do presente sistema são muito mais gritantes. Além de fome aguda, dois bilhões de pessoas são afligidas pela “fome oculta” de deficiências em micronutrientes, e mais de 1,9 bilhão são obesas ou estão com sobrepeso (IFPRI, 2016). De fato, um dos maiores paradoxos do nosso tempo é que esta “carga tripla” de desnutrição, fome oculta e obesidade é frequentemente encontrada dentro da mesma região, família ou até mesmo numa mesma pessoa. Doenças não transmissíveis associadas a dietas desequilibradas têm aumentado tão rapidamente que já superaram doenças infecciosas como a causa número um de mortalidade global (IFPRI, 2016).

A perspectiva ambiental é igualmente preocupante. Hoje os sistemas alimentares contribuem entre 19% e 29% das emissões globais de gases de efeito estufa (VERMEULEN, et al., 2012). Muitas dessas contribuições vêm da produção de fertilizantes químicos e pesticidas (GILBERT, 2012). Outras vêm do processamento e da venda de alimentos que dependem cada vez mais das embalagens sintéticas e distribuição a grandes distâncias de produtos altamente processados e fora de época aos quais os consumidores se acostumaram (SCHNELL, 2013). Enquanto isso, 70% de toda a água retirada de aquíferos, rios e lagos é utilizada na agricultura – muitas vezes a taxas insustentáveis (FAO, 2011). O setor agrícola é responsável pela poluição por nitrato, fósforo, pesticidas, outros sedimentos e patógenos no solo e na água (PARRIS, 2011). Além disso, os sistemas agrícolas têm contribuído significativamente para a degradação de solos, bem como a destruição de habitats e perdas de biodiversidade em todo o mundo (SCHERR & MCNEELY, 2012).

Os sistemas alimentares estão também falhando aos próprios produtores de alimentos. Pequenos agricultores, especialmente mulheres, lutam para emergir acima do nível de subsistência, muitas vezes por falta de acesso ao crédito, insumos externos, suporte técnico e acesso a mercados – ou enfrentam as incertezas da volatilidade dos preços nos mercados globais de commodities.

A globalização trouxe novas situações em termos de pressões negativas sobre os preços e encargos regulatórios dispendiosos para os agricultores. Como resultado, temos a realidade irônica de pequenos produtores de alimentos comporem cerca de 50% dos famintos no mundo (WFP, 2015). Empreendimentos agrícolas no norte global podem ser maiores e mais capitalizados, mas também enfrentam elevados riscos e incertezas, e seus rendimentos mostram pouca perspectiva de elevação duradoura. Isso deixa muitos agricultores dependentes de subsídios do governo. Enquanto isso, as condições de trabalho continuam a ser problemáticas em sistemas alimentares, começando pelas circunstâncias precárias enfrentadas por migrantes rurais, à exploração e sub-remuneração dos trabalhadores em matadouros, fábricas de processamento de alimentos, hipermercados e restaurantes. Enquanto agricultura e alimentos geram riqueza para as grandes empresas, um meio de vida digno continua fora do alcance para muitos que trabalham dentro dos sistemas alimentares.

Esses problemas estão profundamente interligados e uma análise holística é necessária. Tal análise assume que os problemas em sistemas alimentares – desde acesso à terra, sobrepeso e obesidade – são componentes de problemas sistêmicos subjacentes à forma como os alimentos são produzidos, processados, distribuídos, e consumidos em todo o mundo. Além disso, os vários componentes dos sistemas alimentares (políticas de comércio exterior e de subsídios agrícolas, por exemplo) evoluíram paralelamente ao longo do tempo, de modo a se reforçarem mutuamente. Isso significa que coligações de interesses evoluíram ao lado deles. Reformas nesses sistemas se tornam difíceis quando grupos de interesse poderosos defendem o *status quo*. Nesse contexto, o que deve ser mudado se torna menos importante do que identificar como isso pode ser mudado. A ênfase deve ser sobre a economia política dos sistemas alimentares e, particularmente, sobre as relações de poder que funcionam através desses sistemas. Em outras palavras, pontos de pressão para a mudança sistêmica devem ser identificados; são necessárias soluções que abordem o poder diferenciado de vários atores em influenciar tomadas de decisões políticas.

Nos últimos anos, especialmente desde a crise global dos preços dos alimentos de 2007-2008, as comunidades científica e política têm voltado sua atenção para vários problemas nos sistemas globais de alimentos. Iniciativas políticas proliferaram em resposta a essas questões, o que se deu com avaliações científicas e projetos de pesquisa com o objetivo de gerar conhecimento sobre

esses problemas. No entanto, apesar da mobilização das comunidades políticas e científicas ao redor das várias questões sobre sistemas alimentares, o desafio continua. A tendência é tentar resolver os problemas como peças individuais de um quebra-cabeça e ignorar as relações de poder que desempenham um papel importante na formação desses sistemas. Mais importante: o conhecimento das pessoas e comunidades mais afetadas por problemas nos sistemas alimentares não tem sido devidamente aproveitado para diagnosticar as soluções.

A necessidade, portanto, é produzir uma imagem conjunta, inteira, dos sistemas alimentares e sua economia política, fazendo-o de maneira transdisciplinar, ultrapassando os limites tradicionais da comunidade científica. Temos que aproveitar a oportunidade para a geração de um conhecimento robusto sobre sistemas alimentares em torno de umnexo de ciência, política e prática. Precisamos de uma nova ciência de sistemas alimentares sustentáveis. Este capítulo traça os contornos de um novo quadro analítico para sistemas alimentares sustentáveis (Seção 1). Em seguida, descreve os princípios da ciência transdisciplinar que deve ser aplicada a fim de gerar os tipos de conhecimento que podem apoiar a transição para sistemas alimentares sustentáveis (Seção 2).

Um novo quadro analítico para sistemas alimentares sustentáveis

O quadro analítico aqui proposto permite uma compreensão de problemas específicos nos sistemas alimentares como componentes de um problema sistêmico mais amplo. Esse quadro pode ajudar a identificar sinergias e pontos de apoio para a implementação de soluções destinadas a reforçar a capacidade de resistência e sustentabilidade dos sistemas alimentares como um todo. Essa lente analítica procura iluminar os seguintes aspectos: i) redes de interações complexas em sistemas alimentares; ii) constelações gerais de políticas capazes de afetar os sistemas alimentares; iii) relações de poder e a economia política dos sistemas alimentares; iv) compreensão holística e de várias escalas da sustentabilidade, como guia para reforma dos sistemas alimentares.

Redes de interações complexas e de sinergias

Uma discussão sobre os sistemas alimentares refere-se à rede de atores, processos e interações envolvidos no cultivo, processamento, na distribuição, no consumo e na disposição de alimentos, desde o fornecimento de insumos e extensão rural à embalagem do produto e marketing e à reciclagem de resíduos. Uma lente holística de sistemas alimentares preocupa-se com a forma como esses processos interagem uns com os outros e com o contexto ambiental, social, político e econômico. A lente de sistemas alimentares também traz à luz relações de *feedback* que se suportam e se equilibram, assim como tensões entre os diferentes componentes e fluxos desses sistemas e suas interações cíclicas e de multiescala. É uma maneira de pensar sobre o mundo que procura identificar as relações lineares e não lineares entre os diferentes componentes do sistema.

Constelações de políticas

Sistemas alimentares referem-se não só a operações de mercado, mas também à rede de quadros institucionais e reguladores que influenciam esses sistemas. A questão da intervenção do governo (políticas) não deve ser tratada como um conjunto limitado de influências exógenas que podem simplesmente ser ligadas e desligadas com efeitos previsíveis. De uma perspectiva de sistemas alimentares, os tipos de intervenção política vão muito além de armazenagem de grãos ou definição de preços mínimos. Uma série de outros domínios devem ser contabilizados: subsídios para produção agrícola, políticas de comércio e de investimento, normas de saúde e segurança no trabalho, padrões nutricionais, regulamentos de posse da terra, subsídios à energia, regulamentos ambientais, práticas de licitação pública, regulamentos sobre segurança dos alimentos, políticas sociais para fornecer alimentos subsidiados para comunidades carentes, políticas salariais e de direitos dos trabalhadores rurais, e formas de informar e influenciar o comportamento do consumidor.

Relações de poder e economia política

Desequilíbrios de poder, muitas vezes decorrentes de desigualdades econômicas, são também um fator-chave na forma como os sistemas alimentares operam. As relações de poder dentro da família ou da comunidade, em particular aquelas decorrentes das diferenças de gênero, podem ser tão cruciais quanto fatores econômicos na determinação da forma que funcionam os sistemas alimentares. A abordagem de direitos humanos transforma a questão do acesso aos alimentos de uma questão puramente técnica, a ser abordada com as ferramentas da economia ou da agronomia, em uma questão política, na qual a justiça social e a não discriminação se tornam centrais.

O poder das grandes empresas privadas é também um fator-chave na dinâmica de sistemas alimentares e tem grande influência na gestão desses sistemas. A concentração econômica no setor agroalimentar nas últimas décadas tem garantido um poder cada vez maior nas mãos de grandes empresas do agronegócio, cujas redes se estendem por vários países e continentes. Análises de sistemas alimentares devem reconhecer as mudanças resultantes no locus de poder e de tomada de decisão, dos produtores para distribuidores comerciais, e do Estado para as empresas jurídicas, cujo poder dentro da cadeia de abastecimento alimentar e nos acordos intergovernamentais está crescendo (LANG; BARLING, 2012). Quando até 90% do comércio global de grãos são controlados por quatro empresas do agronegócio, qualquer mudança na política de fornecimento por uma grande empresa pode afetar todo o sistema.

Atores poderosos também podem influenciar a direção da política por outros meios. Nas últimas décadas, o foco da política agrícola e alimentar, em muitos países, tem sido incentivar produtores de *commodities* a fornecer seus produtos para as cadeias globais. As empresas multinacionais do agronegócio que têm prosperado sob essas condições também têm desempenhado um papel fundamental na sua manutenção, por exemplo, usando seu crescente poder econômico para influenciar a formulação de políticas comerciais que lhes trazem maiores benefícios (HOLT-GIMÉNEZ E SHATTUCK, 2011). Essas relações de poder são consolidadas por um conjunto de influências exercidas mais indiretamente, por exemplo, por meio de doações de campanhas políticas, ou através do financiamento de projetos de pesquisa, ensino e extensão em universidades (públicas e privadas) que acabam favorecendo e incentivando certos

tipos de questões e respostas sobre sistemas alimentares em detrimento de outras. Mas empresas do agronegócio não são os únicos atores capazes de exercer essas influências. Nos últimos anos, fundações filantrópicas têm assumido um papel crescente na liderança e no financiamento de uma série de iniciativas, fóruns políticos e pesquisa sobre sistemas alimentares (MCGOEY, 2014).

Esses exemplos ilustram três desafios para a reforma dos sistemas alimentares. Em primeiro lugar, os diferentes componentes dos sistemas alimentares modernos coevoluíram e se reforçam. Fica difícil reformar cada componente individualmente e coletivamente, pois esses interesses entrelaçados e entrincheirados se tornam um poderoso obstáculo à reforma. Por exemplo, as políticas orientadas para a exportação estimulam uma produção em massa dos principais produtos comercializáveis; e os atores principais que dominam o sistema muitas vezes parecem ter ganho a capacidade de bloquear qualquer alternativa emergente.

Um segundo desafio refere-se à análise de sistemas de alimentos em si. Tal análise deveria esclarecer as influências de diversos atores no processo de tomada de decisão. Por conseguinte, essa análise deve ir além de dicotomias simplistas entre os governadores e os governados nos sistemas alimentares ou entre detentores do poder econômico e político. A lente das relações de poder reforça a necessidade de focarmos nossa atenção sobre os sistemas alimentares como um todo e sobre os sistemas políticos e econômicos mais amplos em que estão inseridos, a fim de capturar as teias do poder e da influência que se autorreforçam e criam uma dinâmica sistêmica de bloqueios a mudanças. As avaliações detalhadas das relações de poder, da política de geração de conhecimento e da economia política dos sistemas alimentares, desde o nível nacional ao nível global, devem tomar papel de destaque em nossas análises.

O terceiro desafio refere-se às dificuldades em envolver os atores que atualmente detêm uma posição dominante nos sistemas alimentares. Como lidar com esses atores em nossas análises? Podemos trazê-los para participar desse processo sem arriscar que seu poder acabe definindo os termos e as perguntas em nossos estudos e pesquisas? Como podem as grandes empresas agroindustriais serem envolvidas num processo de se reimaginar um futuro sustentável onde o objetivo de crescimento do lucro de seus acionistas e a eficiência do mercado sejam questionados? Essas perguntas precisam ser feitas, a fim de garantir que o engajamento com atores poderosos se realize de uma forma

que não perpetue os desequilíbrios de poder e permita que tais atores sejam desafiados de forma crítica e construtiva.

A compreensão holística e de multiescala da sustentabilidade

Sustentabilidade deve servir como referência para a reforma dos sistemas alimentares, mas deve também ser definida nas escalas e dimensões adequadas. Em primeiro lugar, sustentabilidade não deve ser simplesmente avaliada em termos globais (como a contribuição dos sistemas alimentares para o aquecimento global), mas deve também ser observada em níveis sub-globais (STEFFEN et al., 2015). Por exemplo, os sistemas alimentares coletivamente – em nível mundial – são responsáveis por cerca de um terço do total das emissões de gases com efeito estufa provocadas por ações humanas, mas esse total é composto por várias práticas de produção agrícola, processamento e distribuição de alimentos. É importante medir e compreender esses impactos individualmente e diferenciadamente a fim de se imaginar reformas práticas que atenuem as alterações climáticas. Outros impactos ambientais dos sistemas alimentares devem ser avaliados em diferentes escalas geográficas. Por exemplo, o uso de água doce por sistemas agrícolas afeta grandes bacias hidrográficas em diferentes regiões do mundo, com impactos sobre a sustentabilidade que nem sempre se manifestam globalmente (STEFFEN et al., 2015).

Em segundo lugar, a sustentabilidade dos sistemas alimentares deve ser considerada além das dimensões ambientais. O conceito de “dietas sustentáveis” aponta o caminho para uma definição mais holística. Dietas sustentáveis foram definidas como:

dietas com baixos impactos ambientais que contribuem para a segurança alimentar e nutricional e para a vida saudável das gerações presentes e futuras. Dietas sustentáveis protegem e respeitam a biodiversidade e os ecossistemas; são culturalmente aceitáveis, economicamente acessíveis, e nutricionalmente adequadas, seguras, e saudáveis; além de otimizar os recursos naturais e humanos. (FAO, 2010).

Muitas dessas dimensões não podem ser objetivamente observadas. O que constitui uma utilização ótima e equitativa dos recursos ou uma oferta alimentar

culturalmente aceitável exige uma avaliação normativa que deve ser objeto de deliberação. Esse processo muitas vezes também requer uma sustentabilidade política – a legitimidade da governança dos sistemas alimentares e das políticas que os guiam – além das dimensões da sustentabilidade econômica, social e ambiental, como previsto no Relatório Brundtland (BRUNDTLAND, 1987).

Uma nova ciência transdisciplinar de sistemas alimentares sustentáveis

Se um novo quadro analítico para sistemas alimentares sustentáveis deve ser empregado, como deve ser essa análise? Para que nossa atenção esteja nos sistemas alimentares como um todo e para que a sustentabilidade seja considerada em todos os seus aspectos, as fronteiras que dividem disciplinas científicas devem ser desmontadas. Além disso, se vamos corrigir desequilíbrios de poder, temos que intensificar os esforços para que novos conhecimentos sejam coproduzidos com todos os atores sociais.

De fato, o conhecimento gerado e mantido pelos agricultores, pescadores, extrativistas, trabalhadores da indústria de alimentos, cooperativas, associações de consumidores, movimentos da sociedade civil, populações indígenas e toda uma gama de profissionais é um dos maiores recursos inexplorados na busca para uma melhoria dos sistemas alimentares. O que é necessário não é apenas uma transmissão de conhecimentos de cientistas para os formuladores de políticas, mas sim um fluxo multidirecional de conhecimentos entre os mundos da ciência, da política e da prática, com cada parte destenexo informado pelos outros dois. Isso significa continuar construindo uma ciência transdisciplinar (JAHN et al., 2012).

Até recentemente, o pressuposto era que o conhecimento científico gerado dentro de disciplinas acadêmicas tinha como objetivo permitir que peritos – claramente distintos de atores sociais – entendessem os problemas vividos por tais atores. As metodologias desenvolvidas eram baseadas na suposição de um mundo físico entendido em termos simplesmente newtonianos, com relações causais fixas e previsíveis. O caminho da pesquisa à política e prática era unidirecional, e os resultados de pesquisas eram considerados universalmente aplicáveis. Essas abordagens, no entanto, estão agora sendo questionadas, e mais

importância tem sido dada a perspectivas e estudos envolvendo várias disciplinas. Mais importante ainda, muitos cientistas agora percebem a necessidade do trabalho em estreita colaboração com atores sociais e começam a contar com os tipos de conhecimento específicos que tais atores trazem.

Nos domínios da agricultura e do desenvolvimento rural, abordagens pioneiras, como a Avaliação Rural Participativa colocou uma nova ênfase em processamento de dados “no local”, por pesquisadores que trabalham em conjunto com aqueles cuja subsistência estavam sendo avaliadas (CHAMBERS, 1994). Enquanto isso, as tentativas de compreender os sistemas socioecológicos complexos e para medir o grau em que atividades humanas podem afetar os ecossistemas desafiaram abordagens científicas tradicionais, estimulando novas formas de colaboração. *Insights* das Ciências Sociais, por exemplo, sobre normas sociais e motivações complexas de atores individuais e institucionais têm cada vez mais destaque ao lado dos dados biofísicos e químicos na tentativa de traçar caminhos para a sustentabilidade – a partir de agora entendida em termos ecológicos e sociais (ADGER, 2000).

O desafio é aplicar essas abordagens de forma sistemática para a análise de sistemas alimentares sustentáveis a fim de forjar uma nova ciência transdisciplinar de sistemas alimentares sustentáveis que aproveite plenamente a inovação e o conhecimento que emanam do mundo da prática.

Considerações finais

Apesar do surgimento de novas iniciativas na interface da ciência, política e prática, a fragmentação continua sendo um grande risco. Essa fragmentação divide nosso foco entre diferentes peças e nos impede de ver o quebra-cabeça em sua totalidade. Resistir às forças que nos empurram para um estreitamento da lente analítica e trabalhar para internalizarmos um modo sistêmico, transdisciplinar de análise é necessário. Em particular, precisamos de uma atenção renovada sobre a economia política dos sistemas alimentares. Nosso referencial para uma reforma dos sistemas alimentares deve ser a sustentabilidade, em toda a sua multidimensionalidade.

Abordagens transdisciplinares são uma maneira de ligar diferentes fontes de conhecimento, a fim de melhor reconhecer a complexidade dos sistemas

socioecológicos. Estas abordagens são particularmente apropriadas em relação aos sistemas alimentares devido à combinação de fatores – naturais, institucionais e regulamentares, e ligados a escolhas individuais e relações socioculturais – que desempenham um papel na formação de tais sistemas. Sistemas socioecológicos exigem que cientistas sociais – economistas, cientistas políticos, geógrafos e sociólogos – colaborem com agrônomos e cientistas biofísicos para fornecer uma descrição adequada aos desafios de hoje. Crucialmente, eles também exigem que cientistas colaborem com os atores sociais na criação de conhecimentos novos. As escolhas e ações desses atores moldam nossos sistemas alimentares.

Os esforços de uma ampla gama de atores serão necessários para transformar conhecimento e evidência em recomendações políticas. E suas vozes serão mais poderosas se forem capazes de falar a mesma linguagem, ancorada em pontos de referência comuns com relação a uma visão sistêmica e multidimensional de sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

ADGER, W. N. Social and ecological resilience: are they related? *Progress in human geography*, 24(3), 347-364, 2000.

BRUNDTLAND, G. H. *Report of the World Commission on environment and development: "our common future."* United Nations, 1987.

CHAMBERS, R. Participatory rural appraisal (PRA): Analysis of experience. *World development*. 22(9), 1253-1268, 1994.

ERICKSEN, P. J., STEWART, B., DIXON, J., BARLING, D., LORING, P., ANDERSON, M., & INGRAM, J. The value of a food system approach. *Security and global environmental change*, 25-45, 2010.

FAO. Report: *International Scientific Symposium, Biodiversity and Sustainable Diets, United Against Hunger*, Rome 3-5 November 2010. Available at: <<http://www.fao.org/ag/humannutrition/28506-efe4aed57af34e2dbb8dc578d465df8b.pdf>>.

FAO. *Why has Africa become a net food importer? Explaining African agricultural and food trade deficits*. Rome: FAO, 2011.

FAO, IFAD & WFP. *The State of Food Insecurity in the World 2015. Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress*. Rome: FAO, 2015.

GILBERT, N. One-third of our greenhouse gas emissions come from agriculture. *Nature*. 2012.

HOLT GIMÉNEZ, E., & SHATTUCK, A. Food crises, food regimes and food movements: rumblings of reform or tides of transformation?. *The Journal of peasant studies*. 38(1), 109-144, 2011.

IFPRI. *Global Nutrition Report 2016*. From Promise to Impact: Ending Malnutrition by 2030. Washington, DC: International Food Policy Research Institute, 2011.

JAHN, T., BERGMANN, M., & KEIL, F. Transdisciplinarity: Between mainstreaming and marginalization. *Ecological Economics*, 79, 1-10, 2012.

LANG, T., & BARLING, D. Food security and food sustainability: reformulating the debate. *The Geographical Journal*. 178(4), 313-326, 2012.

MCGOEY, L. The philanthropic state: market–state hybrids in the philanthro capitalist turn. *Third World Quarterly*. 35(1), 109-125, 2014.

PARRIS, K. Impact of agriculture on water pollution in OECD countries: recent trends and future prospects. *International Journal of Water Resources Development*. 27, 33-52, 2011.

SCHEN, S.J. AND MCNEELY, J. A. *Farming with nature: the science and practice of ecoagriculture*. Washington, DC: Island Press, 2012.

SCHNELL, S.M. Food miles, local eating, and community supported agriculture: putting local food in its place. *Agriculture and Human Values* 30, 515-628, 2013.

STEFFEN, W., RICHARDSON, K., ROCKSTRÖM, J., CORNELL, S. E., FETZER, I., BENNETT, E. M. & SÖRLIN, S. Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 2015.

VERMEULEN, S. J., CAMPBELL, B. M., & INGRAM, J. S. Climate change and food systems. *Annual Review of Environment and Resources*. 37(1), 195, 2012.

Análise da transição ecológica de sistemas agrícolas territoriais: ensinamentos de uma comparação franco-brasileira

*Claire Lamine
Giles Maréchal
Moacir Darolt*

Introdução

Nos últimos vinte anos foram desenvolvidas uma série de iniciativas, programas e políticas de segurança alimentar e circuitos curtos de comercialização tanto na França como no Brasil (DAROLT et al., 2013), apesar de contextos muito diferentes em relação à estrutura social da agricultura, questões de acesso à alimentação e à mobilização da sociedade civil. Na França, as políticas nacionais de modernização agrícola, assim como as políticas europeias que tratam desse tema, são originárias dos anos de 1960 e permitiram uma “recuperação” social dos agricultores em relação a outros grupos sociais fazendo com que entrassem “à força” nas cadeias produtivas organizadas, diferente do que acontece no Brasil que apresenta um grande número de agricultores familiares pobres que praticam, sobretudo, a agricultura de subsistência. Por outro lado, na França não se observa atualmente uma articulação forte entre política nacional e ações de acesso à alimentação, à agricultura e às preocupações ambientais.

No Brasil, a realidade social (altos índices de pobreza e maior importância da agricultura familiar) juntamente com a pressão dos movimentos sociais têm conduzido ao desenvolvimento de políticas relevantes a partir da metade dos anos de 1990, favorecendo o acesso à alimentação e beneficiando a agricultura

familiar, com destaque para os movimentos orgânicos e agroecológicos. Na França, apesar de especificidades dos sistemas agrialimentares¹ – fortemente ancorados nos territórios – terem progressivamente desaparecido, a sociedade civil em parceria com redes alimentares alternativas e apoiadas pelas autoridades locais, iniciaram uma realocização da agricultura e da alimentação a partir dos anos de 1990. Assim, é no âmbito dos territórios rurais e urbanos que são consideradas as iniciativas e políticas, bem como seus efeitos, a fim de analisar os processos de transformação e de transição ecológica dos sistemas agrialimentares visando estudar o processo de ecologização no conjunto das instituições e atores do sistema.

Tanto na literatura científica quanto na ação pública ou militante, diversas noções e abordagens são propostas para analisar as transições dos sistemas agrialimentares, seja em escala territorial ou global. Tomando como base algumas dessas abordagens – “sistemas alimentares”; “regimes alimentares” (*food regimes*); “transições sustentáveis” (*sustainability transitions*) – analisam-se as transições com base num enfoque sócio-histórico, sistêmico e pragmático. Assim, este texto pretende analisar a emergência e a evolução ao longo do tempo, tanto de iniciativas passadas quanto de iniciativas atuais que tenham por objetivo o desenvolvimento de práticas ecologicamente corretas (na agricultura, nas agroindústrias, na distribuição e no consumo).

Neste capítulo será mostrado de que forma tais iniciativas podem se complementar e se articular ou até mesmo apresentarem conflitos, favorecendo ou não uma ecologização do conjunto do sistema agrialimentar territorial, ou seja, estudar as relações e interações possíveis. Em seguida, será apresentado como tal enfoque pode ser aplicado aos casos franceses e brasileiros. O pressuposto é que a comparação entre experiências brasileiras e francesas, apesar de diferenças históricas, socioeconômicas e demográficas, é rica em ensinamentos para cada um dos países, ao mesmo tempo em que se complementam, apresentando contribuições significativas para as relações entre ação pública e sociedade civil, bem como para a questão de justiça social e sustentabilidade, cada vez mais debatida no cenário internacional (GOTLLIEB, 2009).

1 A noção de “sistema agrialimentar” engloba não somente os atores envolvidos na cadeia de produção, transformação e distribuição (que fazem parte da definição clássica de “sistema agroalimentar”), mas também a assistência técnica e extensão rural (ATER), as políticas públicas, os consumidores e suas práticas, bem como a sociedade civil organizada (LAMINE, 2012).

Essa reflexão foi construída a partir de parcerias de longa data entre os pesquisadores e atores franceses e brasileiros, no âmbito de projetos de cooperação científica² e inter-regional (por exemplo, entre associações de solidariedade internacional e de desenvolvimento local da Bretanha e do Brasil). A pesquisa baseia-se em quatro estudos de caso aprofundados, geralmente inseridos no enfoque da pesquisa-ação de longa duração e tem o objetivo de analisar a diversidade de iniciativas e políticas que tratam dos processos de transição ecológica dos sistemas agrifalimentares, considerando o conjunto de instituições e atores envolvidos no sistema e suas inter-relações.

Uma abordagem sistêmica e pragmática dos sistemas agrifalimentares territoriais

Na literatura internacional e em particular anglo-saxônica os processos de transformação dos sistemas agrifalimentares são compreendidos por meio de diversas abordagens teóricas (LAMINE et al., 2015). A teoria dos regimes alimentares (*food regimes*) foi desenvolvida por autores norte-americanos que tomaram como referência a economia política de inspiração marxista e analisa as transformações do sistema agrifalimentar na escala global inserindo-as na história da economia capitalista mundial (FRIEDMANN; McMICHAEL, 1989). Tal teoria caracteriza o regime agroindustrial do pós-guerra por dois princípios fundamentais: o primeiro consiste no distanciamento entre a produção e o consumo, beneficiando as grandes empresas agrícolas e agroalimentares em detrimento aos pequenos agricultores familiares. O segundo princípio diz respeito à “durabilidade” de produtos agrícolas (no sentido técnico de ser não perecível e durável) por meio da transformação e do processamento³. Esses são os fatores que explicam justamente a “não-sustentabilidade” (de acordo com a noção de sustentabilidade ecológica e social) desses regimes alimentares.

2 Projeto CAPES-COFECUB (Agroecologia na França e no Brasil: entre redes científicas, movimentos sociais e políticas públicas, 2011-2014); Convenção de parceria entre o INRA-SAD e o IAPAR estabelecida em 2013; Laboratório internacional Agriterris envolvendo pesquisadores franceses, brasileiros e argentinos. Agradecemos ainda Terena Peres de Castro pela ajuda na tradução deste texto.

3 O historiador W. Cronon (*Nature's metropolis: Chicago and the great west*, New York, Norton & Co., 1991) descreve igualmente os processos de transformação e processamento de produtos agrícolas da mesma forma que a escola regulacionista francesa e a economia das convenções na sua análise sobre a qualidade “industrial”.

Evidentemente os modelos alternativos emergentes se apresentam como formas de resistência a essa globalização da agricultura e suas consequências injustas, contudo pouco influenciam numa transformação estrutural do sistema dominante (BUTTEL, 2006). Em resposta às críticas de insustentabilidade, o modelo industrial se adapta evoluindo para uma dieta alimentar chamada de “regime alimentar ambiental corporativo” (*corporate environmental food regime*) (CAMPBELL, 2009), basicamente sustentado em sistemas de certificação ambiental privados, visando unicamente a rastreabilidade dos produtos e pouco contribuindo para a sustentabilidade dos modelos de produção, criando novos processos de exclusão.

Na Europa os autores se baseiam em uma perspectiva, dentre outras existentes, inspirada no pensamento de Giddens (1990), defendendo a ideia de que os atores sociais, notadamente os produtores e consumidores, são sujeitos ativos no processo de transformação imposto pelo modelo de modernização e globalização (PLOEG et al., 2000). Esses autores destacam a emergência de um novo paradigma de desenvolvimento rural “sustentável”, baseado na busca de autonomia local e criando o que se designou de “eco-economia” (KITCHEN; MARSDEN, 2009). Juntamente com as noções de “redes cívicas alimentares” (*civic food networks*), “cidadãos da comida” (*food citizens*) ou ainda de “democracia alimentar” se destaca o papel crucial da sociedade civil para criar inovações no sistema alimentar.

A partir de trabalhos que abordam as inovações tecnológicas em diferentes setores (energia, indústria), surge ainda uma corrente que trata de “transições sustentáveis” (*sustainability transitions*), utilizando uma abordagem de análise multiníveis (*Multi-Level Perspective*). Esse enfoque destaca a maneira como os “nichos” se desenvolvem e influenciam o “regime” dominante, através da qual se desenham diversas “vias de transição” possíveis (GEELS; SCHOT, 2007). O enfoque é centrado na interdependência dos componentes do sistema, entretanto, em comparação com as correntes citadas anteriormente, aborda de maneira superficial as mudanças de práticas (agrícolas e de consumo), além de ser pouco aplicado em escala territorial.

A partir dos anos de 1990, implanta-se na França um importante campo de trabalho em torno das noções de qualidade, notadamente inspiradas na escola regulacionista e na economia das convenções (ALLAIRE; BOYER, 1995), que teve influência nas correntes precedentes. Assim, é descrito um processo de transição entre um mundo agroindustrial com normas e padrões homogeneizantes e

procedimentos de qualificação frequentemente sustentados por referenciais tanto relacionados à tradição como também aos territórios locais (particularmente as *Denominações de Origem Controlada* – DOC). Nesse contexto surgiu uma nova linha de estudos em torno dos “Sistemas Alimentares Localizados” (SIAL), que também se propagou pelo Brasil e outros lugares, desenvolvendo trabalhos relevantes sobre os circuitos curtos e os sistemas alternativos (DINIZ; CERDAN, 2017). Entretanto, os estudos se centraram apenas nas alternativas de circuitos curtos isoladamente, sem analisar o conjunto das iniciativas em termos de mudanças mais ousadas nos sistemas agrialimentares.

No Brasil, os trabalhos concentram-se sobretudo na análise de dois modelos de desenvolvimento rural que têm sido foco das políticas públicas: um modelo do chamado “agronegócio” que prioriza as exportações e cadeias longas baseado em grandes propriedades, na monocultura, no uso intensivo de insumos industriais e pouco uso de mão de obra; e outro modelo da “agricultura familiar”, baseado em pequenas propriedades com produção diversificada, uso intensivo de mão de obra familiar e circuitos mais curtos de comercialização (LEÃO, 2013).

Os movimentos sociais brasileiros opostos à intensificação e à agricultura industrial têm sido descritos como tendo um papel importante na fase inicial do desenvolvimento das agriculturas de base ecológica e alternativas de comercialização em circuitos curtos⁴ de comercialização (BRANDENBURG, 2002; DAROLT, 2012). Recentemente as redes alternativas de alimentos, no Brasil e na França, têm destacado as noções de soberania e segurança alimentar⁵, dois conceitos que surgiram em nível internacional no contexto da crise alimentar, com maior destaque a partir de 2008.

Constata-se um recente desenvolvimento de abordagens territoriais de sistemas agrialimentares, impulsionadas pela sociedade civil e por novas formas de governança. Dentro dessa dinâmica, esse trabalho pretende abordar os processos de ecologização dos “sistemas agrialimentares territoriais”. Nesse estudo o sistema agrialimentar territorial envolve todos os atores da produção, transformação,

4 Os Circuitos Curtos ou Cadeias Curtas (CC) de comercialização são definidos como “um sistema de inter-relações entre atores que estão diretamente engajados na produção, transformação, distribuição e consumo de alimentos” (RENTING et al., 2012). Essa definição traz dois pontos importantes (inter-relações e interdependência) e deixa aberta uma ampla gama de formas de articulação entre produção e consumo.

5 A noção de soberania alimentar envolve o direito de todos à alimentação e à autonomia dos atores sociais em suas estratégias e políticas de apoio à produção, distribuição e consumo, respeitando a diversidade cultural e enfatizando a importância da agricultura familiar e camponesa (PLOEG, 2008).

distribuição e consumo de alimentos num dado território, incluindo não só agricultores e atores econômicos, mas também assistência técnica, extensão rural, pesquisa, políticas públicas, consumidores e sociedade civil organizada.

Essa noção inclui de fato diferentes redes, regulamentos/legislações, modos de coordenação, envolvendo interações entre circuitos curtos e circuitos longos. Esse conceito, que inclui um largo conjunto de atores interessados nas questões agrícolas e alimentares, se aproxima da sugestão de L. Malassis de definir o sistema alimentar como “a maneira pela qual os homens se organizam, no espaço e no tempo, para obter e consumir sua alimentação” (MALASSIS, 1994).

A premissa de análise deste trabalho repousa em duas hipóteses que serão investigadas por meio dos casos franceses e brasileiros: primeiramente, os processos de transformação de um sistema agrialimentar territorial resultam de efeitos advindos de iniciativas e ações variadas que se combinam, muitas vezes apresentando conflitos ou ainda entrando em contradição. Em segundo lugar, um processo de ecologização “justo” para o conjunto do sistema agrialimentar territorial, diz respeito ao desenvolvimento de práticas não somente mais ecológicas, mas também economicamente viáveis e socialmente justas para os diferentes elos do sistema (por exemplo, as iniciativas dos agricultores, o apoio de políticas públicas, o engajamento do ensino, pesquisa, assistência técnica e extensão rural e de parceiros da indústria), o que pressupõe alguma forma de governança do sistema agrialimentar territorial.

Para demonstrar essas hipóteses, o trabalho faz uma análise retrospectiva e também atual das dinâmicas do sistema agrialimentar. Para tanto, analisam-se as trajetórias de agricultores, de instituições da iniciativa privada e da sociedade civil, as políticas públicas, os modos de gestão em diferentes tipos de iniciativas e projetos, e também os fenômenos de interdependência, emergência e marginalização.

Aplicação aos casos franceses e brasileiros

Os quatro casos que apresentamos se referem a duas experiências rurais no sudeste da França (Ardeche e Biovallée) e dois casos urbanos (Região Metropolitana de Rennes na França e Região Metropolitana de Curitiba no Paraná, Brasil) (Quadro 1). Nesses quatro casos, vamos aplicar um enfoque que mescla uma análise sócio-histórica (estudo da retrospectiva da evolução do sistema

agrialimentar territorial nas últimas décadas), sistêmica (análise de interdependências e coordenação entre os diversos elos do sistema) e pragmática (análise de visões, argumentos, às vezes controversos, resultando em iniciativas e ações que foram implementadas).

Quadro 1 – Caracterização dos territórios de estudo franceses e brasileiros

Territórios	Superfície e população	Característica (urbana / rural)	Tipo de agricultura e de indústria alimentar
França – Sul Ardeche	160.000 habitantes e cerca de 2.500 Km ²	Áreas rurais com várias cidades pequenas; Forte apelo turístico.	Agricultura diversificada, com predominância de pequenas e médias propriedades e pequenas agroindústrias; Agricultura Orgânica (AO)* = cerca de 15% das propriedades e da área plantada.
França – Biovallée	54.000 habitantes e cerca de 2.200 km ²	Áreas rurais, perto de cidades de médio porte; Forte apelo turístico.	Agricultura diversificada com predominância de pequenas e médias propriedades; AO = cerca de 30% das propriedades e da área plantada.
França – Rennes	426.000 habitantes e cerca de 700 km ²	Área urbana composta de 3 cinturões verdes polarizados pela cidade de Rennes; Áreas agrícolas entre as áreas urbanas e no cinturão verde.	Pouca diversidade de produção (predomínio de produção leiteira) Agricultura familiar de médio porte; AO = cerca de 7% das propriedades e da área plantada.
Brasil – Criteba	Cerca de 3,5 milhões habitantes e 16.000 km ² (29 municípios)	Área urbana (Curitiba) com cinturão verde formado por municípios limdeiros com áreas rurais; Turismo Rural emergente nos municípios limdeiros à Curitiba.	Sistemas diversificados (olericultura e fruticultura) no primeiro cinturão limdeiro à Curitiba) com predominância de agricultura familiar (78% das propriedades); AO = cerca de 2% das propriedades e da área plantada.

Fonte: dados da pesquisa de campo (elaborado pelos autores).

Os casos do Sul da França (Ardèche e Bivalée)

Os dois territórios rurais franceses (Ardèche e Vale do rio Drôme – Biovalée) estão localizados na região Rhône-Alpes (Sul da França) (Figura 1). Os dois locais apresentam a particularidade de serem espaços rurais em mutação com uma retomada demográfica depois de 150 anos de abandono. É uma região que possui um ambiente natural exuberante com montanhas, vales verdejantes, vinhedos, lagos, cavernas e parques naturais com densas florestas e com alto apelo turístico. Ademais, está no vale do rio Rhône conhecido pelos vinhos de alta qualidade e referência gastronômica, somado a boas vias de acesso e autoestradas.

Figura 1 – Localização dos territórios da Ardèche, Bivalée e Rennes na França



Fonte: Creative commons – Benoit Stella

A produção agropecuária nesses territórios apresenta pontos em comum: diversificação de produtos com alta porcentagem de agricultura orgânica (Quadro 1), forte presença da viticultura em áreas de encosta, pecuária extensiva nas zonas de montanha, culturas de grãos nas planícies e algumas áreas de fruticultura (pêssego, maçã, cereja, ameixa), que tiveram a sua “época dourada”, seguido de uma queda nos últimos vinte anos.

No entanto, os dois locais diferenciam-se pelo tipo de dinâmica de seus sistemas agrifalimentares territoriais, como veremos. O caso Ardèche mostra uma profusão de iniciativas da sociedade civil porém pouco conectado com políticas

públicas, enquanto o caso Biovallée mostra um efeito combinado de ações da sociedade civil com as políticas públicas, somado à mobilização de certos atores agrícolas “convencionais”.

Nos anos de 1970 chegaram na Ardèche e no Vale do Drôme os neorurais⁶ que, junto com agricultores tradicionais e habitantes da região, criaram uma diversidade de iniciativas e experiências visando mudar a relação entre a agricultura e os alimentos. Isso vai desde o exemplo de Pierre Rabhi – um dos pioneiros da agroecologia francesa que se instalou na Ardèche no início de 1980 e forneceu os princípios teóricos e práticos para autonomia alimentar das populações – até iniciativas de venda direta como os pontos de venda coletiva (PVC) de agricultores criados na Ardèche em 1997, que permitem maior autonomia dos agricultores e uma forte ligação com os consumidores.

Além disso, formaram-se as AMAP⁷ que são baseadas em contratos e um engajamento de longo prazo entre agricultores e consumidores, somado às muitas feiras de produtores tradicionais na região. Essas iniciativas vêm se transformando ao longo do tempo: no Diois (no Vale do Drôme) uma cooperativa de consumo existente desde os anos de 1980, gradualmente, vem aumentando a quota de alimentação local através da construção de parcerias duradouras com os produtores locais (BUI, 2015). Paralelamente, uma outra associação de consumidores criada recentemente tem se envolvido com o serviço de refeições coletivas (para empresas, eventos, etc.) interagindo fortemente com atores locais nos municípios e permitindo um protagonismo na transformação do sistema agrifood territorial.

Outras iniciativas dizem respeito aos atores “convencionais” do sistema, como é o caso de cooperativas agrícolas que começam a investir na produção orgânica nos dois territórios. No Vale do Drôme, quatro cooperativas agrícolas (viticultura, cerealista, PPAM⁸ e de abastecimento alimentar) fizeram uma parceria desde 1991 para desenvolver a agricultura orgânica, montando um programa de apoio

6 O Neoruralismo é um fenômeno de migração de áreas urbanas para zonas rurais surgido no início dos anos de 1970 na Europa e América do Norte muito ligado à contracultura, em que pessoas voltam ao campo com o objetivo de trabalhar com melhor qualidade de vida e maior contato com a natureza.

7 Associações para Manutenção de uma Agricultura Camponesa ou Familiar – *Associations pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne (AMAP)* que seguem um modelo de iniciativas usualmente lideradas por consumidores em suporte aos agricultores.

8 As Plantas para Perfumes, Aromáticas e Medicinais (PPAM) são particularmente bem representadas na região Rhône-Alpes, com destaque para a lavanda.

às práticas de produção, assistência técnica e comercialização, atuando com vários elos do sistema agrialimentar. Isso não só permitiu a cooperativa aumentar significativamente sua gama de produtos orgânicos, mas também influenciou na transição de outros agricultores agricultores para o sistema⁹ (BUI, 2015).

Nota-se que esses atores da cadeia estão tentando fortalecer sua autonomia e valorizar os produtos do território por meio da agregação de valor numa estratégia de “integração territorial vertical”. Nesse sentido, a cooperativa cerealista tem trabalhado em parceria com a cooperativa de abastecimento alimentar investindo numa central de produção de sementes a fim de garantir o acesso aos diferentes insumos e também numa fábrica de alimentos orgânicos destinados à pecuária orgânica (incluindo a produção de ovos) assegurando o escoamento da produção e a diversificação de culturas (necessários na produção orgânica).

No sul do território da Ardèche, cooperativas de frutas locais – num contexto de forte queda nos volumes de venda – lançaram a partir da década de 1990 várias iniciativas de diversificação, incluindo o desenvolvimento de frutas orgânicas e, mais recentemente, de hortaliças orgânicas para atender a demanda de um atacadista orgânico em 2008. Para incentivar alguns de seus produtores cooperados (fruticultores) e outros agricultores do território a desenvolver a produção de hortaliças orgânicas, a cooperativa definiu uma estratégia conjunta entre o atacadista e a Secretaria de Agricultura regional, responsável pela assistência técnica e acompanhamento dos produtores.

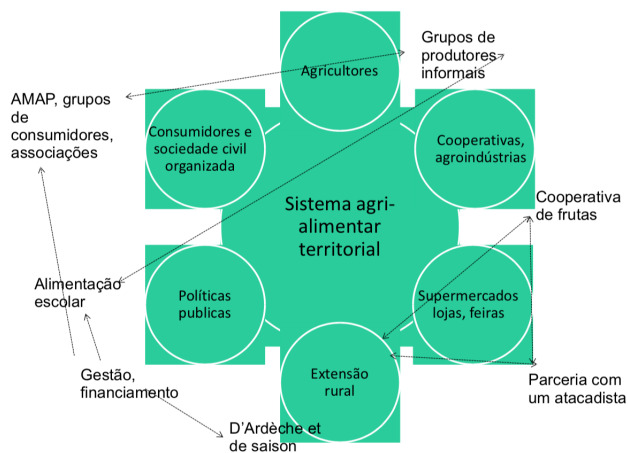
Apesar da mobilização dos diversos elos do sistema agrialimentar (produção, assistência técnica e comercialização), este projeto mostrou aos produtores os habituais inconvenientes dos circuitos longos como critérios de qualidade padronizados, incerteza de preços e necessidade de grandes volumes de venda (LAMINE, 2012). O fracasso revelou, em contraste com o Vale do Drôme, uma dificuldade comum das cooperativas convencionais na transição para a agricultura orgânica relacionada à falta de assistência técnica e políticas públicas de apoio aos agricultores orgânicos em conversão. Além disso, este caso mostra que é mais difícil evoluir nas práticas de produção e consumo quando o sistema envolve vários intermediários e maior complexidade, comparado, por exemplo,

9 O Conselho da cooperativa cerealista tem gradualmente incluído mais e mais agricultores orgânicos na administração da mesma, eleitos pelos pares, incluindo agricultores convencionais, mostrando um processo de gradual aculturação e um crescente reconhecimento dos orgânicos no mundo agrícola.

com o caso das AMAP, em que produtores e consumidores evoluem nas suas práticas de produção e consumo num sistema agrialimentar “hiper-simplificado”.

Em ambos os territórios, instrumentos de governança foram criados para melhorar a coordenação entre as iniciativas e os elos do sistema agrialimentar. No sul da Ardèche, por exemplo, uma marca coletiva – “Prove a Ardèche” – foi lançada em 1994 por organizações socioprofissionais da agricultura, artesanato e comércio para melhorar a produção local e uma outra estrutura intermediária – “Da Ardèche e da Estação” – foi criada em 2014 para fornecer refeições coletivas à iniciativa privada. Apesar dos avanços evidenciados (Figura 2), ainda não se pode falar que no território da Ardèche há um projeto territorial agrialimentar bem estruturado.

Figura 2 – Esquema do sistema agrialimentar territorial na Ardèche no sul da França



Fonte: dados da pesquisa de campo (elaborado pelos autores).

De maneira pioneira, no Biovallée as autoridades locais vêm discutindo desde 2009 questões relativas ao território, lançando um programa de ação pública para organizar um território-piloto em termos de desenvolvimento sustentável nas áreas de energia, manejo de resíduos, habitação e agricultura, com metas ambiciosas para crescimento da agricultura orgânica e oferta de produtos orgânicos e locais no mercado de refeições coletivas para alimentação escolar

pública e empresas privadas. No entanto, notou-se que a meta proposta pelas autoridades vai depender muito da evolução das políticas públicas para a região.

Mesmo que o papel das políticas públicas apareça mais forte no território Biovallée, em ambos os casos há uma diversidade de iniciativas que criam uma hibridação, o que permite uma reterritorialização das cadeias, combinando produções especializadas (com exportação de excedentes) e produções diversificadas, as quais buscam reconectar questões agrícolas e alimentares através de modos específicos de coordenação. Essas dinâmicas permitem que, apesar de crises em alguns setores produtivos desses territórios, os sistemas agrifalimentares territoriais analisados globalmente apresentem uma “resiliência” no tempo. Nos dois casos estudados, constatou-se um processo de inclusão social, com papel importante da alimentação escolar pública (regulado pelo setor público), também encontrado nos casos de Rennes e de Curitiba.

O caso da Região Metropolitana de Rennes

A cidade de Rennes e seus arredores, região da Bretanha no oeste da França (Figura 2), foram, até a Segunda Guerra Mundial, um exemplo clássico da integração entre a cidade e o campo. Sendo um centro administrativo e acadêmico, com muitos restaurantes e cafés, Rennes sustentou um sistema territorial de produção integrada com leite, manteiga, aves, maçã para produção de sidra¹⁰ e lenha para aquecimento. Esse modo de cultivo de pasto associado com pomar (“*pré-verger*”), do tipo agroflorestal, era baseado em normas sociais e legais específicas constituindo o que poderíamos chamar de economia circular.

O período de “modernização da agricultura” nos anos de 1950 e 1960 desestabilizou brutalmente esse sistema. A turbulência afetou diretamente o sistema integrado de agricultura e os excelentes recursos agro-pedoclimáticos. Do mesmo modo, as transformações no mundo urbano também influenciaram as mudanças no uso dos recursos energéticos (petróleo substituindo a lenha), a

10 Bebida obtida pela fermentação alcoólica do suco de maçã. O Ecomuseu da Sidra em Bintinais retrata a história de uma fazenda vizinha a cidade de Rennes que possuía produção integrada e vendia no mercado local, estimando um consumo individual de mais de 300 litros de sidra por ano no século XIX.

evolução da dieta (regressão de sidra e manteiga) e a abertura de empregos para operários na cidade¹¹.

Na década de 1990, a região de Rennes já tinha adotado o “modelo *Breton*”, baseado na especialização de um só produto, no caso o leite, com pacote tecnológico da revolução verde e integração aos mercados internacionais tanto para compra de insumos como para vendas dos produtos. A especificidade ligada às interações rural-urbanas permaneceu sustentada pela dinâmica urbana, com gestores públicos decidindo preservar zonas agrícolas entre bairros periféricos (princípio da “cidade ilha”) e mantendo uma feira tradicional (*marché des Lices*) que virou um evento semanal famoso nacionalmente.

Em resposta a essa “normatização”, um grupo de agricultores lançou um projeto ousado: uma dúzia de propriedades ligadas à “*Confédération Paysanne*”¹² e aos movimentos da agricultura alternativa reuniram-se para abrir uma loja cooperativa de produtores em 1992, com foco na venda direta, chamada *Brin d’Herbe*. O ponto de venda coletivo (PVC) é motivado pela preocupação em preservar as propriedades na “dimensão humana” e incentivar a instalação de jovens. O mesmo grupo abre uma segunda loja em 1998, e um outro grupo lança uma terceira em 2001. Juntos, eles realizam hoje um volume de negócios anual próximo de 4 milhões de euros. Essa experiência permanece como inovadora na dinâmica territorial de Rennes.

Com a explosão das associações de consumidores AMAPs, no início dos anos de 2000, a história toma um rumo diferente. Apesar de lojas coletivas atraírem uma clientela fiel, o seu impacto militante fica restrito aos movimentos alternativos. Com o surgimento das AMAPs, as populações urbanas “redescobrem” a agricultura e a alimentação. As redes militantes incentivam os gestores municipais para atuarem no tema. Por convicção política, alguns políticos propõem as primeiras medidas. O então vice-prefeito de Rennes e encarregado da Secretaria da Agricultura, oriundo do setor agrícola “tradicional”, percebe que “algo está surgindo” e propõe um diagnóstico econômico.

Em 2007, um diagnóstico inicial formalizado por uma Organização Não Governamental usa o Sistema Alimentar Territorializado (SALT) para avaliar o volume de negócios e o número de empregos gerados pelos circuitos curtos de

11 O desenvolvimento da indústria automobilística favoreceu a integração dos “filhos de agricultores”, pouco engajados e politizados, a trabalhar numa jornada dupla como empregados nas fábricas e na agricultura.

12 Movimento francês filiado à Via Campesina.

comercialização na metrópole (DENECHÈRE et al., 2008). O interesse levantado pelo tema é unânime e uma intervenção estruturada foi programada.

Em seguida, em 2008, um “programa local de agricultura” é desenvolvido e entregue pelo mesmo gestor no contexto mais amplo do território de Rennes. Os vários elos da cadeia produtiva agrícola são convidados a trabalhar em conjunto para o desenvolvimento de redes alimentares territoriais, enquanto as práticas agroecológicas aparecem com força nas políticas públicas. Os universitários, em particular as equipes acadêmicas do Agrocampus, participam desde o início. O projeto “Rennes ville vivrière”¹³ (DARROT, 2014) permite trabalhar dois cenários associando práticas agrícolas e dieta alimentar. O cenário de busca de mais autonomia pode reduzir significativamente a área do “território externo” necessário para abastecer a cidade em comparação com o cenário de referência. Um novo diagnóstico econômico realizado em 2013 mostrou que houve um aumento de vendas em circuitos curtos de comercialização. Em 2015, a cidade de Rennes formalizou seu plano de dieta sustentável com o objetivo de chegar a 20% de alimentos orgânicos nas compras públicas e 40 % nos produtos locais. O exemplo de Rennes ilustra, em primeiro lugar, uma articulação multidimensional das iniciativas e atores, com participação de agricultores, consumidores, acadêmicos e gestores públicos responsáveis por implementar as políticas públicas locais. Em segundo lugar, um bom desempenho do sistema alimentar local acontece mais pela conscientização dos diferentes elos da cadeia em direção a práticas mais sustentáveis do que pela simples ampliação das unidades existentes, mesmo observando-se um aumento dos mercados alternativos (34 estabelecimentos em 2007 para 51 em 2016), das AMAPs (atualmente existem 21 AMAPs no território de Rennes), das lojas de produtores e maior envolvimento de municípios nas compras institucionais.

O caso da Região Metropolitana de Curitiba (RMC)

A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) foi criada por uma Lei Federal de 1973 para melhorar a gestão e integrar 14 municípios. Em 1974, foi criada a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), uma

13 Rennes cidade alimentícia.

entidade pública para formular e executar políticas públicas ligadas aos interesses metropolitanos dos municípios. Atualmente a RMC é composta por 29 municípios abrangendo uma área de 15.913 km² e uma população de 3,5 milhões de habitantes (cerca de 35% da população do Paraná).

Figura 3 – Localização da Região Metropolitana de Curitiba



Fonte: Enciclopédia livre – wikipedia.

Em 1950, a população rural representava mais de 50% da população total da RMC. A partir dos anos 1970, começou a haver uma inversão, sendo que atualmente cerca de 85% da população está no meio urbano e 15% no meio rural (IBGE, 2015). A partir de 2000, tem havido um intenso processo de conurbação, formando uma mancha urbana concentrada em 11 municípios limítrofes que formam o cinturão verde de Curitiba, onde predominam sistemas de olericultura e fruticultura.

Parte significativa da área da RMC (56%) encontra-se sobre mananciais e áreas de proteção ambiental, o que oportuniza o desenvolvimento de sistemas mais sustentáveis, como a agricultura orgânica. Os municípios que estão mais distantes da capital possuem uma densidade populacional mais baixa e com menores níveis de desenvolvimento.

A cidade de Curitiba está situada no centro da RMC, com uma população de 1,89 milhões de habitantes, área de 435 km² (sem área rural) e um IDH de 0,82 considerado muito elevado (IBGE, 2015). Economicamente a RMC concentra o maior Produto Interno Bruto (PIB) do sul do Brasil e está entre as quatro maiores do Brasil.

No Brasil, desde o início dos anos de 1980, agricultores familiares desenvolveram sistemas de produção e comercialização alternativos formando uma rede, muitas vezes com o apoio de organizações da sociedade civil, entidades ligadas à igreja (Pastoral da Terra), agentes de extensão rural pública e Organizações Não Governamentais (ONGs) num esforço de organizar produtores e consumidores com base em princípios de confiança e equidade (BRANDENBURG, 2002).

Tanto no Brasil como na RMC no Paraná, a agricultura familiar tem relevância representando cerca de 78% dos estabelecimentos rurais e ocupando uma área de 68% da RMC. Houve um aumento de políticas de proteção ambiental e novas iniciativas de produção agroecológica a partir dos anos de 2000, o que tem colaborado com o processo de transição para sistemas mais sustentáveis (DAROLT, 2012). Atualmente a RMC concentra cerca de 47% do total de produtores orgânicos (1.700) e 52% da produção de hortaliças orgânicas do estado do Paraná (MAPA, 2016).

Uma análise do sistema agrialimentar territorial nos últimos 20 anos na RMC mostra que houve avanços significativos na diversidade de iniciativas de programas e políticas alimentares, com destaque para os circuitos curtos. Segundo Santos & Darolt (2016), a quantidade de feiras orgânicas, por exemplo, apresentou uma evolução de 250% nos últimos dez anos. A mesma pesquisa identificou um total de 136 estabelecimentos classificados em seis diferentes canais de comercialização de produtos orgânicos: 21 feiras orgânicas, 23 lojas especializadas, 14 deliverys, 14 lojas no Mercado Municipal de Orgânicos (criado em 2009), 49 supermercados e 15 restaurantes, majoritariamente na capital, Curitiba. A comercialização de alimentos orgânicos em redes e circuitos curtos tem se mostrado relevante e diversificada na oferta de produtos, sobretudo em feiras que têm preços médios inferiores aos praticados nas lojas especializadas e supermercados, o que denota avanços na eficiência econômica, inovações técnicas e maior participação social.

A análise da transição para sistemas mais sustentáveis na RMC aponta para uma combinação de fatores, tais como: institucionalização da produção orgânica (Lei 10.831/2003); políticas públicas nacionais, estaduais e municipais de apoio à agricultura familiar, agroecologia e soberania alimentar; programas de alimentação escolar (estadual e municipal); organização e formação de agricultores em redes de agroecologia (Rede Ecovida, por exemplo) e centros de apoio aos agricultores familiares agroecológicos; apoio para processos de certificação

participativa (via programas com participação de núcleos de estudos em agroecologia nas Universidades); programas de assistência técnica e extensão rural (via instituições estaduais); apoio de uma rede de pesquisa e ensino; organização e apoio de uma rede de consumidores; apoio de políticas públicas municipais, estaduais e federais para produção, transformação (agroindústria – programa denominado Fábrica do Agricultor) e comercialização; abertura de novos canais de comercialização em circuitos curtos (feiras, lojas, cestas), mercados especializados em orgânicos (Mercado Orgânico de Curitiba fundado em 2009; restaurantes; lojas) e integração com circuitos longos (supermercados); além de emergência de atividades não agrícolas como o turismo rural e, mais recentemente, programas para levar as pessoas a conhecerem o meio rural da RMC (programa “caminhadas na natureza”).

Nota-se que os processos de transição estão fortemente vinculados a mudanças políticas, em que os atores sociais, através de suas organizações da sociedade civil participam do planejamento do território e da execução de políticas públicas em nível local. Esses fatores garantem outras perspectivas de organização da produção, transformação e comercialização, de forma que os atores possam ter maior autonomia. Entretanto, ainda nota-se pouco engajamento dos atores da sociedade civil para gerar uma mudança estrutural mais efetiva (DAROLT, 2012).

O caso de Curitiba mostra, como os casos anteriores, o efeito de uma diversidade de iniciativas provenientes de redes de agricultores ecológicos (Associação para o Desenvolvimento da Agroecologia – AOPA e Rede Ecovida), associado a uma boa articulação entre os elos do sistema alimentar (produção, assistência técnica, pesquisa, ensino, políticas públicas, agroindústria de transformação e organização de consumidores para o consumo sustentável). Apesar de uma mobilização mais fraca da sociedade civil no caso brasileiro quando comparado aos casos franceses, nota-se a importante presença de políticas públicas (destacadamente nas compras institucionais para a alimentação escolar), permitindo uma crescente ecológica do sistema agrialimentar territorial.

Lições aprendidas e ensinamentos dos casos estudados

Nos quatro casos estudados observa-se uma grande variedade de iniciativas e projetos destinados à “ecologização” dos sistemas agrialimentares territoriais

provenientes de redes agrícolas alternativas, da sociedade civil, de políticas públicas, que mobilizam ou não atores do setor convencional. Como mostram os diferentes casos, há um aumento significativo da participação da agricultura orgânica e da agroecologia, mas também formas de realocização do sistema alimentar nos últimos dez a quinze anos. Esse processo de ecologização é mais eficaz quando todos os elos da cadeia estão engajados no processo (produtores, consumidores, processadores, assistência técnica, políticas públicas locais e sociedade civil organizada) e quando existem instrumentos de governança para garantir uma boa coordenação entre as iniciativas e os elos da cadeia¹⁴.

Quadro 2 – Comparação entre sistemas agrifalimentares territoriais na França e no Brasil

Características	Ardèche	Biovallée	Rennes	RM Curitiba
Envolvimento dos diferentes atores	alto*	alto	alto	médio
Governança intersetorial e compartilhada	baixo	alto	médio	médio
Papel das políticas públicas	baixo	alto	médio	alto
Papel da sociedade civil	alto	alto	alto	baixo

* Nota: nível de atuação

Fonte: dados da pesquisa de campo (elaborado pelos autores).

Os casos estudados mostram que existem diferentes equilíbrios entre os respectivos papéis das políticas públicas e da sociedade civil. Nos casos franceses como também na França de forma geral, foram as redes agrícolas alternativas e a sociedade civil que contribuíram como atores principais no desenvolvimento dos circuitos curtos de comercialização e na realocização¹⁵ do sistema agrifalimentar.

No Brasil, na década de 1990, foram os movimentos sociais e as Organizações Não Governamentais em parceria com a pesquisa, o ensino e a extensão que organizaram as primeiras redes alimentares alternativas; todavia, nos últimos 10 anos, o impacto das políticas públicas tem sido decisivo. De fato, a partir dos anos 2000 houve maior incentivo de instituições públicas através de programas governamentais visando apoiar a agricultura familiar e a agricultura orgânica/agroecologia, por exemplo. A implementação de leis e medidas para aquisição de alimentos da agricultura familiar de base ecológica via compras institucionais

14 Na escala europeia uma comparação de formas de governança em diferentes territórios foi elaborada no quadro do projeto Healthygrowth (projects.au.dk/healthygrowth/).

15 O tema da realocização ou lugar de procedência, associado à identidade de quem produz são importantes características no processo de revalorização da origem dos alimentos.

(Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE e Programa de Aquisição de Alimentos-PAA), contribuiu para articular ações indutoras de transição nos níveis do consumo (alunos e pessoas carentes) e na produção (incentivo à agricultura familiar e agroecologia).

O papel predominante da sociedade civil no caso francês e do setor público no caso brasileiro resultam em dinâmicas diferenciadas. No Brasil, dez anos de intervenções públicas com orçamentos significativos (mais de um bilhão de euros por ano, combinando créditos a fundo perdido e compras institucionais) contribuíram para a manutenção da agricultura familiar e o impulso à agroecologia. Apesar dos efeitos de exclusão, especialmente no que diz respeito aos públicos menos informados e de baixo nível educacional, essas políticas públicas tornaram-se “parte da vida diária” de muitos atores do sistema agrialimentar, sendo um elemento central e legítimo. Ademais uma governança inter-setorial foi estabelecida através da articulação entre vários ministérios e departamentos (agricultura, desenvolvimento social, alimentação, saúde, educação e meio ambiente). Na França, nenhuma intervenção orçamentária significativa ocorreu em nível nacional nos últimos anos, fazendo com que as políticas agrícolas, alimentares, ambientais e de saúde ficassem desconectadas.

Finalmente, nota-se que são os atores da sociedade civil (agricultores e consumidores cidadãos) e as autoridades locais (muitas vezes influenciadas por esses atores) os principais agentes na construção de projetos e demandas locais de alimentos, que moldam a dinâmica de ecologização dos sistemas agrialimentares territoriais. Tanto no Brasil como na França, as dinâmicas baseadas em ações apenas de governos ou de autoridades locais deixam a situação do sistema agrialimentar muito frágil devido ao risco de descontinuidade política.

Considerações finais

O método de abordagem proposto para analisar as transições dos sistemas agrialimentares territoriais, aplicado a casos franceses e brasileiros, permitiu-nos mostrar a importância, tanto analítica como em termos de ação pública, de um enfoque sócio-histórico, sistêmico e pragmático no estudo das transições. No entanto, é preciso analisar as dinâmicas dos sistemas e suas interações em longo prazo, verificar as inter-relações entre os diferentes elos da cadeia, considerar

as visões e os argumentos dos diversos atores no seu conjunto e, finalmente, observar como isso se reflete em ações locais concretas (abordagem pragmática).

Essa discussão não é apenas teórica, mas subsidia práticas sociais e métodos de intervenção pública específicos. O exemplo das compras institucionais ou públicas para a alimentação coletiva ilustra bem a importância de uma visão sistêmica para impulsionar um setor. A intervenção pública no Brasil foi baseada em uma visão sistêmica na sua concepção geral, com uma forte ligação entre problemas alimentares (luta contra a fome), de saúde pública, de viabilidade econômica da agricultura familiar, de equilíbrio territorial e da promoção da agroecologia. No entanto, essa visão sistêmica negligenciou o funcionamento do sistema econômico, na medida em que as políticas públicas ficaram centradas em um único canal de comercialização: a venda institucional para alimentação coletiva (basicamente em escolas), que sofre com as descontinuidades políticas.

Na França, o fornecimento de alimentação pública foi objeto de vários programas de governo, mas os resultados se mostraram aquém do esperado. A deficiência é muitas vezes explicada por argumentos puramente técnicos (dificuldades para cumprir a legislação, falta de logística, oscilações de preços, falta de equipamentos de armazenamento nas escolas, etc.), porém acreditamos que é também devido à falta de visão sistêmica. O setor de refeições coletivas é considerado como dotado de uma lógica própria, como se pudesse desenvolver-se de forma independente de outras formas de comercialização. No entanto, um enfoque pragmático, considerando os argumentos e as práticas dos atores – destacadamente dos produtores – mostra que isso não é verdadeiro: cada produtor pode escolher entre diversos canais de comercialização (refeições coletivas, feiras, lojas, grupos de consumidores, venda na propriedade, etc.), que interagem tanto no plano econômico como organizacional, mas também consideram seus valores e visões.

Essa análise permitiu encontrar pistas para futuras pesquisas em torno de algumas questões importantes. A primeira diz respeito à questão de justiça social e de “sustentabilidade justa” ou “ecologização”. Nossa hipótese, que pode ser aprofundada em trabalhos futuros, é de que as alianças de movimentos sociais ativos e de políticas públicas fortes são necessárias para garantir uma equidade social e territorial tanto para agricultores como para consumidores, em termos de acesso a práticas ecológicas, a mercados alternativos e a produtos ecológicos. Nota-se que a política alimentar passa por uma fase de transição do modelo

dominante “produtivista” para um novo “ecologicamente justo”. Nesse sentido, haverá necessidade de reformulações nas políticas alimentares, o que vai exigir um foco especial nas questões relacionadas à mudança de hábitos alimentares, saúde e participação ativa de consumidores e produtores familiares no processo.

A segunda questão a aprofundar está relacionada à dimensão ecológica dos sistemas agroalimentares territoriais na sua diversidade (impacto ambiental, qualidade da paisagem, gestão da água e do solo, entre outros), que exige o envolvimento de equipes multidisciplinares com participação de profissionais das ciências agrárias, biológicas e da saúde, mas também um trabalho com os atores do território sobre como tratar as questões entre produção e consumo¹⁶. Nesse sentido, as políticas devem privilegiar maior conscientização das pessoas sobre as consequências de seus atos de consumo. Nesse rumo, para além de ações individuais, são necessárias estratégias articuladas de grupos organizados de consumidores, produtores dispostos à transição para sistemas mais sustentáveis, empresas responsáveis investindo em tecnologias limpas e atuação do poder público com políticas de incentivo à transição agroecológica, bem como a regulação e legislação adaptadas às realidades locais (como é o caso das agroindústrias familiares).

A terceira questão trata de formas de investigação do sistema agrialimentar, na qual buscamos adotar tanto uma postura analítica como também uma postura transformadora da realidade pela pesquisa-ação. A articulação dessas duas posturas demandam necessariamente um engajamento de longo prazo sobre os casos estudados.

Finalmente, em termos de políticas públicas, as possibilidades de mudança ou transformações no sistema agrialimentar passam pelo apoio à agricultura familiar com o fortalecimento das ligações entre produtores e consumidores e modelos baseados em princípios agroecológicos combinando medidas de apoio governamental como políticas de preservação ambiental, de desenvolvimento rural, de apoio à agroindustrialização e à comercialização, infraestrutura de apoio à produção, assistência técnica aos produtores e educação dos consumidores.

Tanto nos casos da França como no Brasil, observou-se que as redes alternativas de alimentos aparecem como movimentos de posicionamento político para defender uma transição para formas mais sustentáveis de produção e consumo.

16 No momento está sendo elaborado um projeto europeu para discutir a temática entre produção e consumo (“Agroecologia e Dietas Sustentáveis”), associando equipes para analisar casos na França, Reino Unido, Espanha e Brasil.

Comparando os casos franceses e brasileiros, evidencia-se que a demanda forte e crescente da sociedade civil tem influenciado as políticas públicas de diferentes maneiras, dependendo da trajetória histórica dos movimentos sociais, da mobilização e do engajamento dos produtores e consumidores com o tema.

Dessa forma, a influência que as redes alternativas de alimentos têm sobre as políticas públicas e o sistema agrialimentar está – em maior ou menor grau – relacionada às alianças e parcerias que essas redes são capazes de desenvolver. Iniciativas de comercialização por associações e cooperativas de agricultores e consumidores organizados em redes podem aumentar a participação na cadeia de abastecimento de alimentos, criando alianças e cooperação com outras categorias de atores sociais.

Um último ponto a destacar diz respeito aos modos de coordenação e tomada de decisões. Os casos denotam que a influência efetiva de redes alternativas de alimentos no sistema agrialimentar mais amplo depende de alianças que são capazes de construir-se com movimentos similares, mas também com instituições e outros atores do sistema dominante que trabalham em circuitos longos. Formas originais de governança (como acontece em cooperativas de produtores e consumidores e lojas de produtores) devem ser aprimoradas, permitindo envolver não só os produtores, os consumidores e os trabalhadores, mas também autoridades locais e organizações da sociedade civil. Finalmente, outras pesquisas devem investigar como as redes de alimentos podem adotar novas formas de coordenação e gestão, arranjos e inovações que permitam sanar os problemas de falta de mão de obra e fornecer alimentos de qualidade para a maior parte da população.

REFERÊNCIAS

ALLAIRE, G. ; BOYER, R. *La grande transformation de l'agriculture*. Paris: INRA Economica, 1995.

BUI, S. *Transitions vers l'agroécologie: analyse de la pertinence de l'échelle territoriale pour impulser des changements au niveau du système sociotechnique*. Thèse (Doctorat en Sociologie Rural), INRA/AgroParisTech, Paris, 2015.

BRANDENBURG, A. Movimento agroecológico: trajetória, contradições e perspectivas. *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, UFPR, n. 6, jul- dez 2002, pp. 11-28.

BUTTEL, F. Sustaining the unsustainable: Agro-food systems and environment in the modern world. In: P. CLOKE, T. MARSDEN AND P. MOONEY. *Handbook of Rural Studies*, p. 213–229, 2006.

CAMPBELL, H. Breaking new ground in food regime theory: corporate environmentalism, ecological feedbacks and the ‘food from somewhere’ regime?. *Agriculture and Human Values*, vol. 26, p. 309-319, 2009.

DINIZ, D. A. S.; CERDAN, C. Produtos da sociobiodiversidade e cadeias curtas: aproximação socioespacial para uma valorização cultural e econômica. In: Gazolla Marcio; Schneider Sergio (Ed.). *Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: Negócios e mercados da agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS, p. 261-282. 2017 (Estudos Rurais).

DAROLT, M. R. *Conexão Ecológica: novas relações entre produtores e consumidores*. Londrina: IAPAR, 2012. 162 p.

DAROLT, M. R.; LAMINE, C.; BRANDENBURG, A. A diversidade dos circuitos curtos de alimentos ecológicos: ensinamentos do caso brasileiro e francês. *Agriculturas*, v.10, n.2, p. 8-13, jun. 2013.

DARROT, C.; Rennes ville vivrière? *Revue Pour*, vol. n° 224, p. 139-156, GREP, 2014, 442 p.

DENÉCHÈRE F, DURAND G., MARÉCHAL G. Systèmes alimentaires territorialisés: les circuits courts comme vecteur de développement territorial. In: G. MARECHAL (Dir.). *Les circuits courts alimentaires: bien manger dans les territoires*. Éducagri, Dijon, p. 161-171, 2008.

FRIEDMANN, H.; McMICHAEL, P. Agriculture and the state system: the rise and fall of national agricultures, 1870 to the present. *Sociologia Ruralis*, vol. 29, n° 2, p. 93-117, 1989.

GEELS, F. W.; SCHOT, J. Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy*, p. 399–417, 2007.

GOTTLIEB, R. Where We Live, Work, Play and Eat: Expanding the Environmental Justice Agenda. *Environmental Justice*, vol. 2, n° 1, p. 7-8, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2972>>. Acesso em: 20 set. 2016.

KITCHEN, L.; MARSDEN, T. Creating Sustainable Rural Development through Stimulating the Eco-economy: Beyond the Eco-economic Paradox? *Sociologia Ruralis* vol. 49, n° 3, p. 273-294, 2009.

LAMINE, C. Changer de système “ : une analyse des transitions vers l’agriculture biologique à l’échelle des systèmes agri-alimentaires territoriaux. *Terrains & Travaux*, vol. n° 20, n° 1, p. 139-156, 2012.

LAMINE, C. ; BUI, S. ; OLLIVIER, G. Pour une approche systémique non réductionniste de la transition écologique des systèmes agri-alimentaires. *Cahiers de recherche sociologique*, 58, 95-117, 2015.

LEÃO, M. (Org.). *O direito humano à alimentação adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília: Abrandh, 2013, 263 p.

MALASSIS, L. *Nourrir les hommes*. Paris: Flammarion (Dominos, 16), 1994.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). *Municípios brasileiros com produção orgânica*. Brasília-DF. Disponível em: <<https://blog.agroales.com/225-dos-municipios-brasileiros-tem-producao-organica/>>. Acesso em: 20 set. 2016.

PLOEG, J.D. Van der et al. Rural Development: From Practices and Policies towards Theory. *Sociologia Ruralis*, vol. 40, n° 4, p. 391-408, 2000.

PLOEG, J. D. Van der. *Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização*. Porto Alegre-RS: UFRGS, 2008.

RENTING, A.; SCHERMER, M.; ROSSI, A. Building Food Democracy: Exploring Civic Food Networks and Newly Emerging Forms of Food Citizenship. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, v. 19, n. 3, p. 289-307, jan. 2012.

SANTOS, E. D.; DAROLT, M. R. *Circuitos de comercialização de produtos orgânicos em Curitiba-PR*. Monografia de Conclusão de Curso de Agronomia. Departamento de Economia Rural e Extensão. Curitiba: Universidade Federal do Paraná-UFPR, 2016. 60 p.

Equipamentos públicos de Abastecimento Alimentar no Brasil: trajetória e desafios

Walter Belik

Altivo R. A de Almeida Cunha

Introdução

O abastecimento de alimentos envolve um amplo conjunto de atividades que extrapolam a mera função de comercialização agrícola tratada nos textos tradicionais. O abastecimento de alimentos começa já do lado de “dentro da porteira” com as decisões sobre o tipo de produção, época de plantio e características do produto e mercado a ser atendido. As tarefas prosseguem passando os limites da propriedade, atuando sobre a logística de distribuição e sobre os aspectos comerciais e financeiros da transação até atingir o consumidor final. Esse fluxo de atividades que envolve o abastecimento ocorre de forma sequencial para a produção que se dirige ao mercado e está presente na sociedade desde os tempos antigos. De fato, ao longo da história se alteraram as condições objetivas de produção, os hábitos de consumo e a forma de organização da economia, mas as atividades que cercam o abastecimento alimentar permaneceram os mesmos.

O presente texto aborda, em uma perspectiva histórica, as principais iniciativas públicas dos entes federativos nacionais para ordenamento do abastecimento urbano.

As primeiras iniciativas referem-se à construção e administração de Mercados municipais, geralmente nos centros das cidades grandes e médias, como equipamentos de comercialização. A literatura especializada caracteriza estes espaços como “Mercados de Primeira Geração” (GREEN, 2003).

Com a intensificação do processo de urbanização, o abastecimento alimentar das cidades torna-se crucial para a redução do custo de vida das famílias urbanas e para a garantia do acesso a alimentos diversificados e saudáveis. Ademais, em todo mundo o crescimento das cidades impôs restrições logísticas e sanitárias para os mercados situados no centro do perímetro urbano. A partir dos anos 1960, uma série de mercados atacadistas alimentares públicos foram criados pelos estados nacionais, em uma ação que contou com decisiva influência de organismos internacionais como a FAO. Na América latina, agências de cooperação nacional francesa e espanhola tiveram papel importante nesta difusão (SEIDLER, 2001).

Grandes Centrais de Abastecimento foram criadas no Brasil a partir dos anos 1970 nos principais centros urbanos, bem como uma série de mercados satélites em cidades médias e em municípios produtores, constituindo um sistema de abastecimento articulado e definidor de padrões e preços.

Esse sistema, criado pelo Governo Federal, foi denominado Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC) e reunia mercados com participação acionária compartilhada entre o governo central e governos estaduais e municipais, e esteve vigente entre 1972 e 1988 (CUNHA, 2010). Nesse período foram criadas 84% das atuais Ceasas brasileiras.

Seu objetivo era reunir em grandes mercados com escala comercial expressiva produtores e consumidores intermediários, estabelecendo padrões de qualidade, sanidade e preços para uma agricultura em processo de modernização acelerada. Além disso, a política pretendia criar as bases para a estruturação de um segmento de varejo moderno, apto a fornecer alimentos para cidades em crescimento acelerado. A literatura define estes mercados, agora com uma característica atacadista, como “Mercados Atacadistas de Segunda Geração” (GREEN, 2000, 2003).

Com a emergência do setor supermercadista e suas novas formas de organização da comercialização e de relações com o setor produtivo, através de Centros de Distribuição privados, contratos de fornecimento diretos com produtores e diversificação comercial, o setor atacadista público recebe um impacto. Em termos mundiais, a crise é sentida primeiro nos mercados atacadistas europeus, referência dos modelos latinos americanos e do modelo brasileiro. Em seguida os mercados brasileiros passam a sentir os efeitos da concorrência que é potencializada pela crise fiscal do Estado e pelo processo de liberalização apressada dos anos 1990.

Na Europa, o setor passou por um intenso processo de reformulação, com a profissionalização da gestão dos mercados atacadistas, a melhoria dos sistemas

logísticos e a geração de novos valores baseados na informação, rastreabilidade, padronização e adequação para novos serviços como catering, segmentação de produtos e minimante processados, configurando a “Terceira Geração de Mercados Atacadistas” (GREEN, 2000; 2003).

Já os tradicionais mercados atacadistas brasileiros, bem como a maioria dos mercados latino-americanos, não acompanharam esse processo de reconfiguração setorial, entrando em uma espiral de decadência operacional e gestão contaminada por interesses político eleitorais de curto prazo, conforme será abordado mais adiante.

O contexto das mudanças na economia brasileira e dos novos hábitos de compra e de consumo abre uma nova perspectiva para as Centrais de Abastecimento. Diante desse panorama, desenha-se a possibilidade de atuação desses equipamentos públicos como instrumento para promoção do desenvolvimento rural e inserção da agricultura familiar nos circuitos de comercialização através de um canal que possa valorizar os aspectos culturais da origem dos produtos, da gastronomia regional e dos alimentos com baixa pegada de carbono estabelecendo uma maior conexão entre o consumidor e as comunidades. Nesse sentido, as Centrais de Abastecimento brasileiras devem se aproximar do conceito de Polos Agroalimentares como os desenvolvidos em várias partes da Europa, em especial na região da Emiglia Romana. Nesses espaços de comercialização se observa uma valorização dos produtos regionais, articulados com uma rede logística eficiente e gestão profissionalizada. Este modelo, definido como um “mercado de Quarta Geração” (CUNHA et. al., 2011), será detalhado na última seção deste capítulo.

Aspectos históricos

No Brasil, a preocupação com o abastecimento de alimentos surge com o avanço da urbanização, o que vai ocorrer a partir da segunda metade do século XIX. Naquela época, a preocupação das autoridades com a questão do abastecimento estava focada na necessidade de garantir o acesso da população aos alimentos em condições de higiene favoráveis. Caberia, portanto, aos municípios a construção de mercados municipais em condições técnicas adequadas e que fossem de livre acesso ao consumidor e ao que estivessem localizados em áreas de fácil transporte.

Na capital federal do Império, cidade do Rio de Janeiro, o primeiro mercado municipal foi construído em 1841 na área da Candelária (demolido em 1911) sendo seguido pelo Mercado Municipal da Praça Mauá em 1908 (demolido nos anos 60), ambos na área portuária e no coração comercial da metrópole (FRANÇA e REZENDE, 2010).

Em São Paulo, segunda cidade em população do país, o primeiro mercado surge em 1867 na Várzea do Carmo, na mesma localidade onde se situava o Barracão (1836-38), às margens do Rio Tamanduateí que era o principal meio de transporte de mercadorias na época (JUNQUEIRA e PEETZ, 2015), próximo do abatedouro municipal (que fazia uso do rio para o despejo dos dejetos) e próximo dos caminhos que vinham da Baixada e do porto de Santos. O Mercado Grande ou da Ribeira, como era conhecido, foi construído na antiga Rua das Casinhas, tradicional ponto de comércio da cidade, com grande presença de ambulantes (quitandeiras) e tinha como objetivo de disciplinar e impor padrões de higiene ao setor. Mais tarde esse mercado foi demolido dando origem a outra instalação mais moderna e, por fim ao mercado municipal da Cantareira em 1938.

Esse mesmo movimento aconteceu em Porto Alegre com a inauguração do Mercado Público em 1869, o Mercado São José em Recife (1875), Mercado Municipal de Campinas (1908) e Mercado Modelo de Salvador (1912), para ficarmos em alguns exemplos e que caracterizam uma primeira geração de mercados públicos no Brasil – a exemplo do ocorria na Europa. Durante esse período de expansão das cidades, o abastecimento passa a ter uma função importante tendo em vista que os quintais domésticos não poderiam atender à demanda de alimentação, assim como os excedentes que vinham das áreas rurais adjacentes.

A especialização da produção e oferta de gêneros fazia com que o comércio ganhasse escala e exigisse condições melhores para o desenvolvimento das suas atividades. Na virada do século XIX, o Rio de Janeiro tinha uma população de 691 mil e São Paulo já estava com 240 mil habitantes. As taxas de crescimento da população urbana eram explosivas. Em um curto período de 40 anos a começar do início do século a população do Rio de Janeiro se multiplica por 2,5 e na cidade de São Paulo a população cresce 5,4 vezes. Segundo Cano (1998) a taxa de crescimento urbano atinge 3,1% a. a. comparado com a taxa média da população de 1,9% a.a. comparando-se os censos de 1928-35 com 1941-45.

Durante boa parte do século XX o abastecimento alimentar era um problema das autoridades municipais. Muito embora os movimentos sociais do início do

século sublinhassem a questão da carestia e o Estado Novo tivesse desenvolvido algumas políticas de reforço alimentar, a relação entre a produção e o consumo doméstico permanecia distante. Durante a República Velha o Ministério da Agricultura reunia também os setores de Indústria e Comércio e não seria exagero afirmar que a Agricultura era basicamente o café, mas os assuntos ligados ao comércio de alimentos permaneciam ignorados. A partir de 1933, o Ministério da Agricultura passa a ser independente e, especificamente, o comércio de alimentos se insere nas atribuições do Ministério da Indústria e Comércio.

Embora os diversos governos do pós-guerra tenham tratado do tema da alimentação, como o Plano SALTE (governo Dutra: 1949-53), Plano de Metas (governo Kubitschek: 1956-61), Plano Trienal com as Reformas de Base (Goulart: 1963-64) o baixo investimento e a baixa capacidade de intervenção impediam uma ação mais eficiente para garantir o aumento da oferta e a estabilização de preços (BELIK, 2007).

Com a entrada dos governos militares e a preocupação em “modernizar” a agricultura surge também o esforço em reduzir as tensões sociais através da melhoria nos sistemas de abastecimento. Após uma rápida etapa liberalizante na economia, capitaneada pelo economista Roberto Campos no Ministério da Fazenda, durante o governo Castello Branco, os programas de governo assumem uma face claramente intervencionista, cobrindo o espaço deixado pelo empresariado inoperante (BELIK, 2007).

No governo Costa e Silva (1967-69) é lançado o PED-Programa Estratégico de Desenvolvimento. O massivo PED vai concentrar seus projetos na área agrícola e numa política de modernização da distribuição e abastecimento com a instalação da rede de centrais atacadistas, as Ceasas, por todo território nacional. Essa rede de Centrais de Abastecimento de economia mista (parcerias municipais, estaduais e federais) era controlada e coordenada diretamente pelo Governo Federal através do SINAC, pois, para os governos militares, tratava-se de um tema ligado à segurança nacional. Paralelamente, os anos 70 são uma época de enorme transformação no varejo de alimentos, que passa a ser liderada pela expansão do sistema de autosserviço no Brasil.

Muito embora o esforço concentrado na criação de centrais de abastecimento tenha levado à criação de dezenas de CEASAs no país por mais de 20 anos, o Abastecimento aparece como uma função complementar e assessória à Agricultura nas políticas públicas. Finalmente, em 1996, o tema do abastecimento volta

a ter visibilidade com a mudança de nome do antigo Ministério da Agricultura em Ministério da Agricultura e Abastecimento, transformado em Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) em 2001.

Por outro lado, a inércia da política pública em relação ao abastecimento já estava presente nesse momento. Na realidade, as Centrais Atacadistas que haviam sido criadas para aproximar fisicamente os produtores dos pequenos varejistas (feirantes, quitandeiros etc.) nascem com uma grande dificuldade em atender as estruturas centralizadas e a padronização imposta pela indústria supermercadista. Segundo Cyrillo (1987), no mesmo período em que ocorre o esforço para a construção das Centrais de Abastecimento por parte dos governos militares é lançado o Programa de Modernização e Reorganização da Comercialização (PMRC), voltado para o setor privado, com financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDE) e recursos do Programa de Integração Social (PIS), visando a instalação de redes de supermercados, o que levava à redução drástica no número de pequenos varejistas.

Olhando em retrospectiva é importante reconhecer que o modelo brasileiro de comércio atacadista público iniciado nos anos 70 sob o SINAC integrava diversas praças comerciais pelos padrões de preços e qualidade. Com um programa de investimentos em infraestrutura de abastecimento sem precedentes no país, o SINAC criou, em articulação com estados e municípios, 22 empresas de abastecimento atacadistas (as Ceasas), 47 entrepostos e mercados expedidores e 158 equipamentos varejistas nos principais centros urbanos do país. Esta estrutura durante muitos anos foi a principal referência brasileira na formação de padrões comerciais para produtos hortigranjeiros com a definição dos padrões de classificação, embalagem e qualidade, bem como da informação de preços e quantidades comercializadas.

Na segunda metade dos anos 80, a crise financeira e gerencial do sistema levou à extinção do SINAC, culminando com a transferência do controle acionário das Ceasas para os estados e municípios. A engenharia financeira do mecanismo de financiamento que permitiu a construção da imensa infraestrutura das Centrais de abastecimento se mostraria frágil em função das crises externas e foi determinante para o desmonte do Sistema. O término do SINAC se deu pela conjunção de quatro fatores: a fragilidade dos mecanismos de financiamento, problemas de focos e metas operacionais, dificuldades de relacionamento entre

o governo federal e os estados e municípios e a falta de enraizamento das políticas do SINAC (CUNHA, 2010).

A partir da desarticulação do SINAC, diversas Ceasas passaram sofrerem deficiências estruturais e conceituais. Tais deficiências levaram, em maior ou menor grau, à obsolescência das estruturas físicas de comercialização e a perda de eficiência dos métodos de gestão empresarial. Esta perda refletiu-se também na ausência de uma visão estratégica de longo prazo e na falta de aproximação e interação entre os agentes envolvidos no processo de produção, comercialização, distribuição e consumo.

Embora desarticuladas e sem diretrizes estratégicas, as Centrais de abastecimento brasileiras mantiveram uma parte das funções necessárias para alimentar um sistema nacional de informações sobre a comercialização de produtos hortigranjeiros. Esta estrutura é ainda responsável pela comercialização de mais de 16,1 milhões de toneladas anuais de produtos hortigranjeiros, cuja movimentação comercial supera a cifra de US\$ 10 bilhões anuais (dados de 2014).

As Ceasas registram cotidianamente as informações sobre quantidade, valor e origem de expedição da produção que chega a seus entrepostos, constituindo um valioso (ainda que subaproveitado) banco de dados. Estes registros representam uma informação estratégica e diferente dos dados do Censo Agropecuário, e estão reunidos sob a base de dados do Programa de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (Prohort), criado em 2005 e vinculado à Companhia Nacional de Abastecimento-Conab.

Neste sistema pouco coordenado, a Ceagesp (a maior Central de Abastecimento do Brasil) atua como um grande *hub* de distribuição, sendo responsável por 25% da comercialização de hortigranjeiros e por 10% do total de gêneros que passam por todas as Ceasas do Brasil (CUNHA E BELIK, 2015)¹.

¹ Cunha (2015) estimou que pelo menos 6% da origem total de frutas comercializadas entre as Ceasas têm como origem as grandes centrais de abastecimento, sendo que 4% vêm do sistema atacadista da Ceagesp. Portanto, qualquer transformação que ocorra na Ceagesp afeta, em efeito cascata, todo abastecimento nacional.

Transformações recentes: da crise dos sistemas europeus para a crise das Ceasas

Ainda que sem coordenação, a lógica de hierarquia das Centrais de Abastecimento manteve-se de alguma maneira no aspecto comercial, com as grandes Centrais funcionando como expedidoras para centros regionais. Por outro lado, essas organizações perderam algumas das suas funções, “clássicas”, seja no estabelecimento de padrões de classificação ou na transparência de preços (CUNHA; BELIK, 2012).

O mote da qualidade, da segmentação e diferenciação dos produtos, da rastreabilidade e dos orgânicos passou longe dos entrepostos públicos, dirigindo-se diretamente aos supermercados e agora ao varejo repaginado como *gourmet*.

Esta realidade podia ser antevista na crise do modelo dos grandes mercados atacadistas de segunda geração, que se revelou na Europa na década de 70, com perda de importância de muitos mercados atacadistas. O serviço oferecido pelos atacadistas tradicionais se tornou caro, não atendendo às necessidades da nova distribuição que requeria seleção, conservação, embalagem, preços competitivos e gestão de marcas. Esta tendência foi agravada por um processo contínuo de depreciação das estruturas, das funcionalidades e principalmente da gestão das Ceasas brasileiras.

O modelo dos mercados de segunda geração entra em crise na Europa em meados da década de setenta com a saída da atividade comercial de diversos operadores e a perda de importância de muitos mercados atacadistas, tanto em volume quanto em valor das transações. As razões da crise do modelo europeu estão fortemente ligadas à emergência de novas formas de coordenação do abastecimento atacadista representado pelas plataformas logísticas estruturadas pelos supermercados e hipermercados (FAO, 2002).

Neste novo paradigma, orientado para a redução de custos, ganhos diferenciais de qualidade e customização de produtos, as instalações físicas se deslocam do espaço das grandes centrais em diversos Centros de Distribuição privados. O serviço oferecido pelos atacadistas tradicionais se tornou comparativamente caro, não atendendo às necessidades da nova distribuição que necessita de pré-seleção, conservação, embalagem, preços competitivos e gestão de marcas (GREEN e SCHALLER, 2000; CADILHON et. al., 2003).

Alguns mercados europeus reagiram à crise através de um processo de reestruturação que procurou atrair para dentro das grandes centrais as plataformas logísticas privadas. Para isto, as centrais incorporaram um conjunto de investimentos em logística, que ia desde a introdução da cadeia do frio, a partir de estímulos ao investimento privado, até a estruturação do transporte multimodal que ainda não existia nos grandes entrepostos (GREEN, 2003).

Estes mercados orientaram-se para estimular atividades que gerassem novos negócios, como os serviços de fornecimento customizado de alimentos para restaurantes e hotéis e o aumento do valor agregado das atividades realizadas pelos atacadistas, através de cooperações e integração entre diversos segmentos produtivos. Este processo de reestruturação dá origem à emergência um novo modelo de negócios que caracteriza os “mercados de terceira geração” cujas características principais são a busca de respostas mais homogêneas em escala nacional para desenvolver estratégias de cooperação entre os mercados; a integração progressiva e flexível do transporte multimodal e da cadeia do frio; o desenvolvimento de modernas estratégias e tecnologias para rastreabilidade; a incorporação das preocupações ambientais e de tratamento de resíduos e estratégias de flexibilização física e normativa para atender a atacadistas que demandam maior flexibilidade para atender novos nichos de mercados.

A crise das Ceasas

No Brasil, a crise das Ceasas não teve respostas efetivas do Estado. Os dados de estagnação da movimentação econômica das Centrais de Abastecimento brasileiras na comercialização de FLV refletem uma tendência internacional, mas também um processo depreciação das estruturas, das funcionalidades e principalmente dos processos de gestão dos nossos equipamentos.

As Centrais de Abastecimento brasileiras foram estruturadas originalmente tendo o centro de sua atividade econômica baseada no comércio direto da produção rural de produtos hortigranjeiros. Em sua concepção, o papel das centrais era o de organizar o mercado através do estabelecimento de padrões e regras de comercialização e propiciar condições de competição para favorecer tanto os produtores rurais quanto os consumidores.

O amadurecimento da atividade comercial das Ceasas conformou aspectos e características que criaram obstáculos para um novo modelo de geração de valores baseados na relação direta, ou identificada, entre produtores e consumidores.

A primeira característica é de natureza organizacional. Aspectos de especificidade dos produtos hortigranjeiros relacionados à perecibilidade (firmeza, amadurecimento biológico, tipos de embalagens), à escala produtiva e comercial suscitam diferentes formatos organizacionais entre agentes econômicos. Por esta razão surgiram diversos atacadistas especializados em produtos específicos que são fornecedores de atacadistas generalistas. Esta situação ocorre mesmo nos mercados spot como os “mercados livres do produtor”. Estes formatos geralmente envolvem um número grande de intermediários e agentes comerciais (CUNHA, 2012).

A segunda característica é de origem conceitual. A noção de território e de cultura local, de organização social e comunitária, e em essência, das relações sociais não faziam parte do arcabouço teórico e institucional que norteou a criação do modelo brasileiro de comércio atacadista. Esta certamente é uma das razões pelas quais as Ceasas têm tanta dificuldade em implantar programas efetivos de desenvolvimento rural e de apoio à agricultura familiar (CUNHA, 2014).

Os grupos sociais que hoje se enquadram na categoria de agricultura familiar eram tratados indistintamente como “pequena agricultura”, cuja característica era de pequena escala produtiva e baixa modernização. A importação do modelo europeu (francês e espanhol) nunca incorporou no Brasil efetivamente a questão de organização da produção rural.

O terceiro aspecto é de natureza organizacional. Em muitas Centrais de Abastecimento, os espaços de uso livre foram gradativamente apropriados privadamente, com a destinação permanente para produtores ou intermediários de áreas ‘livres’. Na maioria dos casos, a lucratividade das atividades comerciais decorrentes da intermediação (funcional ou especulativa) estimula o produtor rural a mudar seu *core business* da produção para a atividade comercial, mantendo o vínculo rural apenas como passaporte para a utilização do mercado destinado a produtores.

O quarto aspecto é relacionado ao poder de mercado das Centrais de Abastecimento. Na última década a quantidade comercializada de FLV – Frutas, Verduras e Legumes cresceu menos do que a renda e o PIB e o preço dos principais

produtos FLV não é mais formado dentro das Centrais de Abastecimento, mas nos *brokers* e mercados especializados (CUNHA, 2010).

A quinta característica é de diretrizes, ou da ausência delas, decorrente da desestruturação do sistema atacadista brasileiro. De forma geral, as Centrais de Abastecimento brasileiras não têm um referencial temático, institucional e organizacional claro, que oriente suas ações estratégicas para promover o desenvolvimento regional e atender novas demandas dos consumidores. As consequências desta ausência de diretrizes resultaram nas seguintes situações:

As Ceasas não criaram espaços diferenciados para comercialização de produtos de locais, orgânicos e comunitários. As ações de estímulo à melhoria de pós-colheita no campo são pontuais e mantêm o conceito de assistência e orientação para técnicas produtivas em detrimento da etapa de transformação (pós-colheita, embalagem) e comercialização.

1. As ações de apoio à agricultura familiar são pontuais nas Centrais de Abastecimento e só recentemente estas passaram a incorporar ou desenvolver alguns projetos voltados para a agricultura familiar. De forma geral, pode-se afirmar que as Ceasas não diferenciam efetivamente a agricultura familiar e não criaram condições diferenciadas para este ator produtivo que está atuando cada vez mais no fornecimento de alimentos para programas públicos – como é o caso da alimentação escolar.
2. Há um virtual desconhecimento por parte das Centrais de Abastecimento sobre as demandas do consumidor final bem como do segmento de restauração alimentar (restaurantes, hotéis, cafés).
3. Dados estatísticos regularmente coletados pelas Ceasas não se tornam informações estratégicas para negócios dos produtores. É lamentável observar que as recorrentes crises de abastecimento de determinados produtos hortícolas, como aconteceu com o tomate em 2012 no Brasil, poderiam ter sido antecipadas pela análise dos dados que as Centrais produzem com regularidade.

A busca por uma maior eficiência e prestação de serviços deve ser um elemento fundamental dos objetivos de Estado em relação a uma Política de Abastecimento. As Centrais de Abastecimento são agentes importantes para a promoção da Segurança Alimentar, viabilizando e garantindo uma oferta regular e diversificada de alimentos de qualidade, a preços justos e que atendam às demandas e necessidades dos consumidores.

Referências para um novo modelo de abastecimento: mercados de 4ª Geração (4G)

A análise crítica do desempenho recente das centrais de abastecimento brasileiras não pode ser tomada como argumento para a desconsideração de sua importância no abastecimento. A crise das Ceasas é essencialmente uma crise do modelo vigente, mas o papel das Centrais de Abastecimento permanece fundamental, principalmente em países em via de desenvolvimento como o Brasil.

As Centrais desempenham um papel importante nas estratégias nacionais de promoção de Segurança Alimentar, para consumidores familiares e também institucionais, como a alimentação escolar e entidades assistenciais as atividades de educação alimentar, orientação nutricional, aproveitamento integral de alimentos estímulo ao consumo de alimentos saudáveis e frescos.

Um aspecto que é fundamental, e próprio das Centrais de Abastecimento, e que reflete diretamente no abastecimento urbano é o papel que estas têm na economia e na vida cotidiana do entorno dos entrepostos. Como equipamento urbano, as Centrais de Abastecimento são também locais de negócios, lazer e integração social importante nas áreas onde estão instalados. A dimensão das políticas urbanas e do impacto urbano é também um dos elementos que deve estar no rol de atenções e preocupações.

Há um consenso de que o conceito de Segurança Alimentar expressa as demandas básicas da sociedade em relação ao suprimento de alimentos. Ou seja, a disponibilidade constante de alimentos baratos, com qualidade sanitária, nutritivos, saudáveis, com qualidade comercial e que atendam às demandas de seus hábitos de consumo. No entanto, as demandas por alimentos são muito mais complexas atualmente, em decorrência do processo acelerado de urbanização da sociedade, que estabeleceu uma forte identificação entre alimentação, saúde e modo de vida urbano.

Há uma mudança significativa nas perguntas que os consumidores tendem a fazer para definir o valor dos produtos que desejam consumir. A sociedade se transforma na velocidade do acesso às informações e gera novas formas de organização social e relações de consumo. Hoje a informação é um atributo indissociável dos produtos de consumo e como o custo de obter informações caiu drasticamente, as informações que o consumidor de alimentos procura da procura

por preço para incorporar quesitos referentes à relação entre alimento e saúde e alimento e estilo de vida na hora da compra (CUNHA, 2015 b).

O acesso às informações e o empoderamento do consumidor se refletiu no interesse em conhecer aspectos do processo produtivo para escolher produtos produzidos, elaborados, manipulados com segurança, pela ausência de contaminantes químicos e biológicos, ou mesmo pela escolha das técnicas de produção, como os orgânicos. São exemplos desta tendência a busca de alimentos frescos, alimentos com origem identificada e principalmente os produtos orgânicos.

A busca de alternativas ao sistema predominante de cadeias de fornecimento longas e centralizadas pela aliança agroindustrial/grande varejo se revela pela possibilidade de buscar outras formas de acesso e de possibilitar outros quesitos de preferência atribuídos aos alimentos.

É inquestionável que a modernização logística é necessária para promover maior eficiência econômica das atividades de abastecimento. No entanto, é necessário estabelecer uma configuração a geração dos novos valores desejados por consumidores, produtores, atacadistas e varejistas. Essa configuração pode ser definida como Centros/Polos Agroalimentares ou “Mercados de Quarta Geração”. Para isto é necessário que as Centrais de Abastecimento incorporem em seu planejamento estratégico os agentes produtivos, produtores e comerciantes, os consumidores sob um conceito ampliado de Segurança Alimentar.

A modernização logística e de infraestrutura – absolutamente necessária – deve estar orientada para assegurar novas bases operacionais. Em suma, a tríade Infraestrutura, Informações e Serviços e Gestão e Controle deve promover novos produtos, novos serviços, novos negócios, atendendo aos padrões de consumo. Ainda mais, deve possibilitar a inserção de novos produtores e regiões no mercado, estimulando e desenhando sua base regional de produção.

Os resultados que se espera de uma Central de Abastecimento de Quarta Geração são:

1. Infraestrutura e gestão que favoreçam transações rápidas, com baixos custos de transação em ambiente limpo e seguro;
2. A agregação de valores aos produtos comercializados, baseados na classificação, rastreabilidade, sanidade e qualidade comercial;
3. Valorização dos aspectos locais e regionais e de gastronomia regional que favoreçam e desenvolvimento de marcas locais;

4. Inteligência de negócios, baseada na geração de informações, a partir de banco de dados multidimensional que estabeleça a identificação do produto, do produtor e do local da produção e conte com cadastro de produtores e compradores atualizado, acessível e informatizado;
5. Desenvolvimento das habilidades e competências de produtores rurais, atacadistas e prestadores de serviço voltados para o atendimento das demandas dos compradores e consumidores finais e serviços de orientação dos consumidores;
6. Realização de novos negócios e serviços, como processamento de alimentos, fornecimento para alimentação institucional, criação de marcas, etc.

Considerações finais

O presente capítulo apresentou a evolução do sistema de abastecimento de alimentos nas grandes cidades brasileiras desde o final do século XIX até os dias de hoje. Observou-se pela análise que as soluções encontradas para o escoamento da produção voltada para o consumo alimentar urbano sempre surgiram de forma atrasada e, muitas vezes, improvisada. Assim ocorreu com a instalação dos antigos mercados municipais que procuravam disciplinar o comércio de alimentos que se dava de forma descentralizada e sob péssimas condições sanitárias. Mais tarde vieram as Ceasas como forma de racionalizar o atacado reduzindo a intermediação e, como consequência, o preço dos alimentos.

Há 50 anos, quando se instalaram as primeiras Centrais de Abastecimento no Brasil, os grandes centros atacadistas europeus iniciaram uma revolução no atacado de alimentos introduzindo métodos de gestão modernos, controle do capital compartilhado, logística multimodal e, mais tarde, a informática na gestão da informação. Essas mudanças progrediram aproximando o modelo público de atacado da grande distribuição privada. A incorporação de serviços ao atacado de alimentos colocou o pequeno varejista em uma situação um pouco menos desfavorável em relação às grandes redes de supermercados. Os serviços permitiram também a emergência de um setor de refeições coletivas e até mesmo um pequeno setor de processamento de alimentos a partir do novo modelo de Centrais de Abastecimento.

No Brasil, salvo exceções, o modelo de Centrais de Abastecimento permaneceu estagnado e foram realizadas poucas mudanças ao longo do tempo.

Enquanto até mesmo os países da América Latina e Caribe conseguiram renovar suas Centrais de Abastecimento adaptando-se aos novos tempos no sentido de garantir uma alternativa segura para a comercialização dos produtos da pequena agricultura, as Centrais de Abastecimento brasileiras viam de perto o avanço dos supermercados e a sua incapacidade de atuar em favor das políticas de abastecimento.

Dada a impossibilidade financeira e a falta de determinação política para uma mudança em direção a um modelo de Centrais de Abastecimento de Terceira ou de Quarta Geração as Ceasas caminham para o seu desmantelamento. As ações recentes de iniciativas de privatização das Ceasas federais de São Paulo e Belo Horizonte estão envoltas em uma pesada nuvem de incertezas em relação ao modelo de abastecimento que é necessário para abastecer as cidades brasileiras.

Na realidade, a questão essencial não é a privatização das Ceasas pois muitas das suas funções já foram apropriadas por interesses particulares. Seria melhor colocar o tema da desprivatização das relações econômicas das Centrais de Abastecimento e com isso garantir a geração de bens públicos como informações, competitividade, eficiência e oportunidades para inserção de produtores alijados do mercado, cabendo até discutir o modelo de gestão e da composição acionária.

A agenda para a construção de um novo sistema de Centrais de Abastecimento de Alimentos é ampla e a sua reestruturação deve mirar objetivos ainda mais desafiadores.

O primeiro é atender aos novos valores desejados por consumidores que querem informação embarcada nos produtos: qual seu valor nutricional, qual sua qualidade sanitária, como foi produzido, onde foi produzido e quem o produziu. A variável preço é resultado desta escolha, sendo que o mais caro não necessariamente é o melhor. Produtos locais, mais frescos e com menor intermediação comercial podem ter preços mais compensadores.

O segundo objetivo é fazer com que a escolha dos consumidores favoreça a entrada de novas regiões agrícolas, valorizando os aspectos locais e regionais associados à gastronomia.

O terceiro desafio é oportunizar aos operadores atacadistas ser também agentes eficientes e inovadores. Para isso as transações nos mercados atacadistas necessitam ser rápidas, com baixos custos de transação em ambiente físico limpo e seguro estando – comprador e vendedor, amparados por uma inteligência de negócios.

Mais além, mirando as condições presentes da economia nacional as Centrais de Abastecimento devem oferecer condições e oportunidades para inserção de produtores rurais que estão à margem do sistema da grande distribuição supermercadista. Isso pode ser feito facilmente, através da identificação e valorização do quesito regional, social e da forma de produção, como produtos locais, produtos orgânicos, de *fair trade* e oriundos da produção familiar.

REFERÊNCIAS

BELIK, W. Agroindústria e Política Agroindustrial no Brasil. In: *Dimensões do Agronegócio Brasileiro: Políticas, Instituições e Perspectivas*. Brasília: NEAD, 2007, v.1, p. 141-170, 2007.

CADILHON, J. J. et al. *Wholesale Markets and Food Distribution in Europe: New Strategies for Old Functions*. Discussion Paper N. 2: Centre for Food Chain Research, Department of Agricultural Sciences, Imperial College London, January 2003.

CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 4. ed. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1998.

CUNHA, A. R. A. A. Dimensionando “o passeio das mercadorias”: uma análise através dos dados do Prohort. *Revista de Política Agrícola*, Ano XXIV, N. 4, out./nov./dez., 2015, p. 55-63.

_____. (b)Abastecimento alimentar: a superação do padrão Velho–Obsoleto para o Novo-Ancestral. In: SCHNEIDER, Sergio; CRUZ, Fabiana Thomé da; MATTE, Alessandra. *Alimentos para produtores e consumidores: conectando novas estratégias de abastecimento de alimentos*. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 54-70. (Série Estudos Rurais).

_____. *O sistema atacadista alimentar brasileiro: origens, destinos*. Campinas: Instituto de Economia – Unicamp (tese de doutoramento). Campinas, 2010.

_____; CAMPOS, J. B.; ALMEIDA, G. O Sistema Brasileiro de Centrais de Abastecimento e os mercados de Quarta Geração. 49º. *Encontro da Sober – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*. Anais. Belo Horizonte. MG. 2011.

CUNHA, A. R. A. A; BELIK, W. (2015) Abastecimento no Brasil: o desafio de alimentar as cidades e promover o Desenvolvimento Rural. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil / Organizadores Catia Grisa e Sergio Schneider*. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

_____. Entre o declínio e a reinvenção: atualidade das funções do sistema público atacadista de alimentos no Brasil. *Revista da SOBER*. Vol. 50, nº 3, jul/set., 2012.

CYRILLO, D. C. *O papel dos Supermercados no varejo de Alimentos*. Relatório de Pesquisa. São Paulo: IPE / USP, 1987.

FAO. Urban Food Distribution in Europe. “*Food into Cities Collection*” DT/61-02E. Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome, 2002.

FRANÇA, C. R. & REZENDE, V. F. *O desaparecimento do Mercado Municipal Praça XV, fator na formação do espaço público da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2010.

GREEN, R. Mercados mayoristas: el inicio de una nueva era? Distribucion y consumo. *Mercasa*. Nov. dec. 2003. Madrid. ES, 2003.

GREEN, R; SCHALLER, B. *Logística e racionalização comercial da área dos produtos alimentares frescos*. In: BELIK, W. e MALUF, R. S. (Org.). *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas: IE/UNICAMP, 2000, p 107-130.

JUNQUEIRA, A. H.; PEETZ, M. *100 anos de feiras livres na Cidade de S. Paulo*. São Paulo: Via Imprensa, 2015.

SEIDLER, E. Wholesale Market Development – FAOs Experience. Paper prepared for the 22nd Congress of the World Union of Wholesale Markets Durban, South Africa. September 2001.