

#3

Diciembre
2021

Comida y comunidad

Sistemas
Agroalimentares
Alternativos e
Segurança Alimentar

SEGUNDA PARTE

PARTICIPAN

Eduardo de Lima Caldas
Yury Marcela Ocampo Buitrago
Dulclair Sternadt
Paulo Niederle
Jeferson Tonin
Sergio Schneider
Saritha Denardi
Juliane Salapata
Marcio Gazolla
Potira Preiss
Marcelo Conterato
Maycon Schubert
Catia Grisa
Ingrid Cristina Tepassé
Claudio Trovato
Alberto Ramírez
Ismael Bravo
Rafael Dias
Mário Lúcio Ávila

Grupo Especial
FAO / CLACSO
**Innovación en
políticas públicas
de seguridad
alimentaria
y nutricional**

 **CLACSO**



Food and Agriculture Organization
of the United Nations

Comida y comunidad: #3 / Eduardo de Lima Caldas... [et al.]; coordinación general de Eduardo de Lima Caldas; Alberto Ramírez Fiora del Fabro; Yury Marcela Ocampo Buitrago. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2021.

Libro digital, PDF - (Boletines de grupos de trabajo)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-077-4

I. Seguridad Alimentaria. I. Caldas, Eduardo de Lima, coord. II. Ramírez Fiora del Fabro, Alberto, coord. III. Ocampo Buitrago, Yury Marcela, coord.

CDD 363.85



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Colección Boletines de Grupos de Trabajo

Director de la colección - Pablo Vommaro

CLACSO Secretaría Ejecutiva

Karina Batthyány - Secretaria Ejecutiva

María Fernanda Pampín - Directora Adjunta de Publicaciones

Equipo Editorial

Lucas Sablich - Coordinador Editorial

Solange Victory - Gestión Editorial

Nicolás Sticotti - Fondo Editorial

Equipo

Natalia Gianatelli - Coordinadora

Cecilia Gofman, Giovanni Daza, Rodolfo Gómez, Teresa Arteaga
y Tomás Bontempo.

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales | Queda hecho el depósito
que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento
en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier
medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo
del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios
y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y
su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría
Ejecutiva de CLACSO.

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875 | <clacso@clacsoinst.edu.ar> |

<www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia
Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi.

La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre
el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones
e interpretaciones expresadas.

Coordinadores:

Eduardo de Lima Caldas

Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências
e Humanidades
Brasil

Alberto Ramírez Fiora del Fabro

Oficial de seguridad alimentaria y nutricional
Oficina regional de la FAO para América Latina
y el Caribe
Chile

Yury Marcela Ocampo Buitrago

Escuela de Nutrición y Dietética, Seccional
Oriente, Universidad de Antioquia
Colombia

Contenido

5 **Sistemas Agroalimentares Alternativos e Segurança Alimentar**

Eduardo de Lima Caldas
Yury Marcela Ocampo Buitrago
Dulclair Sternadt

9 **Mercados alimentares digitais e inclusão produtiva**

Inovações na comercialização de alimentos da agricultura familiar no sul do Brasil

Paulo Niederle
Jeferson Tonin
Sergio Schneider
Saritha Denardi
Juliane Salapata
Marcio Gazolla
Potira Preiss
Marcelo Conterato
Maycon Schubert
Catia Grisa

26 **Feiras Livres**

Os oásis e os desertos alimentares

Eduardo de Lima Caldas
Ângela Cristina Tepassé

47 **Gobernanza Municipal en Seguridad Alimentaria y Nutricional**

Aproximación conceptual para un modelo aplicable en Chile

Claudio Trovato
Alberto Ramírez
Ismael Bravo

62 **Intercâmbio de experiências de inovação territorial do Brasil e Colômbia**

Escalonando ideias para a disseminação de práticas na agroecologia

Rafael Dias
Mário Lúcio Ávila
Eduardo de Lima Caldas

Sistemas Agroalimentares Alternativos e Segurança Alimentar

Eduardo de Lima Caldas*
Yury Marcela Ocampo Buitrago**
Dulclair Sternadt***

Apresentação: Grupo Especial do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO-ONU)

O Grupo Especial do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a

* Professor da Universidade de São Paulo (USP), Brasil. Co-coordinador del Grupo Especial FAO / CLACSO Innovación en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional.

** Nutricionista dietista, Mg. en antropología. Docente e investigadora en la Universidad de Antioquía. Co-coordinadora del Grupo Especial FAO / CLACSO Innovación en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional.

*** Ingeniera Agrónoma de la Universidad Federal de Paraná en Brasil, con maestría en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile y especialista en Mercados Agroalimentarios por Instituto Agronómico Mediterráneo de Zaragoza, España. Desde 2009 ha colaborado con la oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe, a cargo de fomentar relaciones con actores no gubernamentales como sociedad civil, academia y sector privado. Anteriormente ha trabajado por más de 15 años en Brasil con organizaciones y gremios de agricultores familiares y trabajadores asalariados rurales apoyando en área de políticas públicas para el sector.

Agricultura (FAO-ONU) foi fundado no Panamá em 2017. A história, entretanto, começa na VII Conferência da CLACSO realizada em 2015 quando, pela primeira vez foi discutida a pertinência de um Grupo Especial desta natureza para discutir ainda de forma geral as questões da alimentação e da agricultura comuns à CLACSO e à FAO. Desde sua fundação, foram definidos dois eixos de ação para o grupo:

- Governança em políticas e ação públicas para a Segurança Alimentar e Nutricional: relações de poder, coordenação política e participação social, bem como ferramentas de gestão pública;
- Políticas e ações públicas enfocadas na construção de sistemas alimentares sustentáveis, inclusivos, transparentes, para combater a má nutrição em todas suas formas a partir dos territórios.

A partir dos eixos de ação foram definidos também o escopo de ação com destaque para os seguintes itens:

- Produção de conhecimento por meio de pesquisa científica;
- Difusão de conhecimento por meio de ações de formação, visibilidade dos trabalhos e ações do grupo;
- Estabelecimento e fortalecimento de redes de políticas públicas e organizações sociais relacionadas com os temas do grupo.

Desde então o grupo se reúne presencialmente uma vez por ano para analisar e avaliar as ações coletivas e mesmo individuais que estejam relacionadas com as ações e objetivos do grupo. Assim o grupo se reuniu em 2018 e 2019 na Argentina. É bem verdade que em decorrência da crise sanitária mundial (COVID-19) que acometeu o planeta, em 2020 e 2021, o grupo não se reuniu presencialmente sequer para a avaliação de suas ações que retroalimentam o planejamento para o ano seguinte, no entanto, foi capaz de manter suas atividades à distância, o que demonstra grande compromisso de seus membros.

Em 2018, este grupo instituiu o Prêmio de Investigação em Inovação em Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional com o recebimento de 74

trabalhos vindos de 12 países; em 2019, na segunda edição do Prêmio, foram recebidos mais de 70 trabalhos vindos de países latino americanos e também europeus.

Do ponto de vista das relações institucionais temos convidado representantes do Observatório para o Direito à Alimentação (ODA)¹ para colaborar com nossas ações bem como participado dos Encontros e atividades promovidas por este Observatório parceiro.

Em 2020, o grupo diversificou suas ações, e então promoveu Encontros com lideranças sociais, especialistas e gestores públicos por meio do que denominamos “Café e Inovação” e, a partir de nossas reflexões, foi lançado o Primeiro Boletim - Comida y comunidade.

Neste ano de 2021, foram preparados dois boletins, sendo este composto por quatro artigos, todos assinados por pesquisadores que participam de alguma instituição vinculada ao Grupo CLACSO-FAO.

Ressalta-se que as reflexões que geraram os artigos permitiram estabelecer relações com outros grupos e outros setores atuantes em distintos territórios. Assim, os artigos em coautoria são importantes para a ampliar nossas relações, nossos colaboradores e gerar uma saudável demanda por ampliação do grupo.

Os artigos tratam de diferentes países: Brasil, Pueblo Wayuu (território específico que compreende a Colômbia e a Venezuela), Colômbia e Chile e utilizam-se de diversos métodos de pesquisa.

A diversidade dos artigos é cerzida por duas ideias: sistemas agroalimentares alternativos e segurança alimentar, previamente definida; e a territorialização da ação pública seja estatal seja societária seja comunitária, definido a partir dos vários recortes escolhidos pelos autores.

¹ <http://www.oda-alc.org/>

Sistemas Agroalimentares Alternativos e Segurança Alimentar

Eis, então, uma breve apresentação dos artigos que compõe esse Boletim.

Os dois primeiros artigos tratam de diferentes mercados para o abastecimento de alimento. Um dos artigos trata especificamente da incorporação intensa e heterogênea da digitalização nos sistemas agroalimentares. Se por um lado, os mercados digitais que operam por meio de grandes marketplaces tendem ao oligopólio e à precarização das condições de trabalho; por outro lado, pouco se conhece sobre os efeitos da digitalização em iniciativas coletivas de comércio justo. Assim, o artigo analisa plataformas digitais de comercialização de alimentos com foco na inclusão produtiva e os resultados nele apresentados sugerem que as plataformas digitais, mais do que simplesmente um canal de comercialização, têm potencial para catalisar a construção de estratégias territorializadas de inclusão produtiva de agricultores familiares.

O outro artigo, por sua vez, identifica as feiras livres no município de São Paulo e apresenta as correlações entre a média de feirantes por feira e indicadores sociais territorializados.

Finalmente os dois últimos artigos do Boletim tratam de análises comparadas entre países. O primeiro trata de experiências locais de enfrentamento da fome e promoção da SAN e busca “aprender” com experiências internacionais (Guatemala, El Salvador e Nicaragua). O segundo artigo, por sua vez, apresenta a difusão da experiência agroecológica brasileira para a Colômbia como parte de um sistema alimentar.

Assim, este segundo Boletim de 2021 do Grupo SAN CLACSO FAO é mais uma vez um pequeno aporte para as discussões sobre sistemas alimentares na ALC em especial no marco da crise sanitária planetária que vivemos em consequência da COVID que nos exige reflexões e tomadas de decisão para a construção de um futuro mais equitativo em termos das condições de produção, distribuição e consumo de alimentos, diferente do pasado recente e do presente.

Mercados alimentares digitais e inclusão produtiva

Inovações na comercialização de alimentos da agricultura familiar no sul do Brasil

Paulo Niederle *
Jeferson Tonin **
Sergio Schneider ***
Saritha Denardi ****
Juliane Salapata *****
Marcio Gazolla ****
Potira Preiss *****
Marcelo Conterato *****
Maycon Schubert *****
Catia Grisa *****

- * Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- ** Universidade Federal do Rio Grande do Sul y Universidade Federal do Amazonas.
- *** Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- **** Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- ***** Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- ***** Universidade Tecnológica Federal do Paraná.
- ***** Universidade de Santa Cruz do Sul.
- ***** Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- ***** Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- ***** Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Resumen: La digitalización se está incorporando a los sistemas agroalimentarios de forma muy intensa y heterogénea. En cuanto a los mercados de alimentos, la mayoría de los análisis apuntan a una tendencia de oligopolización y precariedad de las condiciones laborales, especialmente cuando se trata de mercados digitales que operan a través de grandes marketplaces. Sin embargo, poco se sabe sobre los efectos de la digitalización liderada por iniciativas colectivas de comercio justo. Ante esta problemática, el objetivo de este texto es analizar las plataformas digitales de venta de alimentos con un enfoque de inclusión productiva. La investigación de campo se llevó a cabo durante el primer semestre de 2020 en Rio Grande do Sul, Brasil. Los resultados sugieren que las plataformas digitales, más que un simple canal de comercialización, tienen el potencial de catalizar la construcción de estrategias territorializadas de inclusión productiva de agricultores familiares.

Palabras clave: Digitalización; Mercados de alimentos; Inclusión productiva; Cooperativas

Abstract: Digitization strategies has been incorporated into agrifood systems in a very intense and heterogeneous way. With regard to the effects of this process in the food markets, most of the analyzes point to economic concentration and increasing precariousness of labor conditions, especially when it comes to the largest marketplaces. However, little is known about the impacts of digitization led by collective and fair-trade initiatives, especially when the intention is to promote the inclusion of socioeconomically vulnerable groups. Faced with this issue, the objective of this article is to analyze digital food marketing platforms with a focus on productive inclusion. The field research was carried out during the first half of 2020 in Rio Grande do Sul, Brazil. The results suggest these alternative digital platforms, more than simply a Market option, have the potential to catalyze the construction of territorialized strategies of productive inclusion for family farmers.

Keywords: Digitization; Food markets; Productive inclusion; cooperatives

Resumo: A digitalização vem sendo incorporada aos sistemas agroalimentares de maneira muito intensa e heterogênea. No que concerne aos mercados alimentares, boa parte das análises aponta para uma tendência de oligopolização e precarização das condições de trabalho, especialmente quando se trata de mercados digitais que operam por meio de grandes marketplaces. Porém, pouco se conhece sobre os efeitos da digitalização capitaneada por iniciativas coletivas de comércio justo. Frente a essa problemática, o objetivo deste texto é analisar plataformas digitais de comercialização de alimentos com foco na inclusão produtiva. A pesquisa de campo foi realizada durante o primeiro semestre de 2020 no Rio Grande do Sul, Brasil. Os resultados sugerem que as plataformas digitais, mais do que simplesmente um canal de comercialização, têm potencial para catalisar a construção de estratégias territorializadas de inclusão produtiva de agricultores familiares.

Palavras-chave: Digitalização; Mercados alimentares; Inclusão produtiva; Cooperativismo

Introdução

As tecnologias de informação e comunicação (TICs) estão sendo incorporadas em todas as esferas do sistema agroalimentar de forma muito rápida e heterogênea. No âmbito das estratégias de comercialização, a crescente utilização de sites, plataformas, aplicativos e redes sociais é emblemática nesse sentido. Apesar de não ser um fenômeno totalmente novo, a pandemia de Covid-19 trouxe essa discussão para o centro da agenda de praticamente todas as empresas, cooperativas, movimentos sociais, governos e organizações multilaterais.

Em 2019, seguindo uma recomendação do Fórum Global pela Alimentação e Agricultura, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) já começava a estruturar a Plataforma Internacional pela Alimentação e Agricultura Digital. Na América Latina, em 2020, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) organizou o Seminário “Oportunidades para a agricultura digital na América

Latina e Caribe: resposta rápida a Covid-19”. Na ocasião, Manuel Otero, Diretor Geral da organização, foi taxativo em afirmar que: “Estamos às vésperas de uma revolução agrícola digital, na qual o uso inteligente e intensivo das tecnologias de informação e comunicação deve promover o desenvolvimento da produtividade, com inclusão social e cuidado com o meio ambiente, em benefício dos pequenos produtores, mulheres e jovens.”

Na academia, o tema também passou a ocupar cada vez mais espaço. No entanto, se, por um lado, boa parte da literatura é enfática em sublinhar os efeitos adversos da consolidação de *marketplaces* globais¹, especialmente no que se refere à precarização das condições de trabalho e à oligopolização dos mercados (Srnicek, 2017; Antunes, 2018), por outro, pouco se conhece dos efeitos dos mercados digitais constituídos a partir de experiências coletivas, sobretudo no que concerne ao tema da inclusão de grupos socioeconomicamente vulneráveis.

Assim, diante da crescente presença das plataformas digitais no campo da agricultura familiar (Gazolla e Aquino, 2021), em dezembro de 2020 iniciamos o projeto “Inclusão Produtiva em um Contexto de Múltiplas Transições – tecnologias digitais, acesso a mercados e promoção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis”. O projeto foi conduzido pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Agricultura, Alimentação e Desenvolvimento (GEPAD/UFRGS) a partir do apoio da Cátedra Itinerante Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano do Cebrap Sustentabilidade². A pesquisa foi desenvolvida durante o primeiro semestre de 2021 e contou com informações oriundas de entrevistas, questionários e,

1 Plataformas virtuais de comercialização que oferta e/ou vendem produtos de diferentes fornecedores e/ou produtores.

2 Os autores agradecem ao Cebrap e às três organizações que financiaram o projeto: Fundação Arymax, Instituto Humanize e Fundação Tide Setubal.

também, dados coletados diretamente de três plataformas: Alimento de Origem³, Coomafitt⁴ e GiraSol⁵.

Esse texto sintetiza as principais reflexões construídas a partir deste projeto. A primeira seção aborda o tema da digitalização dos mercados alimentares, destacando a lógica de operação dos grandes complexos do varejo por meio de *marketplaces* globais. Num segundo momento, discute-se a possibilidade de plataformas coletivas catalisarem processos de inclusão produtiva e, por fim, a última seção apresenta uma análise de três plataformas de comercialização digital criadas e operadas a partir da ação coletiva.

Digitalização nos mercados alimentares

No escopo desta pesquisa, define-se mercados alimentares digitais como os *sites* e as plataformas virtuais nas quais são ofertados e/ou demandados alimentos, ainda que a finalização da transação (entrega e pagamento) ocorra por meio de outros mecanismos, sejam eles virtuais ou físicos. A partir deste conceito, os modelos de mercados alimentares digitais são inúmeros, incluindo desde a utilização de redes sociais (*WhatsApp*, *Instagram*, *Facebook*) em canais diretos até *marketplaces* que operam em escala global, passando por listas de transmissão em grupos virtuais de consumidores, sites de agricultores e de terceiros e, finalmente, plataformas organizadas por meio de cooperativas e associações.

Quando analisados os potenciais impactos, a primeira questão a ser compreendida é que, por mais recentes e inovadores que sejam, vários desses mercados digitais também já foram dominados por grandes conglomerados transnacionais. A aquisição da Whole Foods pela Amazon, em 2017, demonstra que nem mesmo o mercado de alimentos orgânicos e naturais foge à regra. Assim como ocorre com os mercados físicos,

³ <https://alimentodeorigem.com.br/>

⁴ <https://loja.coomafitt.com.br/>

⁵ <https://coopgirasol.com.br/loja/>

muitas dúvidas recaem sobre as vantagens e os riscos dos agricultores familiares incluírem seus alimentos e produtos nas estantes virtuais controladas por essas corporações. Aliás, o que não faltam são exemplos de fornecedores que faliram em decorrência de relações contratuais que favorecem amplamente os supermercados (Palm, 2021).

A discussão não é muito diferente quando se analisa o mundo virtual. A principal vantagem de ingressar em plataformas de *marketplace* como Amazon, OLX, Alibaba ou Submarino é o ganho de escala e a visibilidade do produto. O ingresso de pequenas cooperativas em plataformas de *marketplace* passa a ser, portanto, uma alternativa para aumentar a visibilidade e a escala das vendas, ao mesmo tempo em que reduz o poder de barganha dos antigos intermediários. Mesmo assim, também se produzem efeitos sobre os mercados mais próximos, inclusive os presenciais, haja vista que essas plataformas possuem estratégias agressivas de marketing, conectadas a redes sociais que manejam algoritmos para alcançar públicos específicos.

Do ponto de vista dos agricultores ou qualquer outro indivíduo, um problema crítico para operar nesses mercados é a necessidade de formalização dos empreendimentos. Nas plataformas operadas por pessoas jurídicas, a venda de um produto geralmente depende da possibilidade de emissão de nota fiscal. Isso explica o motivo pelo qual algumas plataformas virtuais vêm tentando se estruturar como “intermediários do bem”, cuja função seria viabilizar o ingresso de agricultores e pequenas associações nos *marketplaces*.

Permanece a dúvida, todavia, sobre os riscos dos pequenos empreendimentos se aventurarem nessa odisseia digital, e sobre os riscos talvez ainda mais expressivos de serem completamente excluídos dela. Para além da garantia regular de oferta com escala e escopo adequados, e da articulação de sistemas logísticos de baixo custo, o maior desafio para operar por meio de websites ou aplicativos próprios é atrair consumidores que, em geral, já estão habituados com as marcas dos grandes *marketplaces* ou são guiados até eles pelos algoritmos das redes sociais. A vantagem competitiva de operar com big data revela-se, em primeiro

lugar, no fato de que um consumidor em busca de Castanha do Pará será mais facilmente direcionado pelos mecanismos de busca para os sites do Mercado Livre, Amazon ou Submarino do que ao site de uma cooperativa local do Acre (Wright et al., 2019).

Existe ainda uma segunda vantagem dos *marketplaces* que manejam *big data*, que é a capacidade de personalização das estantes virtuais e das ofertas (Morabito, 2015). Muitos consumidores que compram via internet o fazem por praticidade e economia de tempo. No entanto, mesmo aqueles que têm tempo para gastar, podem não ter paciência para navegar por intermináveis listas de produtos para montar suas cestas de compras – o que é geralmente o caso nos sites de venda das cooperativas e associações de agricultores. Em virtude disso, muitos são atraídos aos *marketplaces* em virtude da capacidade que eles possuem de individualizar as ofertas. Conhecendo o histórico de compras do consumidor e até mesmo seus diferentes interesses e opiniões políticas e religiosas – decorrência do manejo de dados “obscuramente” comprados das redes sociais – essas plataformas conseguem oferecer exatamente o que o consumidor quer comprar (embora, na maioria das vezes, ele não esteja consciente disso).

Ao invés da redução das assimetrias, o controle de dados pode criar um precipício entre o poder dos agricultores e aquele das grandes corporações de *marketplace*; ao invés de oportunidades de trabalho, pode-se ampliar a polarização entre ocupações altamente especializadas e pouco, com uma forte redução proporcional das profissões intermediárias idealizados pelo estado de bem estar social. Junto a isso observa-se não apenas a precarização das condições de trabalho, mas também de todo o aparato de seguridade social que historicamente caracterizou os trabalhos em setores de média intensidade tecnológica (Banco Mundial, 2016). Portanto, operando a partir dessa lógica, corre-se o risco de que os mercados digitais apenas ampliem as desigualdades e reproduzam as dinâmicas excludentes dos mercados físicos.

Inclusão produtiva por meio de mercados digitais

Partindo do pressuposto que o universo dos mercados digitais não é homogêneo, e que os efeitos de sua incorporação aos sistemas agroalimentares dependem das relações estabelecidas no decorrer do processo, a principal questão que daí emerge pode ser assim delimitada: a digitalização dos mercados construída a partir de estratégias cooperativas pode potencializar processos de inclusão produtiva da agricultura familiar?

Para responder a esta questão, analisamos três plataformas digitais de comercialização criadas por organizações de agricultores e consumidores situadas no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. O primeiro caso é experiência da Cooperativa de Agricultores Familiares de Itati, Terra de Areia e Três Forquilhas (Coomafitt) na construção de um site para comercialização de alimentos na região Litoral Norte do Estado. O segundo trata-se da plataforma Alimento de Origem, que foi construída pela Agência de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai (ADMAU) e pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) para reunir alguns serviços disponíveis para os agricultores familiares na região Médio Alto Uruguai. Neste caso, a comercialização é apenas um módulo de uma plataforma que inclui outros serviços digitais. Finalmente, a Cooperativa de Comércio Justo e Consumo Consciente – GiraSol é uma cooperativa de consumo que atua na capital do estado, Porto Alegre.

Para dar conta do objetivo proposto, estivemos em constante interlocução com os atores envolvidos na construção e operação das plataformas. As organizações parceiras não apenas abriram completamente os dados aos pesquisadores, mas também permitiram o acesso e o manejo direto dos sistemas digitais. Essa observação participante foi complementada por entrevistas e *surveys* junto a fornecedores e consumidores. Além disso, antes de publicados, houve um processo de verificação dos resultados por meio de discussões entre a equipe de pesquisadores e os representantes das organizações.

A contribuição das plataformas e sites coletivos

A pesquisa identificou cinco dimensões críticas que condicionam o potencial de inclusão produtiva das plataformas digitais de comercialização:

i. Barreiras à entrada e concorrência

- As cooperativas não se depararam com outras plataformas similares já estabelecidas nos mesmos territórios e/ou concorrendo pelo mesmo público. Em virtude dos custos para criação e operação, a pré-existência de alguma plataforma pode ser uma forte barreira, sobretudo em pequenas cidades, onde o público consumidor que utiliza tais mercados ainda é limitado.
- Em virtude do tipo de produto comercializado (alimentos que não estão prontos ao consumo), os principais concorrentes das iniciativas estudadas são os supermercados, os quais também responderam à pandemia criando suas próprias plataformas de venda *online*. Além dos menores custos de operação e das marcas consolidadas, estes atores se beneficiam de uma cesta mais diversificada de produtos alimentares e não alimentares e, em geral, de preços mais competitivos.
- Uma barreira encontrada pelos agricultores é a necessidade de se adequar às exigências tributárias e sanitárias para comercializar nas plataformas. Em virtude dos custos desses processos, muitos optam por permanecer nos mercados informais e, neste sentido, notou-se uma forte expansão das vendas diretas ao consumidor por meio de WhatsApp. No entanto, esta alternativa implica na disponibilidade de infraestrutura própria de transporte, o que não é a realidade das famílias mais vulneráveis.
- O conhecimento para criar e operar as plataformas podem representar uma forte barreira à entrada. Nos casos analisados, este problema foi reduzido em função do apoio de políticas e órgãos públicos (Emater, Universidades, Prefeituras), bem como da articulação com redes de economia solidária.

ii. Escala, escopo e estabilidade da oferta e da demanda

- As plataformas procuram incluir uma variedade de produtos com qualidades diferenciadas: orgânicos, veganos, locais, artesanais, coloniais, sem glúten, nativos (no caso de frutas) e da reforma agrária. Este tipo de estratégia não apenas atrai uma variedade de consumidores, como dialoga com as reivindicações de coletivos e movimentos sociais, fortalecendo dinâmicas de consumo politizado.
- Outro efeito dessa diversificação é o reconhecimento das práticas socioprodutivas e culturais dos grupos sociais que ofertam esses alimentos, tais como as comunidades tradicionais, os assentados rurais e os agricultores ecologistas. No entanto, esse processo tem sido limitado pelas dificuldades que alguns grupos enfrentam para garantir a oferta regular com as quantidades e qualidades demandadas. Isto força as plataformas a ter uma postura cautelosa e prezar pela relação com fornecedores com capacidade de oferta regular – o que, em geral, implica em agricultores menos vulneráveis.
- Em face desse problema, é notório que a desestruturação das políticas de extensão rural, que é a principal responsável por atuar junto a estas comunidades e agricultores mais vulneráveis, demonstra-se um dos fatores mais críticos à viabilização dos processos de inclusão via plataformas cooperativas de comercialização.

iii. Logística

- Embora as análises sobre plataformas digitais de comercialização tendem a focalizar na face virtual das relações econômicas, um dos aspectos mais críticos para a operação desses mercados é a estruturação de sistemas logísticos para a circulação “real” dos alimentos.
- A centralidade dessa dimensão é ainda mais evidente quando se fala em inclusão produtiva. Fatores como oferta e demanda reduzidas, longas distâncias, e precariedade das estradas rurais, dificultam a participação dos agricultores “periféricos”. Para amenizar esses problemas, as próprias cooperativas assumem parte dos custos

e executam a coleta dos alimentos junto àqueles que não têm infraestrutura de transporte.

- As plataformas analisadas operam de maneira integrada aos demais mercados acessados pelas cooperativas. Esta articulação tem se mostrado um fator essencial para a viabilidade econômica na medida em que reduz custos logísticos e de transação.
- No mesmo sentido, as cooperativas conformam iniciativas de intercooperação, à exemplo da RedeCoop, uma rede de cooperativas que compartilha estruturas de distribuição e armazenamento. Esta articulação viabiliza a entrega de pequenas quantidades em lugares distantes, amplia o escopo de produtos para venda e reduz os efeitos da sazonalidade.
- Outra iniciativa que favorece a inserção dos agricultores mais vulneráveis é o fato de que a gestão da plataforma é executada pelas próprias cooperativas. Os agricultores apenas recebem os pedidos dos produtos via WhatsApp, que, nos territórios analisados, se mostrou uma ferramenta com uso generalizado.
- No que tange aos consumidores, os resultados apontaram para as dificuldades de viabilizar o acesso àqueles em situação de maior vulnerabilidade. O fator fundamental é o preço dos alimentos (ainda mais se tratando de produtos com qualidades diferenciadas), que tende a ser igual ou superior aos preços encontrados nos mercados físicos. Esse problema tem se intensificado na medida em que a crise econômica reduz o poder de compra da população em geral.
- Atualmente, o acesso dos consumidores mais pobres apenas se viabiliza por meio de ações pontuais de combate à fome, tais como a doação de alimentos que não foram comercializados ou possuem padrões estéticos que desagradam aos consumidores ou a venda de “cestas populares de alimentos” (sem margem de ganho para as cooperativas) a organizações sociais engajadas nas campanhas de combate à fome.

iv. Arranjo organizacional e governança

- Dentre os resultados da pesquisa, um dos que chamaram mais atenção foi que, nos três casos analisados, a participação social está articulada a um processo de empoderamento e responsabilização de mulheres e jovens rurais. Os exemplos mais marcantes são aqueles das cooperativas GiraSol e Coomafitt, ambas presididas por mulheres com menos de 30 anos de idade e conformadas por um corpo técnico basicamente formado por jovens.
- O protagonismo dos jovens é um elemento destacado nas análises sobre esses mercados em função das capacidades para manejo das ferramentas digitais. No entanto, o que se mostrou mais importante foi a linguagem desenvolvida por esses atores, jovens e mulheres, na construção de metodologias ativas de estímulo à participação. Esse aspecto é particularmente importante para a inclusão produtiva na medida em que essa linguagem se mostra mais aberta à diversidade e à compreensão dos múltiplos fatores determinantes da pobreza rural.
- Ainda no que tange ao arranjo organizacional, é importante ratificar os estreitos laços que as cooperativas possuem com órgãos públicos (Emater, Universidades, Prefeituras) e com redes de economia solidária.

v. Gestão da informação

- Os sistemas de informação utilizados permitem o manejo de dados básicos acerca, por exemplo, dos produtos mais demandados, volumes e frequências de compra, e acompanhamento dos estoques. Análises mais detalhadas demandam tratamento estatístico dos dados brutos e, portanto, a contratação de um profissional externo. A consequência prática é que as cooperativas sabem pouco sobre as preferências e as demandas dos seus consumidores.
- Um dos principais dilemas das plataformas colaborativas diz respeito à visibilidade das cooperativas e suas marcas. Na prática, ele

repercute nos distintos *designs* dos sites de venda. Em algumas plataformas colaborativas os produtos de todos os fornecedores são “misturados”, o que tende a fazer prevalecer a imagem da plataforma. Em outras, o consumidor precisa escolher de qual fornecedor quer adquirir o produto, o que fortalece sua marca, mas restringe o leque de opções de compra. Em suma, os resultados demonstraram que montar prateleiras virtuais é um problema mais complicado do que geralmente se imaginava, e isso porque se trata de uma escolha que materializa diferentes lógicas comerciais e políticas.

A partir dessas várias dimensões, a equipe se voltou a um processo coletivo de identificação dos fatores mais relevantes por meio de uma análise SWOT, cujos resultados são sintetizados no quadro abaixo.

Forças (Fatores Internos)	Fraquezas (Fatores Internos)
<p>As três experiências são consolidadas (bom número de associados, com escala, escopo e estabilidade de oferta) e fazem parte de iniciativas de intercooperação e redes de economia solidária, além de possuírem parceria com universidades e institutos federais.</p> <p>As iniciativas possuem capacidade de executar a montagem dos pedidos e as entregas com sua própria estrutura, além de ter capacidade de coleta, armazenagem e distribuição, incluindo lojas físicas</p> <p>Todas contam com participação ativa de mulheres e jovens na gestão da plataforma, o que tem se mostrado um fator impulsionador dos processos de inovação e comunicação</p> <p>Os agricultores associados possuem acesso à internet para uso em dispositivos móveis, o que é útil para organizar os pedidos. As cooperativas dispõem de infraestrutura para auxiliar o cadastramento dos produtos e dos agricultores. Também há facilidade para que os consumidores realizem seu cadastro.</p>	<p>Os sites de compra são pouco adaptados a dispositivos móveis e, mesmo sendo utilizado em computador, podem ser pouco intuitivos e tornar o processo de compra pouco ágil</p> <p>As plataformas não fazem ofertas de produtos para atrair os consumidores e não possuem capacidade de personalização das ofertas, de modo que o preço final é similar ou mais caro do que o preço do mercado físico;</p> <p>As prateleiras virtuais estão organizadas em grandes listas de produtos, as vezes com repetições de quantidades e marcas, além de não fazer distinção dos produtos por categorias (orgânicos, in natura, processados, sem glúten, sem lactose, veganos etc.);</p> <p>Algumas plataformas enfrentam problemas na etapa final do pedido. Além do fato de algumas cooperativas oferecerem apenas uma data para entrega semanal, outras não possuem sistema de pagamento integrado</p> <p>Em alguns casos, há reclamações relacionadas a embalagem, conservação e transporte dos alimentos. Além disso, pode haver dificuldade em acessar o histórico de compras, sendo necessário montar uma nova cesta a cada compra</p>

Continúa en página siguiente >>

Oportunidades (Fatores Externos)	Ameaças (Fatores Externos)
<p>A pandemia impulsionou as compras online de alimentos e as plataformas ganharam projeção pública, principalmente em mídias alternativas. Acredita-se que esta inovação veio para ficar no pós-pandemia.</p> <p>A articulação das cooperativas em redes mais extensas permitirá ampliar a escala e o escopo dos produtos ofertados</p> <p>As exigências legais relacionadas ao uso de sistemas de rastreabilidade e inspeção sanitária estimularam a busca por plataformas digitais que oferecem esses serviços.</p> <p>As plataformas têm sido incentivadas por entidades públicas, o que também reflete o crescente espaço que o tema da digitalização tem conquistado na agenda do Estado e das políticas públicas.</p>	<p>A crise econômica afeta o poder de compra da população, dificultando o acesso a alimentos dessas plataformas, que tendem a ser um pouco mais caros do que os ultraprocessados;</p> <p>As plataformas de venda dos agricultores e cooperativas precisam concorrer cada vez mais com as plataformas online de empresas que operam supermercados e redes de lojas físicas, que tem poder de influência e capacidade de reduzir os preços através de promoções e descontos para produtos selecionados.</p> <p>As plataformas precisam concorrer com a venda direta por WhatsApp, que tende a ter mais praticidade e outras vantagens, levando até mesmo agricultores e algumas cooperativas associadas às plataformas a usar este dispositivo;</p> <p>O público potencial consumidor é limitado e não está habituado a utilizar plataformas online para comprar alimentos, a exceção da GiraSol que opera em Porto Alegre. Isso cria um problema de escala e necessidade de obtenção de financiamento com outros serviços e outros canais de mercados.</p>

Interpretando os resultados

Os resultados da pesquisa demonstram que essas plataformas podem contribuir a processos de inclusão produtiva se satisfeitas, pelo menos, duas condições fundamentais: (a) forem orientadas por princípios de democracia alimentar e estiverem abertas à participação social e ao protagonismo de atores que são portadores desses princípios (nos casos analisados sobressaíram jovens e mulheres); (b) forem apoiadas por políticas que subsidiem os preços pagos aos agricultores; os custos logísticos, de gestão e de transação; e/ou os preços pagos pelos consumidores.

Além disso, o estudo demonstra a relevância dos processos de cooperação e intercooperação, bem como da articulação entre as plataformas digitais de comercialização com outros mercados e serviços. Neste sentido, concluímos que as iniciativas operam com uma dinâmica similar à de mercados territorializados. Elas não visam, portanto, estender as

redes de comercialização para espaços distantes e, em geral, não foram criadas para substituir os mercados físicos. Pelo contrário, foram projetadas como um elemento de reforço de uma estratégia territorializada de diversificação e articulação de mercados. Com isso, mesmo aquelas que operam com poucos compradores e com uma margem reduzida de ganho nas vendas virtuais, se justificam na medida em que viabilizam uma estratégia mais ampla de ação.

Esta parece ser a via mais efetiva para essas plataformas contornarem os problemas decorrentes do “efeito rede” que elas produzem ser muito menor do que os *marketplaces* corporativos. Mesmo assim, isso não garante que elas terão capacidade de competir com outros modelos de comércio digital. Nas grandes cidades, a principal concorrência é com as redes de supermercados que, frequentemente, atuam integradas a sistemas terceirizados de entrega (os quais são mais baratos porque alicerçados na precarização do trabalho). Nas pequenas, o fenômeno das vendas diretas por WhatsApp parece ter fôlego para se expandir pelos próximos anos, haja vista que o baixo custo de operação permite tanto uma maior margem de ganho para os agricultores como menores preços para os consumidores. O problema, neste caso, é que isso demanda do agricultor capacidade de operar com uma escala mínima e uma distância máxima que viabilizem seus custos de transporte e, ao mesmo tempo, que ele tenha infraestrutura para realizar as entregas.

Cabe notar que, nos três casos analisados, as vendas individuais por WhatsApp não são consideradas necessariamente como concorrentes das plataformas coletivas. Pelo contrário, o interesse fundamental das cooperativas é garantir condições socioeconômicas adequadas aos seus associados. As plataformas coletivas foram criadas como alternativas complementares para viabilizar tanto a venda de grandes quantidades quanto a participação de agricultores e consumidores que não têm condições de operar individualmente, seja porque não possuem contato com compradores ou fornecedores, seja porque não possuem infraestrutura ou mão de obra. Além disso, as cooperativas já operam internamente com WhatsApp para organizar os pedidos junto aos agricultores. Ou

seja, a articulação entre diferentes tecnologias tem se mostrado viável para ampliar a participação nesses mercados.

Dentre as principais dificuldades está a distância dessas iniciativas com relação a alcançar o “núcleo duro” da pobreza urbana. As plataformas digitais não são, destarte, diferentes da maioria dos mercados alternativos que ganharam força nos últimos anos, tais como as compras programadas de grupos de consumo, as lojas e armazéns da reforma agrária, as feiras livres das redes de agroecologia, a venda direta nos estabelecimentos rurais ou as tendas de beira de estrada. Se o objetivo é alcançar os grupos sociais mais vulneráveis, garantindo-lhes acesso à comida saudável e adequada, todos estes mercados demandam uma boa dose de política pública. A diferença é que, sem eles, as políticas públicas podem incitar o aumento do consumo de alimentos ultraprocessados, agravando a chamada tripla carga de má nutrição, em que desnutrição e deficiência de micronutrientes coexistem com o sobrepeso e a obesidade, associados a doenças crônicas não transmissíveis.

Considerações Finais

A rapidez com que as tecnologias digitais estão sendo incorporadas às cadeias produtivas tem provocado transformações significativas nos mercados agroalimentares. No que concerne ao tema da inclusão produtiva por meio do acesso aos mercados, é preciso reiterar que o universo dos mercados digitais é absolutamente heterogêneo, e que mais do que apontar os canais de comercialização que poderiam eventualmente contribuir para processos inclusivos, é importante compreender de que maneira foram construídos e quais as regras sob as quais operam. A título de exemplo, a única semelhança entre um produto comercializado na *Amazon* e outro em uma plataforma coletiva coordenada por uma cooperativa de agricultores familiares é apenas o uso da internet, todo o resto difere, incluindo a forma de ingresso, a participação, a logística, a gestão da informação, as instituições e a governança.

Portanto, considerando a heterogeneidade da comercialização digital, seria pouco preciso utilizar a expressão mercados digitais no singular. Com vistas a incentivar processos de inclusão produtiva a partir da construção de mercados digitais, os resultados dessa pesquisa atribuem às organizações coletivas uma função central, com as quais a digitalização dos mercados pode ser estruturada dentro de uma lógica de inserção aos mercados. Finalmente, os sites e as plataformas digitais não devem se limitar ao uso apenas como um canal de comercialização, contrariamente, há um grande potencial de que estas ferramentas auxiliem na construção de arranjos territorializados, inclusive de forma integrada a outros mercados e serviços.

REFERÊNCIAS

- Antunes, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018.
- Banco Mundial. World Development Report 2016: Digital dividends. Washington D.C.: World Bank, 2016.
- Gazolla, Marcio; Aquino, Joacir. Reinvenção dos mercados da agricultura familiar no Brasil: a novidade dos sites e plataformas digitais de comercialização em tempos de COVID-19. Estudos Sociedade e Agricultura. 29 (2), pp. 427-460, jun. a set. 2021.
- Morabito, Vincenzo. Big Data and Analytics. Springer, 2015.
- Palm, Juliano. Processos de transição agroecológica: ecologia de projetos a partir de uma abordagem pragmática, sistêmica e territorial com base em estudo na região serrana fluminense. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Rio de Janeiro: UFRRJ, 2021.
- Srnicek, Nick. Platform capitalism. Cambridge: Polity, 2017.
- Wright, Len Tiu et al. Adoption of Big Data Technology for Innovation in B2B Marketing. Journal of Business-to-Business Marketing, v. 26, n. 3-4, p. 281-293, 2019.

Feiras Livres

Os oásis e os desertos alimentares

Eduardo de Lima Caldas*
Ângela Cristina Tepassé**

Resumen: El objetivo de este trabajo es identificar las ferias libres de alimentos en la ciudad de São Paulo, presentando las correlaciones entre el promedio de comercializadores por feria e indicadores sociales territorializados. Se trata de un trabajo de ensayo, organizado en tres partes: una breve revisión del término “desiertos alimentarios” presente en bases de datos indexadas de revistas académicas; En oposición a este término, proponemos el término oasis alimentario en la identificación de mercados abiertos en la ciudad de São Paulo como un elemento de política pública que puede enfrentar la desertificación alimentaria; un análisis y discusión a partir de la correlación entre la ubicación de ferias libres e indicadores sociales territorializados. En las conclusiones se presentan los límites del presente ensayo y un conjunto de proposiciones para futuras investigaciones.

* Professor da Universidade de São Paulo (USP), Brasil. Co-coordinador del Grupo Especial FAO / CLACSO Inovação em políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

** Mestre em economia política pela PUC/SP e doutoranda em planejamento e gestão de territórios na UFABC.

Keywords: ferias libres de alimentos; oasis alimentarios; desiertos alimentarios; vulnerabilidad social

Abstract: This work aims to identify street markets in São Paulo city, presenting correlations between the average of sellers per fair and territorialized social indicators. It is an essay work, organized in three parts: a brief review of the term “food deserts” present in indexed databases of academic journals; In opposition to this term, we propose the term food oasis in the identification of São Paulo city street markets as an element of public policy that can face food desertification; an analysis and discussion based on the correlation between the location of street markets and territorialized social indicators. In the conclusions, the limits of the present essay and a set of propositions for future researches are presented.

Keywords: street markets; food oases; food deserts; social vulnerability

Resumo: O objetivo deste trabalho é identificar as feiras livres no município de São Paulo, apresentando as correlações entre a média de feirantes por feira e indicadores sociais territorializados. Trata-se de um trabalho ensaístico, organizado em três partes: uma breve revisão do termo “desertos alimentares” presente nas bases de dados indexadas de revistas acadêmicas; Em oposição a este termo, propomos o termo oásis alimentar na identificação das feiras livres no município de São Paulo como elemento de política pública que pode enfrentar a desertificação alimentar; uma análise e discussão a partir da correlação entre a localização das feiras livres e indicadores sociais territorializados. Nas conclusões são apresentados os limites do presente ensaio e um conjunto de proposições para pesquisas futuras.

Palavras-chave: feiras livres; oásis alimentares; desertos alimentares; vulnerabilidade social

*Fumo de rolo arreio de cangalha
Eu tenho pra vender, quem quer comprar
Bolo de milho broa e cocada
Eu tenho pra vender, quem quer comprar
Pé de moleque, alecrim, canela
Moleque sai daqui me deixa trabalhar
(...)*

*Tinha uma vendinha no canto da rua
Onde o mangaieiro ia se animar
Tomar uma bicada com angu assado
(...)*

*Cabresto de cavalo e rabichola
Eu tenho pra vender, quem quer comprar
Farinha, rapadura, e graviola
Eu tenho pra vender, quem quer comprar
Pavio de candeeiro, panela de barro
Menino vou-me embora tenho que voltar*

Compositores
Severino Dias de Oliveira e Maria da Gloria Pordeus Gadelha

Introdução

A ideia de deserto alimentar é recente. Distante do deserto como espaço de silêncio, reflexão, provações e tentações, o deserto alimentar traz em si a ideia do inóspito e da escassez. Assim, a ideia é compreender a distância que há entre a residência de qualquer indivíduo e a variedade de pontos de acesso a alimentos, dentre os quais aqueles pertencentes aos sistemas agroalimentares convencionais como os supermercados e aqueles pertencentes aos sistemas agroalimentares alternativos como as feiras livres.

Os desertos alimentares são áreas geográficas nas quais seus habitantes têm pouca ou nenhuma disponibilidade de opções alimentares saudáveis

como frutas, legumes e verduras frescas por causa da ausência de feiras e quitandas nas cercanias. Então, a referência de análise são as unidades habitacionais. Assim, no Reino Unido, deserto alimentar é qualquer lugar distante entre 500 e 1.000 metros ou entre 10 e 15 minutos a pé de um supermercado (Truchero, 2015).

O debate sobre deserto alimentar procura relacionar a segurança alimentar e a saúde dos indivíduos. Este debate, entretanto, exige articulação com questões relativas ao processo produtivo, aos sistemas alimentares locais, nacionais e mundiais, dentre outros. Com o “distanciamento” das quitandas que não conseguem se manter em decorrências dos diversos custos (aluguel e logístico principalmente), o tempo e o dinheiro gastos pela população com o deslocamento para a compra de frutas, legumes e verduras aumenta. Assim, a opção mais cômoda é a compra de alimentos processados, ricos em açúcares, sal e gordura, mais fáceis de conservar nos supermercados.

Nesta perspectiva, a pergunta que orienta este trabalho é a seguinte: as feiras livres constituem-se em oásis alimentares? Assim, neste artigo, troca-se a referência da análise das unidades habitacionais para as feiras livres para saber quantas delas existem no território, como estão distribuídas e quais suas características básicas?

Se o tema dos desertos alimentares é recente, o uso do termo “oásis alimentar” é uma novidade e pode ser usado como uma noção que apresenta o deserto a partir do oásis e que apresenta o oásis como uma esperança de multiplicá-los.

Este ensaio procura, como já o fez, lançar mão do termo “oásis alimentar” para localizar e discutir em que medida as feiras livres podem significar “oásis alimentares” em territórios socioeconomicamente vulneráveis no município de São Paulo (SP), Brasil.

Deserto Alimentar na Literatura Acadêmica: uma breve apresentação

Em 2020 (janeiro), de forma experimental, foi realizada uma busca na base de dados “Scholar Google” com o descritor “deserto alimentar” nas línguas portuguesa, francesa, inglesa, espanhola, italiana e alemã, cada qual com o resultado da busca entre parênteses: “deserto alimentar” (16), “désert alimentaire” (88), “food desert” (6.720), “desierto alimentario” (25), “deserto di cibo” (nenhum resultado), “wüstenfutter” (01) e “essen wüste (02)”, observa-se no quadro 1, diferença considerável do termo na língua inglesa para as outras línguas¹.

Quadro 1 – Presença do termo “deserto alimentar”, em diversas línguas, pelos algoritmos Google em (mês) de 2020.

Expressão	Scholar Google
Food Desert (Língua inglesa)	6.720
Désert Alimentaire (Língua francesa)	88
Desierto Alimentario (Língua espanhola)	25
Deserto Alimentar (Língua portuguesa)	16

Fonte: Google em dia mês e ano.

Das 16 referências em língua portuguesa, o termo “deserto alimentar” ocorreu em nove delas como dificuldade para obtenção de alimento seguro e saudável.

Motter (2014) realizou um trabalho que permitiu observar o deserto alimentar não somente como fenômeno referente à localização de pontos de venda de alimentos (PVA), mas também a entender o que é o próprio PVA, bem como relaciona o deserto alimentar a outras variáveis como renda e estabelece uma relação de causalidade entre desertos alimentares e obesidade. Para a autora, PVA são supermercados, minimercados, padarias, fruteira/sacolão, açougue, entre outros. O supermercado é uma

¹ Não é nosso objetivo discutir esses dados nesse artigo, estamos utilizando-os como referências para o tema em debate.

grande loja de varejo, geralmente com áreas entre 2.000 m² e 20.000 m², onde se pode adquirir inclusive maior diversidade de alimentos saudáveis, apesar da imensa oferta de alimentos processados com alto teor de gordura, açúcar e sal. Os minimercados, por sua vez, são lojas de pequeno porte. As padarias fazem e vendem pães, os açougues vendem carnes. Fruteiras, feiras e sacolões inclusive instalados em caminhões vendem frutas, legumes e verduras frescos, geralmente da época e contribui para inspirar nossas reflexões sobre as feiras livres como oásis alimentares que procuram ofertar alimentos tanto nos desertos quanto em outras paisagens alimentares também.

Ao tratar dos desertos alimentares, os vários autores definem, cada qual a sua maneira, as circunscrições entre cada unidade de moradia e o ponto mais próximo de oferta de alimento. Essas circunscrições, chamadas de *buffers*, no limite, são arbitrárias. Apesar disso, apresenta-se abaixo uma síntese dos *buffers* utilizados em 23 estudos selecionados.

Quadro 2 - colocar nome e referir no texto

Autor/Autores	Ano	Local/País	Área circunscrita
Austin et al	2005	Chicago (EUA)	<i>Buffers</i> de 0,4 e 0,8 Km no entorno das escolas
Jago et al	2007	Texas (EUA)	<i>Buffer</i> de 1,6 Km no entorno das residências
Simon et al	2008	Los Angeles (EUA)	<i>Buffers</i> de 0,4 e 0,8 Km no entorno das escolas
Galvez et al	2009	Nova Iorque (EUA)	Código Postal das residências dos estudantes
Laska et al	2010	Minessota (EUA)	<i>Buffers</i> de 0,8; 1,6 e 3,0 Km no entorno das escolas e das residências
Kwate e Loh	2010	Nova Iorque (EUA)	<i>Buffer</i> de 0,4 Km no entorno das escolas
Skidmore et al	2010	Norfolk (Ing)	<i>Buffer</i> de 0,8 Km no entorno das residências dos estudantes
Kestens e Daniel	2010	Montreal (Canadá)	<i>Buffer</i> de 0,75 Km no entorno das escolas
Day e Pearce	2011	Nova Zelândia	<i>Buffers</i> de 0,4; 0,8; e 1,5 Km no entorno das escolas
Gebauer e Laska	2011	Minessota (EUA)	<i>Buffer</i> de 0,8 Km no entorno das escolas
Harris et al	2011	Maine (EUA)	<i>Buffer</i> de 2,0 Km no entorno das escolas
Leung et al	2011	Califórnia (EUA)	<i>Buffers</i> de 0,4 e 1,6 Km no entorno das residências
Harrison et al	2011	Norfolk (Ing)	<i>Buffer</i> de 0,8 Km no entorno das escolas e das residências
Jilcott et al	2011	C. do Norte (EUA)	<i>Buffers</i> de 0,4; 0,8; 1,6; e 8 Km no entorno das residências dos estudantes
An e Sturm	2012	Califórnia (EUA)	<i>Buffers</i> de 0,15; 0,8; 1,6; 2,4 Km no entorno das escolas e das residências dos estudantes

Continúa en página siguiente >>>

Autor/Autores	Ano	Local/País	Área circunscrita
Wall et al	2012	Minessota (EUA)	Buffers de 0,4; 0,8; 1,2 e 1,6 no entorno das residências
Black e Day	2012	Canadá	Buffer de 0,8 Km no entorno das escolas
He et al	2012	Ontário (Canadá)	Buffer de 1,0 Km no entorno das escolas e das residências dos estudantes
He et al	2012	Ontário (Canadá)	Buffer de 1,0 Km no entorno das escolas e das residências dos estudantes
Ella Way et al	2012	Glasgow (Escócia)	Buffers de 0,4 e 0,8 Km no entorno das escolas
Buck et al	2013	Alemanha	Buffer de 1,5 Km ao redor das escolas e das residências dos estudantes
Seliske et al	2013	Canadá	Buffer de 1,0 Km no entorno das escolas
Smith et al	2013	Londres (Ing)	Buffers de 0,4 e 0,8 Km no entorno das escolas

Fonte: Autores.

Deve-se mais uma vez explicitar que para os propósitos desse estudo, o ponto de referência não é a unidade residencial, mas o endereço de instalação das feiras como uma tentativa de apresentá-las como oásis alimentares.

Feiras Livres em São Paulo

As feiras livres, em geral, são muito diversas e comportam desde as barracas de frutas, legumes e verduras, os caminhões de peixes e carnes, as tendas de pastéis além de feirantes que ofertam outros produtos como utensílios domésticos, roupas, dentre outros.

Em 2018, o município de São Paulo possuía 883 feiras livres com média de 52,5 feirantes por feira. Elas acontecem em todos os dias da semana, exceto às segundas-feiras, abrangendo grande parte do território urbanizado da cidade. São 189 feiras de domingo, 120 de terça-feira, 144 de quarta-feira, 129 de quinta-feira, 126 de sexta-feira e 175 aos sábados.

No exercício a seguir, buscou-se identificar de que forma o número de feiras e feirantes se relaciona com algumas variáveis socioeconômicas. Para isso, utilizou-se o banco de dados do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com informações do Censo Demográfico de 2010 elaborado pelo

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para a cidade de São Paulo no nível de Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH).

De acordo com o IPEA as UDHs foram construídas com o objetivo de melhor captar a diversidade de situações relacionadas com o desenvolvimento humano que ocorre no interior dos espaços intrametropolitanos, notadamente em seus grandes municípios.

“(…) Enquanto a lógica das áreas de ponderação do IBGE atende a quesitos técnicos relacionados ao processo de coleta e amostragem, as UDHs estão voltadas para a análise espacial das Regiões Metropolitanas (RM) por meio de recortes espaciais de maior homogeneidade socioeconômica, com o objetivo de retratar as desigualdades intrametropolitanas de forma mais contundente”².

Adicionou-se, às delimitações geográficas das UDHs, o banco de dados georreferenciado com as características das feiras livres no município de São Paulo, para o ano de 2018, disponibilizado no Geosampa/PMSP, e realizou-se a contagem das feiras e do número de feirantes em cada UDH.

O resultado desse cruzamento foi um banco de dados com informações do número de feiras, média de feirantes e diversas informações socioeconômicas calculadas pelo IPEA para o Índice de Vulnerabilidade Social, para as 1.593 UDHs na cidade de São Paulo.

Com isso, realizou-se diversas matrizes de coeficientes de correlação de Pearson, a fim de identificar as variáveis socioeconômicas que mais se correlacionavam com o número de feiras e feirantes no município de São Paulo. A hipótese principal era a de que, as regiões mais ricas e desenvolvidas seriam mais atraentes para a atuação dos feirantes e, por isso, teriam maior número de feiras livres e de feirantes por feira.

As correlações observadas não são muito altas porque, conforme será apresentado, a distribuição das feiras no território paulistano não é tão

² Disponível em: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/20-udh-leia-mais/25-saiba>

desigual quanto os indicadores socioeconômicos, de modo que elas podem representar um aspecto importante para a política de segurança alimentar e nutricional de territórios com populações mais vulneráveis socioeconomicamente. Ainda assim, é interessante notar o sentido das correlações apresentadas a seguir, pois elas mostram que poderia haver um número maior de feirantes a fim de ampliar o acesso à alimentos de qualidade em territórios mais socioeconomicamente vulneráveis. Isso, claro, supondo que todas as feiras livres ofertam alimentos frescos e de qualidade, suposição que necessita de aprofundamento em estudos futuros.

Um passo importante para assegurar a afirmação de que as feiras livres são importante instrumento na garantia da segurança alimentar e nutricional em regiões mais periféricas da cidade de São Paulo seria averiguar a qualidade, a diversidade e a quantidade de alimentos que são ofertados nesses espaços. Porém, com base nos bancos de dados disponíveis, não é possível saber se as feiras livres de São Paulo são homogêneas em termos de qualidade e diversidade de produtos oferecidos ou se isso varia em determinados territórios. Caberia uma pesquisa qualitativa, realizada em campo, a fim de aprofundar essa questão.

Na tentativa de captar algum indicativo de qualidade das feiras livres, o presente artigo utilizou como *proxy* a média de feirantes por feira, partindo da premissa de que quanto maior o número médio de feirantes por feira, maior a diversidade de produtos oferecidos, mas assume-se, desde já, a insuficiência dessa premissa e a necessidade de aprofundamento a partir de pesquisas de campo.

O quadro a seguir apresenta o dicionário das variáveis selecionadas:

Quadro 3 – Dicionário de Variáveis

Sigla	Nome	Definição
nome_udh	Nome da Unidade de Habitação	Nome da Unidade de Habitação Elaboração: IPEA.
Ivs	IVS	Índice de Vulnerabilidade Social. Média aritmética dos índices das dimensões: IVS Infraestrutura Urbana, IVS Capital Humano e IVS Renda e Trabalho. Fonte: Censo Demográfico 2010-IBGE. Elaboração: IPEA.
t_mortl	Mortalidade até 1 ano de idade	Número de crianças que não deverão sobreviver ao primeiro ano de vida, em cada mil crianças nascidas vivas. Fonte: Censo Demográfico 2010-IBGE. Elaboração: IPEA.
t_vulner	Proporção de pessoas com renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário mínimo (de 2010)	Proporção de pessoas com renda domiciliar per capita igual ou inferior a meio salário-mínimo (2010) Fonte: Censo Demográfico 2010-IBGE. Elaboração: IPEA.
t_desocu-p18m	Taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade	Percentual da população economicamente ativa (PEA) nessa faixa etária que estava desocupada, ou seja, que não estava ocupada na semana anterior à data do censo, mas havia procurado trabalho ao longo do mês anterior à data dessa pesquisa. Fonte: Censo Demográfico 2010-IBGE. Elaboração: IPEA.
Idhm	IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Média geométrica dos índices das dimensões Renda, Educação e Longevidade, com pesos iguais. Fonte: Censo Demográfico 2010-IBGE. Elaboração: IPEA.
t_densidadem2	% da população em domicílios com densidade > 2	Razão entre a população que vive em domicílios particulares permanentes com densidade superior a 2 e a população total residente em domicílios particulares permanentes multiplicado por 100. A densidade do domicílio é dada pela razão entre o total de moradores do domicílio e o número total de cômodos usados como dormitório. Fonte: Censo Demográfico 2010-IBGE. Elaboração: IPEA.
t_renda_todos_trabalhos	Rendimento médio dos ocupados - 18 anos ou mais	Média dos rendimentos de todos os trabalhos das pessoas ocupadas de 18 anos ou mais de idade. Valores em reais de agosto de 2010. Fonte: Censo Demográfico 2010-IBGE. Elaboração: IPEA.
Feiras	Número de Feiras	Contagem do número de feiras na UDH. Fonte: DEINFO/PMSP (2018). Elaboração: Própria.
Feirantes	Número de feirantes	Contagem do número de feirantes na UDH. Fonte: DEINFO/PMSP (2018). Elaboração: Própria.
Med_feirantes	Número médio de feirantes	Número de feirantes dividido pelo número de feiras na UDH. Fonte: DEINFO/PMSP (2018). Elaboração: Própria.

Fonte: Censo Demográfico 2010-IBGE; IPEA; DEINFO/PMSP (2018).
Elaboração: Própria.

Todos os resultados apresentados a seguir tiveram p-valor $< 0,001$, sendo estatisticamente significativo com 99,99% de confiança.

Em relação à média dos rendimentos de todos os trabalhos das pessoas ocupadas com 18 anos ou mais de idade, há uma correlação positiva de 0,22 em relação à média do número de feirantes por feira. Ou seja, quanto maior o rendimento médio na UDH, maior o número médio de feirantes, ainda que a correlação não seja muito forte.

No caso da correlação com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), a correlação de Pearson foi de 0,29, ou seja, quanto maior o índice de desenvolvimento humano maior a presença de feirantes.

O indicador de população em domicílios com densidade maior que dois mede a proporção de pessoas que mora em domicílios com mais de duas pessoas por cômodos usados como dormitório. É um indicador que pode apontar inadequação de habitabilidade das moradias.

A correlação de Pearson de -0,27 com esse indicador mostra uma relação inversa com as feiras e feirantes, ou seja, onde há maior participação de moradias inadequadas, o número de feirantes por feira é menor.

Da mesma forma, o coeficiente de correlação com a taxa de desocupação da população com 18 anos ou mais de idade também aponta para uma relação inversamente proporcional, ou seja, quanto maior a taxa de desocupação menor o número médio de feirantes. Nesse caso, o coeficiente de Pearson foi de -0,24.

Também no caso da participação de pessoas com renda domiciliar per capita igual ou inferior à meio salário-mínimo, conforme cresce essa participação, cai o número médio de feirantes no território. O coeficiente de correlação nesse caso foi de -0,29.

A mortalidade infantil é um importante indicador da qualidade dos serviços de saúde, saneamento básico e educação de um determinado território. Entre os principais fatores que contribuem para a mortalidade infantil está a desnutrição, podendo-se considerar, portanto, um indicador

de segurança alimentar e nutricional. Esse foi o indicador que obteve uma das maiores correlações negativas com a presença de feirantes, de -0,30. Ou seja, quanto maior a mortalidade de crianças com até um ano de idade, menor o número de feirantes por feira na unidade territorial.

Por fim, com relação ao índice de vulnerabilidade social, a correlação também é negativa, ou seja, quanto maior a vulnerabilidade social, menor a presença média de feirantes. Nesse caso, a correlação negativa foi de -0,26.

O Quadro a seguir apresenta os coeficientes de correlação de Pearson para todas as variáveis apresentadas:

Quadro 1 – Coeficientes de correlação de Pearson

	Feiras	Feirantes	Med_feirantes
Feiras	1.00	0.87	0.61
Feirantes	0.87	1.00	0.82
Med_feirantes	0.61	0.82	1.00
t_renda_todos_trabalhos	0.22	0.24	0.22
idhm	0.29	0.30	0.29
_densidadem2	-0.28	-0.28	-0.27
t_desocup18m	-0.23	-0.23	-0.24
t_vulner	-0.29	-0.29	-0.29
t_morti	-0.29	-0.29	-0.30
ivs	-0.27	-0.28	-0.26

Fonte: Censo Demográfico 2010–IBGE; IPEA; DEINFO/PMSP (2018).
Elaboração: Própria.

As figuras a seguir mostram as diferenças na distribuição das feiras e dos feirantes e nos indicadores socioeconômicos ao longo do território paulistano. Observa-se que as UDHs com os maiores índices de desenvolvimento humano e os menores índices de vulnerabilidade social estão nas regiões do Centro, Oeste, Sul 1 e nos distritos da Sul 2 mais próximos do Centro. Em termos de distritos, é possível destacar, na região do Centro: Liberdade, Bela Vista, Consolação, Cambuci e Santa Cecília. Na região Oeste: Jardim Paulista, Alto de Pinheiros, Barra Funda, Lapa, Itaim Bibi, Morumbi, Perdizes, Pinheiros e Vila Leopoldina. Na Sul 1: Cursino,

Moema, Saúde e Vila Mariana, e na Sul 2: Santo Amaro, Campo Belo e Vila Andrade.

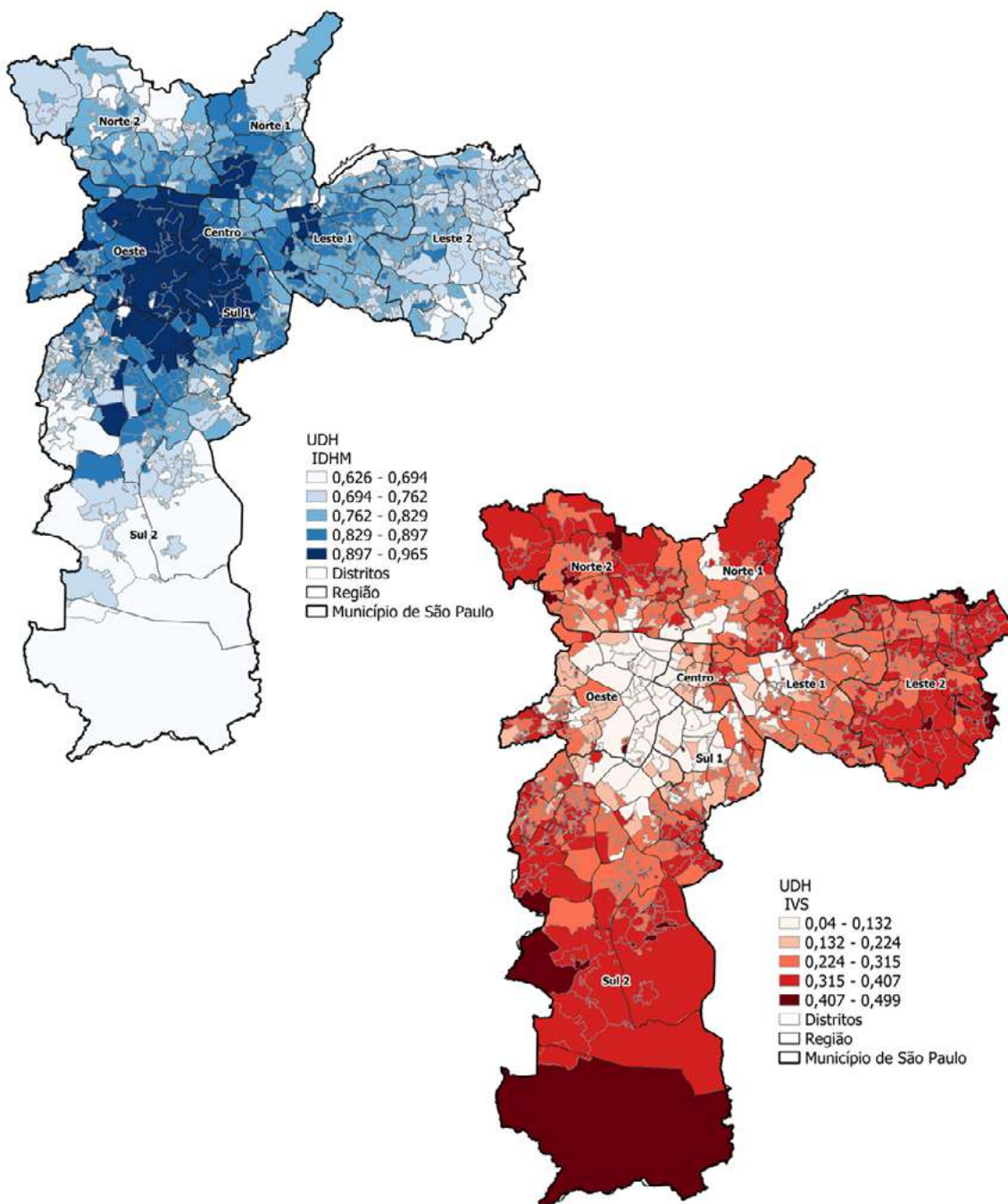
Embora se observe, na figura 3, que as feiras livres estão bem espalhadas no território paulistano e abrangem boa parte da área construída e urbanizada, com um raio de 1km no entorno, nota-se que, em termos de média de feirantes por feira, há uma concentração maior em UDHS das regiões Centro e Sul 1. Em média, no município de São Paulo, há 52,5 feirantes por feiras, mas, nessas regiões, a média chega a 74,1, no Centro, e 59,9 na região Sul 1.

Por distrito, estão entre os maiores também alguns da região Oeste. É caso do Jardim Paulista, que é o maior nesse quesito, com seis feiras e uma média de 99,8 feirantes por feira. Em segundo e terceiro lugares estão dois distritos do Centro: Cambuci e Santa Cecília, com média de 96 e 95 feirantes por feira, respectivamente. Em quarto lugar, Perdizes, na região Oeste, com seis feiras e 87,5 feirantes por feira. Em sexto lugar, a Liberdade, com sete feiras e média de 79,3 feirantes, e em sétimo lugar, o Bom Retiro, com três feiras e média de 78,3 feirantes por feira.

À exceção do quinto lugar, Ermelino Matarazzo, com oito feiras e média de 84,3 feirantes por feira, os demais distritos citados, são ou estão próximos das regiões mais desenvolvidas e com menor vulnerabilidade social da cidade.

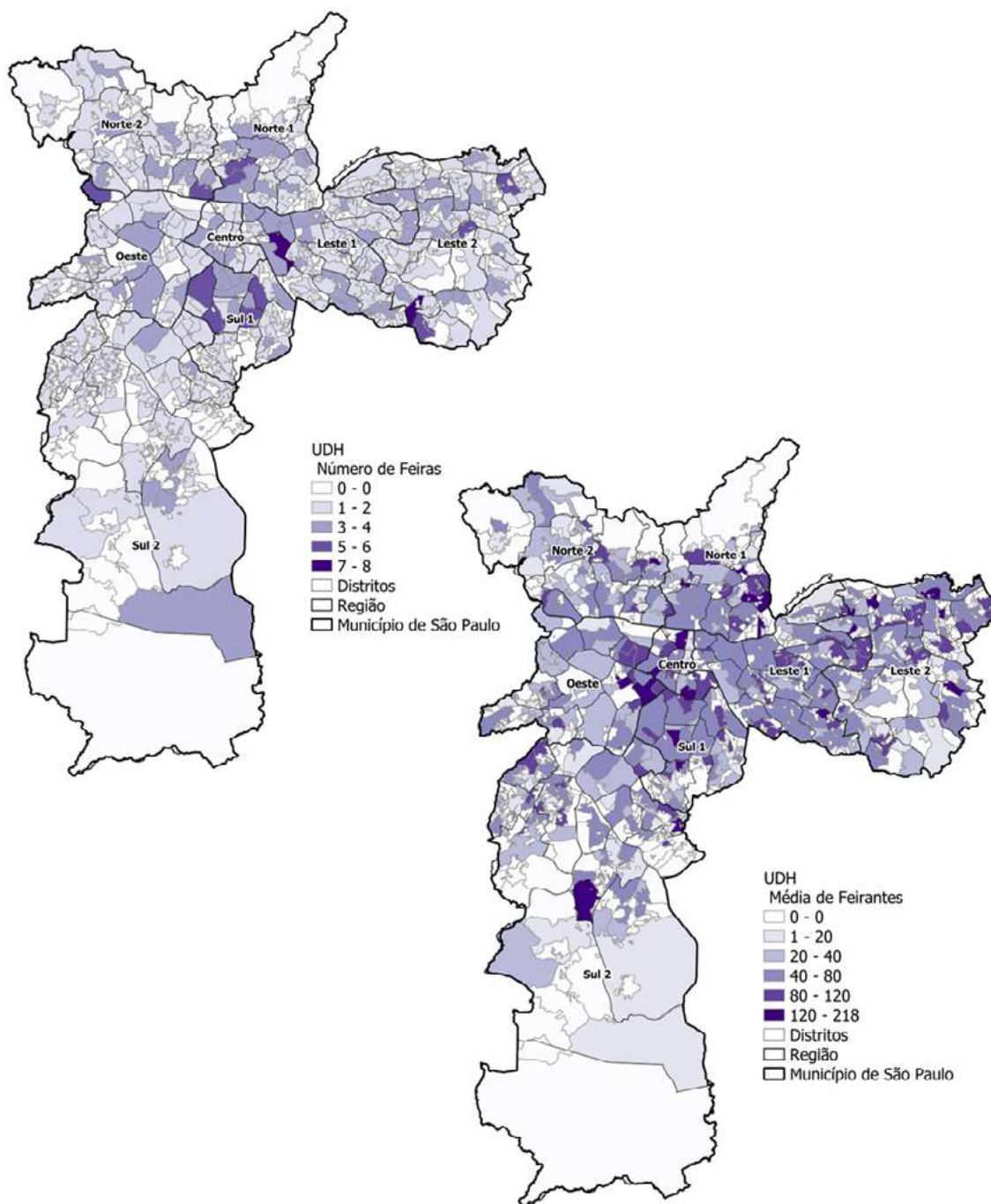
A figura 4, mostra que os *clusters* de UDHS com maior IDHM, coincidem em parte com a os clusters de maior concentração de feirantes por feiras, sobretudo em áreas dos distritos citados da região Centro, Oeste e Sul 1, mas há também algumas áreas coincidentes na região Leste 1 e Norte 1.

Figura 1 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) por UDH, município de São Paulo, 2010



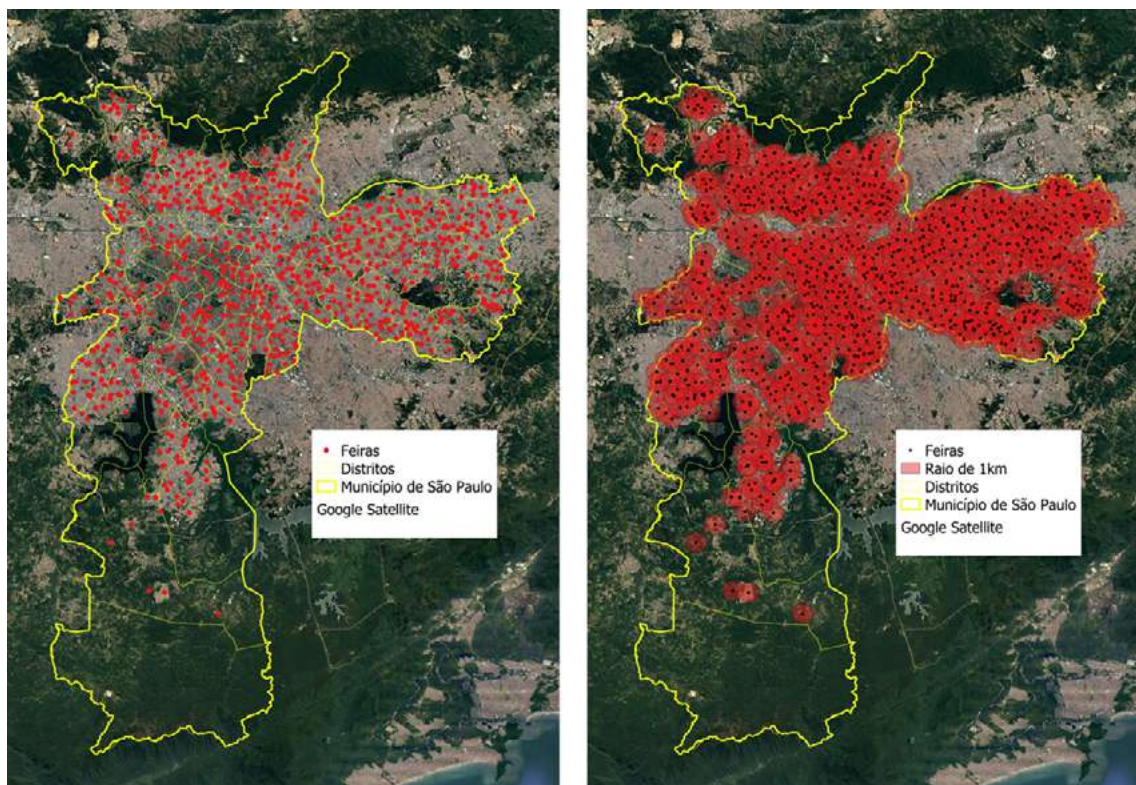
Fonte: Censo Demográfico 2010-IBGE e IVS-IPEA. Elaboração: Própria a partir do IVS-IPEA.

Figura 2 – Distribuição do número de feiras e média do número de feirantes por UDH, município de São Paulo, 2018



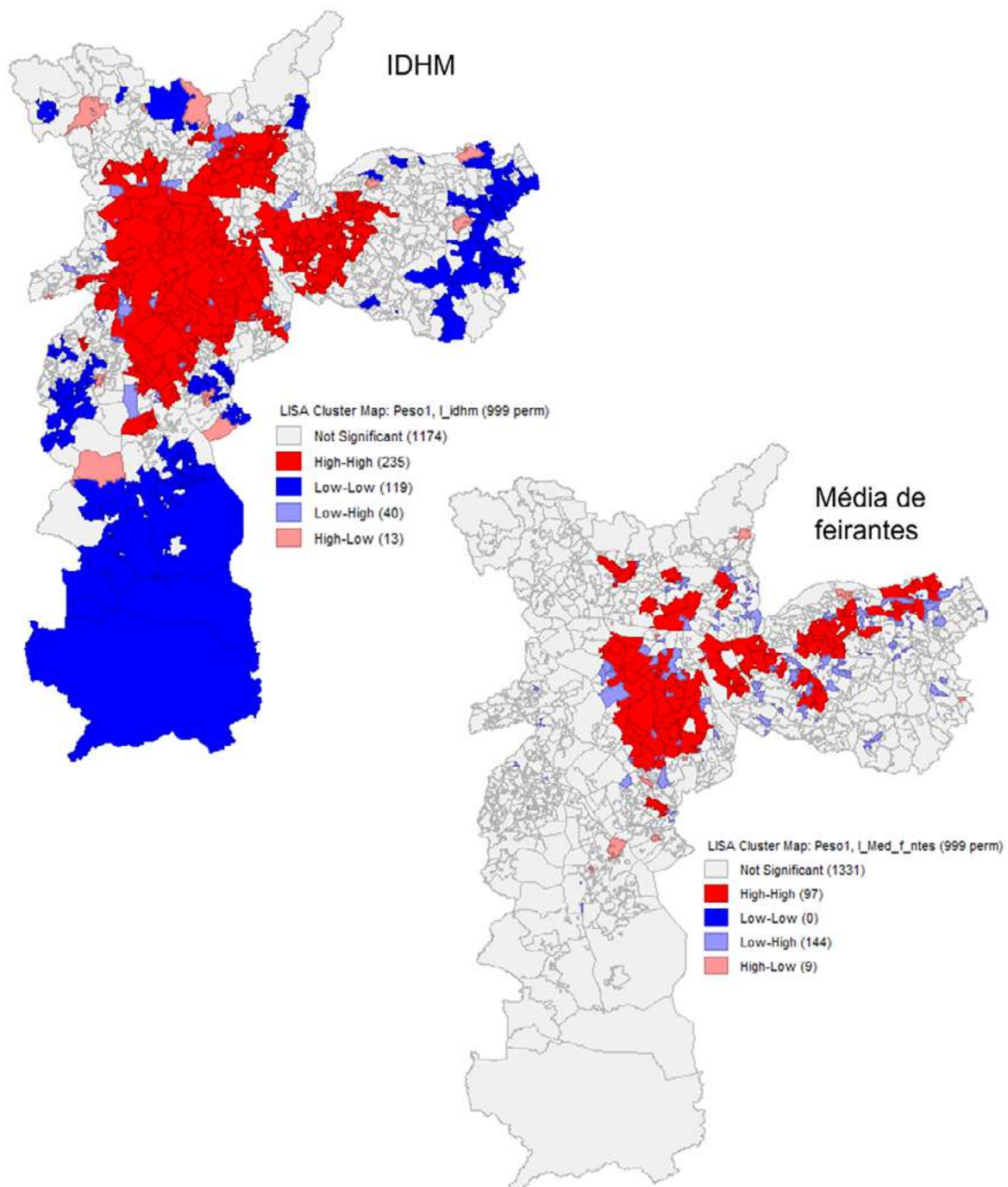
Fonte: DEINFO/PMSP (2018). Elaboração: Própria.

Figura 3 – Distribuição das feiras e raio de 1km, município de São Paulo, 2018



Fonte: DEINFO/PMSP (2018). Elaboração: Própria.

Figura 4 – Mapa de Cluster LISA para IDHM, 2010 e média de feirantes por feira, 2018



Fonte: Censo Demográfico 2010–IBGE e IVS–IPEA. Elaboração: Própria a partir do IVS–IPEA.

Considerações finais

Este artigo apresenta algumas contribuições que possibilitam a construção de um conjunto de proposições e de aprofundamento metodológico.

Dentre as contribuições, destacam-se três: uma breve revisão da literatura sobre deserto alimentar e os diferentes “buffers” utilizados pelos autores, indicando que, no limite, a escolha das medidas adotadas tem caráter arbitrário. Este artigo também contribui com o debate sobre os desertos alimentares ao propor uma inversão de centralidade, valorizar as feiras e sugerir que esses espaços de comercialização de alimento cumprem importante papel como “oásis alimentar” diante dos desertos ainda pouco estudados; e finalmente um exercício empírico sobre as feiras livres no município de São Paulo, a fim de identificar de que forma o número de feiras e feirantes se relaciona com algumas variáveis socioeconômicas no município de São Paulo. Para isso, utilizou o banco de dados do índice de vulnerabilidade social (IVS/IPEA) com indicadores elaborados a partir do Censo Demográfico (IBGE, 2010) e calculou-se coeficientes de correlação de Pearson, a partir da hipótese de que, as regiões mais ricas, desenvolvidas e menos vulneráveis, seriam mais atraentes financeiramente para a atuação dos feirantes e, por isso, teriam maior número de feiras livres e de feirantes por feira.

Notou-se, a partir do exercício proposto, que os coeficientes de correlação de Pearson não foram tão altos, possivelmente porque a distribuição das feiras no território paulistano não é tão desigual quanto os aspectos socioeconômicos, de modo que elas podem representar uma importante ferramenta da política de segurança alimentar e nutricional em territórios com populações mais vulneráveis socioeconomicamente da cidade de São Paulo.

O número de feirantes por feira foi utilizado com uma *proxy* para a qualidade da feira a partir da premissa de que quanto maior o número de feirantes, maior a diversidade de alimentos frescos oferecidos. Se essa premissa for verdadeira, o sentido das correlações apresentadas mostra

que poderia haver um número maior na média de feirantes por feira em algumas regiões a fim de ampliar o acesso à alimentos de qualidade em territórios mais socioeconomicamente vulneráveis.

As feiras, a partir dessa abordagem mais dedutiva, cumprem papel de “oásis alimentar”. No entanto, há um pressuposto de que todas as feiras livres ofertam alimentos frescos e de qualidade e que quanto maior o número de feirantes, maior a diversidade e a qualidade de feira. Assim, é fundamental a realização de estudos indutivos a partir dos quais se observe a dinâmica das feiras, seus feirantes, os fregueses e produtos.

O que se pode dizer por enquanto é que as feiras estão bem distribuídas e devem ser valorizadas como “oásis alimentares”. No entanto, é fundamental o aprofundamento dos estudos relacionando as feiras livres com a noção de segurança alimentar e nutricional bem como aspectos regulatórios e de políticas públicas que permitam conhecer melhor esse espaço que, em princípio, parece tão diverso, colorido e variado como assinala a composição de Severino Dias De Oliveira e Maria Da Gloria Pordeus Gadelha, epígrafe deste artigo.

BIBLIOGRAFIA

- Ali, Mubarik., 2006. Horticulture Revolution for the Poor: Nature, Challenges and Opportunities. Background paper for the World Development Report 2008, <http://econ.worldbank.org>.
- Almeida, Luciene Fátima Fernandes. Ambiente alimentar urbano de Viçosa (MG) e sua relação com o consumo de frutas e hortaliças por idosos: estudo de base populacional. Viçosa, MG [s.n], 2017 (Dissertação de Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Nutrição da Universidade Federal de Viçosa).
- Beulac, Julie.; Kristjansson, Elizabeth.; Cummins, Steven. A Systematic Review of Food Deserts. Preventing chronic disease, v. 6, n. 3, 2009, p. A105.
- Belik, Walter; Chaim, Nuria. Formas híbridas de coordenação na distribuição de frutas, legumes e verduras no Brasil. Revista Cadernos de debate, v. 7, 1999, p. 1-9.

- Cascudo, Luis. História da alimentação no Brasil. História da alimentação no Brasil. Global, 2011.
- Clifton, Kelly. Mobility strategies and food shopping for low-income families a case study. *Journal of Planning Education and Research*, v. 23, n. 4, 2004, p. 402-413.
- Cummins, Steven. Food deserts. *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Health, Illness, Behavior, and Society*, 2014.
- Cummins, Steven. y Macintyre, Salley. (1999) "The location of food stores in urban areas: a case study in Glasgow" en *British Food Journal*, Vol. 101, 7, pp. 545-553.
- Cummins, Steven. y Macintyre, Salley. (2002) "Food deserts" - evidence and assumption in health policy making" en *BMJ*, Vol. 325, pp. 436-438.
- Cummins, Steven.; Petticrew, Mark.; Higgins, Cassie.; Findlay, Anne. y SPARKS, L. (2005) "Large scale food retailing as an intervention for diet and health: quasi-experimental evaluation of a natural experiment" en *Journal Epidemiol Community Health*, Vol. 59: 1035-1040.
- Galvão, Tais.; Pereira, Mauricio. Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, v.23, n.1, p.183-4, 2014.
- Guimarães, Olmaria. O Papel das feiras-livre no abastecimento da cidade de São Paulo. Série Teses e Monografias no 2. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1969
- Larsen, Kristian. y Gilliland, Jason. (2008). Mapping the evolution of "food deserts" in Canada city: supermarket accessibility in London, Ontario, 1961-2005. *International Journal of Health Geographics*, 7(16). DOI: <http://dx.doi.org/10.1186/1476-072X-7-16>.
- Leda, Luísa Correa. Sistema tradicional de varejo de alimentos e sua importância para a segurança alimentar e nutricional: o caso do Distrito Federal. Brasília, DF [s.n], 2017 (Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília).
- Menezes, Francisco; Porto, Silvio; Grisa, Catia. Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil: um resgate histórico. São Paulo: Centro de Excelência contra a Fome, 2015: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/PAA_Institucional_Estudo1_Historico_lowres.pdf>.
- Pollan, Michael. Em defesa da comida. São Paulo: Editora Intrínseca, 2008.
- Truchero, Guadalupe Ramos. El acceso a la alimentación: el debate sobre los desiertos alimentarios, Colombia, *Investigación & Desarrollo* vol 23, n° 2 (2015) págs. 391-415: issn 2011-7574 (on line). DOI: <http://dx.doi.org/10.14482/indes.23.2.6970>

Wilson, Bee. Como aprendemos a comer: por que a alimentação dá tão errado para tanta gente e como fazer escolhas melhores. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2017.

Zakhia, Elizabeth. Mercados e Feiras – Outra viagem pelos cheiros e sabores do Brasil. São Paulo, 2015.

Gobernanza Municipal en Seguridad Alimentaria y Nutricional

Aproximación conceptual para un modelo aplicable en Chile

Claudio Trovato*
Alberto Ramírez**
Ismael Bravo***

Resumen: En diversos países de la región de América Latina y el Caribe existen experiencias de acción a nivel de gobiernos locales: comisiones de SAN en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, instancia de coordinación intersectorial en los municipios de Brasil y en los cantones de Ecuador, por mencionar algunos. Los logros y la experiencia acumulada de este tipo de instancias hacen pensar que es viable implementar una

* Presidente da ONG Progressio, Chile.

** Ingeniero agronomo, Ms. en Desarrollo rural en la Universidad Politecnica de Madri, España.

*** Licenciado en Antropología con mención en Antropología Social de la Universidad de Chile. Investigador del programa Trabajo, Empleo, Equidad y Salud (TEES) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile).

iniciativa similar a nivel comunal de Chile, mediante un esquema de gobernanza que combine una Oficina Técnica de SAN con una instancia de coordinación multisectorial, permitiendo desarrollar agendas que involucren y tiendan puentes entre las áreas de salud, desarrollo social, planificación territorial y fomento productivo.

Palabras clave: seguridad alimentaria, gobiernos locales, territorios

Abstract: In various countries of the Latin American and Caribbean region, there are experiences of action in the matter of public policies on food and nutritional security, at the local government level: Food Security and Nutrition (FSN) commissions in Guatemala, El Salvador and Nicaragua, an instance of intersectoral coordination in the municipalities in Brazil, as well as the cantons of Ecuador, to name a few. The achievements and accumulated experience of this type of instances suggest that it is feasible to implement a similar initiative at the communal level of Chile, through a model that proposes a governance scheme which combines a FSN Technical Office with a multisectoral coordination instance, allowing the development of agendas that involve and build bridges between the areas of health, social development, territorial planning and productive development.

Keywords: food security, local government, territory

Resumo: Em diversos países da América Latina e Caribe existem experiências de ação a nível de governos locais: comissões de SAN na Guatemala, El Salvador e Nicaragua, instância de coordenação intersectorial nos municípios do Brasil e nos cantões do Equador, para mencionar alguns. Os resultados e a experiência acumulada deste tipo de instância fazem pensar que é viável implementar uma iniciativa similar em nível comunal no Chile, mediante um esquema de governança que combine uma Oficina Técnica de SAN com uma instância de coordenação multisectorial, permitindo desenvolver agendas que envolvam e construam pontes entre as áreas de saúde, desenvolvimento social, planejamento territorial e fomento produtivo.

Palabras-chave: segurança alimentar, governos locais, territórios

1. Introducción

Con la llegada de la pandemia, y la subsecuente crisis socioeconómica que atraviesa buena parte del planeta, la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) de los países se ha visto fuertemente afectada, y Chile no ha podido escapar a esta realidad. Si antes de la pandemia, según cifras del Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO), el 15.6% de la población nacional sufría inseguridad alimentaria en algún nivel, esta cifra alcanza un 17,9% en último periodo informado por FAO y otras agencias del sistema de Naciones Unidas (FAO, IFAD, UNICEF, WFP & WHO, 2021)¹.

Por su parte, el sobrepeso y obesidad -la otra cara de la malnutrición- también constituye un grave problema de salud pública. Así, en el país, la obesidad se ha convertido en una de las mayores causas de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT). A la luz de las cifras, es un tema de salud pública y debería ser de preocupación nacional. Según la OCDE (2016)², en Chile, uno de cada cuatro adultos, padecían de obesidad en 2009 y una de cada 11 muertes se atribuían a enfermedades asociadas a la obesidad y sobrepeso. Estos datos se incrementan para el periodo 2016-17, donde se reporta que el porcentaje de adultos obesos alcanzaba ya al 31,2%, mientras que el sobrepeso alcanzó el 39.8% de la población adulta (MINSAL, 2017)³, dando cuenta que se trata de un problema que se incrementa en el tiempo.

Ante este empeoramiento de los indicadores de seguridad alimentaria y nutricional, fenómeno de naturaleza compleja, donde confluyen factores de producción, distribución, disponibilidad, acceso físico y económico

¹ FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2021). The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Disponible en: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/cb4474en>.

² OCDE. (2016). Health policy in Chile. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

³ MINSAL. (2017). Encuesta Nacional de Salud 2016-2017: Primeros resultados. Obtenido de Ministerio de Salud de Chile: https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/11/ENS-2016-17_PRIMEROS-RESULTADOS.pdf

de alimentos con pertinencia nutricional y cultural, surge la ineludible interrogante: ¿Qué hacer? Cabe señalar que este problema adquiere una mayor relevancia en el actual contexto de debate constitucional, puesto que diversos actores y organizaciones han propugnado por incorporar derechos relativos a la seguridad alimentaria y nutricional -e incluso a la soberanía alimentaria- en la nueva Constitución que emane de este proceso. Si bien esto constituiría un avance considerable, aun cuando la actual carta magna contempla el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) de manera implícita⁴, su reconocimiento explícito y proceso de implementación a corto y mediano plazo demandaría la creación de organismos o el aparataje institucional para hacer efectivos estos eventuales derechos consagrados a nivel constitucional.

Con estos elementos en vista, el presente texto propone de manera teórica, las bases conceptuales de un modelo de gobernanza público privada para las acciones en materia de seguridad alimentaria y nutricional, a escala municipal. Este tipo de instancias de coordinación, si bien han sido implementadas en varios países de América Latina y el Caribe, son inéditas en Chile, y en el actual contexto, se hace necesario evaluar su pertinencia en ciertos territorios del país.

2. El modelo propuesto

En este ensayo, se hará un abordaje del tema SAN a escala de gobierno local, tomando como inicio uno de los posibles caminos hacia el logro efectivo del DHAA -no el único, por cierto- y que apuesta por apoyar y potenciar el rol de la Agricultura Familiar Campesina (AFC) como proveedor de alimentos sanos. Los autores tienen plena conciencia que este principio funcionaría mejor en territorios rurales o urbanos con fuerte presencia perimetral de agricultura familiar, tornándose esto como un elemento de contexto relevante al momento de adaptar el modelo a diferentes realidades.

⁴ Este reconocimiento implícito está dado por el hecho que Chile se adscribe al Pacto Universal de DDHH, el Protocolo de San Salvador y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

ONU declara: *“La agricultura familiar ofrece una oportunidad única para garantizar la seguridad alimentaria, mejorar los medios de vida, gestionar mejor los recursos naturales, proteger el medio ambiente y lograr un desarrollo sostenible, en especial en las zonas rurales. Gracias a su sabiduría y cuidado de la tierra, los agricultores familiares son los agentes de cambio que necesitamos para lograr el Hambre Cero”*.

La potente declaración que acompaña la Introducción al Decenio 2019-2028 de las Naciones Unidas de la Agricultura Familiar nos llama a reconsiderar la importancia de esta práctica ancestral, entendiendo en su esencia la objetiva contraposición que tiene con el modelo agroquímico, extensivo y explotador de recursos que domina y condiciona toda la cadena de valores para la alimentación y la agricultura.

En línea con lo anterior, surge una segunda interrogante: ¿tiene la AFC las condiciones para poder desempeñar este rol? Es bien sabido que las familias campesinas sufren con mayor vulnerabilidad los impactos ambientales, no logran acceder a recursos financieros y por ende las mismas ofertas públicas disponibles para el sector no logran una efectiva incidencia para instalar procesos de cambio. Esta situación estructural que caracteriza a la Agricultura Familiar Campesina, sin lugar a duda afecta su desempeño y potencial para aportar en la solución de problemas como el abastecimiento y disponibilidad de alimentos saludables.

Las muchas veces insuficiente o inadecuada inversión pública en beneficio de las familias campesinas o la fuerte visión asistencialista de la misma han ido generando un ambiente de precariedad y una elevada dependencia inducida por la visión de subsidio para la pequeña agricultura. Estos procesos han derivado en una suerte de círculo vicioso que deriva en una visión pintoresca de la economía campesina, reduciendo su potencial y relevancia meramente a su folklore o relevancia acotada a ciertos *clusters* o nichos específicos de mercado.

Esta desventaja estructural se puede ver expresada, por ejemplo, en el hecho que las zonas rurales siguen describiendo niveles de pobreza y pobreza extrema mayores a los que se registran en zonas urbanas. Si

bien, en zonas urbanas como rurales la pobreza ha disminuido entre 2006 y 2017, es un hecho preocupante que en 2017 la pobreza y la pobreza extrema tengan una incidencia mayor en zonas rurales (16.5% y 4.4% respectivamente) respecto de zonas urbanas (7.4% y 2% respectivamente) (MIDESO, 2018)⁵. Esta tendencia se ratifica con los últimos datos disponibles de la encuesta CASEN (MIDESO, 2020)⁶, que muestran una pobreza rural de 13.8% (3.4 puntos porcentuales más que la urbana) y en pobreza extrema de 5.7% (1.6 puntos porcentuales mayor que en las urbes).

Otro dato es la relación con la tenencia de recursos naturales claves para la producción de alimentos. Desde el año de 1981 en adelante, el país ha sufrido un fuerte proceso de concentración en la tenencia y propiedad de la tierra. El CENSO de 2007 (último realizado, con otro en curso) indicó que las 25 mil explotaciones con más de 12 hectáreas de riego básico (HRB)⁷ (es decir, no AFC), acumulaban cerca del 80% de la superficie de riego y de secano, mientras que las 242 mil explotaciones consideradas como AFC solo tenían el 20% de la tierra agrícola de mayor valor en Chile (FAO, 2012)⁸. En resumen, estamos en presencia de territorios con mayores niveles de vulnerabilidad socioeconómica, no obstante su importante rol en la alimentación, hecho avalado porque la AFC representa el 85% del total de unidades productivas del país⁹ y aporta con el 22% del valor bruto de la producción que genera la agricultura chilena¹⁰.

5 MIDESO.2018.Informe de desarrollo social. En: https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Informe_de_Desarrollo_Social_2018.pdf

6 MIDESO.2020.Encuesta Casen 2020. En: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2020/Resumen_de_resultados_de_Pobreza_por_Ingresos_y_Distribucion_de_Ingresos.pdf

7 Hectárea de Riego Básico (HRB) es una unidad de equivalencia con la hectárea física en cuanto a capacidad productiva. La equivalencia 1:1 se estableció en las tierras regadas de Chile Central, exactamente en el sector Buin – Paine, por sus excelentes condiciones agroclimáticas y edáficas.

8 FAO.2012. Dinámicas del Mercado de la tierra en ALC: concentración y extranjerización (Caso de Chile)

9 INE.2007. Censo Nacional Agropecuario.

10 Lineamientos Estratégicos 2014-2018, Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP, Ministerio de Agricultura. <https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/lineamientos-estrategicos.pdf>

Adicionalmente, existen nuevas condicionantes de la situación que atraviesa en la actualidad la AFC, como lo ha sido la pandemia, la creciente desertificación -en buena medida consecuencia del cambio climático- o el igualmente creciente número de casos de conflictos territoriales (los cuales se encuentran originados por diferentes causas como la contaminación ambiental, el acceso al agua o la reducción de la biodiversidad¹¹. Ante este escenario -que se evidencia con el alto número de decretos presidenciales de emergencia ambiental, hídrica y agrícola- la eficacia y pertinencia de las medidas públicas siguen manteniendo una aproximación asistencial y subsidiaria, fuertemente centrada en la relación servicio-usuario y con una escasa consideración del potencial estratégico que encierra una mirada integral al territorio y sus organizaciones.

Sobre todo, llama la atención la insuficiente búsqueda de una acción mancomunada y colaborativa entre los diferentes instrumentos que cada servicio gestiona. Vale señalar que ante las múltiples experiencias de asociatividad¹², hace falta una política que adopte un enfoque en la coordinación y complementariedad de los instrumentos preexistentes a la hora de fomentar, y sobre todo acompañar, un proceso de diálogo y construcción colectiva de medidas.

Un último factor para considerar reside en el significativo nivel de dispersión y duplicación de datos e informaciones que gestionan los servicios. Dispersión a la que se adhiere una serie de diagnósticos, estudios e investigaciones que muchos actores académicos y no académicos han realizado en los últimos años, que en su mayoría no han sido difundidos o considerados ni por las autoridades ni por las mismas comunidades a las que hacen referencia. Dicho de otra forma, existe un importante patrimonio de informaciones y testimonios, crucial para el establecimiento de acuerdos y la toma de decisiones, que se encuentra escasamente sistematizado y/o parcialmente accesible. En definitiva, aún no se evidencia que ante la creciente vulnerabilidad socioeconómica y ambiental

¹¹ Instituto Nacional de Derechos Humanos, en Mapa Conflictos: <https://mapaconFLICTOS.indh.cl/#/>

¹² Según la publicación El Cooperativismo en Chile, (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2017) el número de las cooperativas activas se incrementó de 308 unidades en las décadas 1995-2005 a 1403 en el 2017

que atraviesan las áreas rurales se contraponga con fuerza y determinación una visión territorial más estratégica, que considere a los usuarios como potenciales agentes de cambio e interlocutores válidos, más que simples beneficiarios pasivos, dinámica que se perpetúa ante la falta preocupante de una acción coordinada efectiva y la búsqueda activa de reciprocidad entre las diferentes ofertas sociales.

Un caso emblemático, que ilustra fielmente la compleja situación que vive la AFC en Chile, a pesar de su enorme potencial, se evidencia en la Provincia de Petorca ubicada en la Región de Valparaíso. Petorca es un área rural que se encuentra en estado de emergencia agrícola por escasez de recursos hídricos. Desde comienzos de los años 2000, periodo en el cual comenzaban a agudizarse los efectos del cambio climático y se prendían las primeras alertas por la progresiva erosión de los suelos, este sector se ha caracterizado por la fuerte presencia del monocultivo de paltos para la exportación mediante la instalación de modelos agroindustriales. La grave desregularización existente en materia de normativa que reglamenta los derechos de agua¹³ que incentivó la llegada profusa de inversionistas y la falta de diagnósticos y respuestas oportunas ante el impacto de dicha producción que supone un elevado requerimiento de recursos hídricos, han propiciado una sobreexplotación de recursos no renovables, agudizando el proceso de desertificación, conjugando todos los ingredientes necesarios para perpetuar un estado de emergencia hídrica, ambiental y agrícola, aparejado de todas las consecuencias a nivel socioeconómico y ambientales para la comunidad y el territorio que esta emergencia conlleva.

Sin duda, el constante estatus crítico y conflictivo de esta zona, amplificado por el impacto de la pandemia, han contribuido a que las respuestas se limiten exclusivamente a nivel asistencial-individual, diluyéndose una vez más la posibilidad de generar complementariedad en las políticas territoriales de desarrollo. Ejemplo representativo son los programas

¹³ Código de Agua, promulgado en la década de 1980, donde se concesiona a privados el derecho de gestión y uso del agua.

PRODESAL¹⁴, que mantienen una relación simultánea con las Municipalidades (gobiernos locales) con el Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP¹⁵, lo cual a menudo genera conflictos, confusiones con respecto a las funciones y responsabilidades sobre las funciones o dificultades en la definición de prioridades.

Este grave y conflictivo escenario que ha caracterizado a la Provincia de Petorca durante las últimas décadas profundiza en la población rural y la comunidad agrícola la percepción de que las medidas meramente subsidiarias y/o excesivamente contingenciales carecen de efectividad y no poseen ninguna posibilidad de proyectarse o mejorar, sirviendo a lo sumo para sustentar ciertas necesidades puntuales que existen.

Ya expuestas algunas de las limitantes y desafíos acuciantes, y entendiendo que la problemática planteada es eminentemente multidimensional, por lo que debe ser abordada con un enfoque multidisciplinario, se propone un modelo que posee la novedad de propender a una gestión multisectorial, desmarcándose del marco institucional que provoca una fuerte sectorización de las políticas públicas, el cual impone considerables ataduras y restricciones a los gobiernos locales (Municipios) a pesar de su naturaleza territorial.

La experiencia latinoamericana en materia de gobernanza en SAN tiene sus principales referentes en países que poseen leyes específicas en la materia, es decir, Guatemala, Nicaragua, Brasil, Honduras y El Salvador. Todos estos países cuentan con Leyes Nacionales o Decretos que definen un esquema mediante el cual las políticas públicas en esa materia serán propuestas, diseñadas, implementadas y sujetas a algún grado de

14 El Programa Agropecuario Desarrollo Local consiste en oficinas técnicas locales que actúan en base a demandas específicas del territorio, respondiendo al mandato de INDAP y en mutuo acuerdo con la Municipalidad respectiva.

15 El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), es un servicio descentralizado dependiente del Ministerio de Agricultura, creado en 1962, cuyo objetivo consiste en: “Promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y campesinos, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos”.

supervisión y control social. Todos estos marcos generales tienen en común que establecen la formación de espacios de decisión política y/o técnica en los diferentes niveles de administración territorial (regiones, departamentos, provincias, municipios, departamentos, distritos, federaciones, etc.). Así, estos marcos legales tienden a descentralizar responsabilidades relacionadas con el aseguramiento de la SAN hacia los gobiernos locales. Esto ha permitido que a escala local se repliquen instancias en las cuales los actores territoriales puedan incidir en la toma de decisiones (Moncayo & Ramírez, 2017)¹⁶.

La referencia a la acción multidisciplinaria en los territorios se remonta, en parte, a la labor realizada por algunos proyectos de cooperación internacional en los años noventa y dos mil, como los Programas Especiales para la Seguridad Alimentaria (PESA), que pilotearon en varios países de la región modelos de gobernanza local para la gestión de las acciones contra el hambre. Inspirados en esas experiencias es que nacen al alero de las leyes SAN, promulgadas en su mayoría en el contexto de la crisis del año 2008, las Comisiones Municipales de SAN (COMUSANES).

En términos prácticos, el esquema de estas instancias funciona de la manera que se describe a continuación. Se trata de instancias de conformación público-privada, en las cuales participan principalmente técnicos provenientes de las diferentes entidades con presencia territorial y de servicios estatales de distintos sectores vinculados a la seguridad alimentaria (entre los que destacan agricultura, producción, economía, salud, educación). Habitualmente, estas comisiones incorporan un fuerte componente de participación de la sociedad civil, involucrando a dirigentes vecinales, asociaciones de productores, comités municipales de salud, organizaciones de padres y apoderados, diversas ONGs, agencias de cooperación, entre otros actores. La instancia generalmente se encuentra presidida por la principal autoridad a nivel local y su trabajo radica básicamente en los ejes de (i) levantamiento de demandas en materia de SAN desde las comunidades, (ii) capacitaciones en diferentes

¹⁶ Moncayo, M. & Ramírez, A. (2017) Gobernanza en seguridad alimentaria y nutricional: Factores para su viabilidad y sostenibilidad Evidencia de siete países de América Latina. FAO 112 pp.

materias vinculadas con el tema (iii) coordinación interinstitucional para mejorar la eficiencia de la acción en el territorio, y (iv) monitoreo y evaluación de las acciones emprendidas.

Considerando estos antecedentes regionales para el diseño de una instancia local que asuma el resguardo de la SAN, a continuación se presenta en términos gruesos un modelo de acción rural abocado a la generación de condiciones mínimas para favorecer el desarrollo a nivel local de políticas territoriales que apunten directamente a fomentar la SAN, atendiendo la imperiosa demanda de la AFC por un enfoque estratégico que mejore su valoración y apoyo a nivel nacional.

A. Gobernanza territorial y sectorial: los actores

A modo de preámbulo, y a la vez primer paradigma del modelo al que nos referimos, es la relación con los diferentes actores directa e indirectamente vinculados con la SAN y en su más amplia acepción. La puesta en marcha de una alianza multiactoral y multisectorial representa un primer e importante paso hacia un sistema virtuoso de relación entre el sector público y los diferentes actores involucrados en los sistemas agroalimentarios, esto entendiendo las redes y vínculos formales e informales preexistentes en el territorio. Ese ejercicio visualiza la presencia/ausencia de comité y/o asociaciones de la sociedad civil, sus capacidades, nivel de representatividad, en fin, sus fortalezas y debilidades, pues empoderar la comunidad permite generar un “equilibrio calificado” entre los actores y una “mayor comprensión del territorio”, ambas condiciones mínimas para compartir una visión del contexto. En ese sentido se hace preciosa la colaboración con las oficinas comunales DIDECO¹⁷ pues, según normativa chilena, atiende a las diferentes organizaciones de base.

B. Gobernanza territorial y sectorial: la cadena de agregación de valor a la alimentación y agricultura

La caracterización multisectorial nos permite abordar la SAN desde diferentes ángulos sin quedarnos sólo y específicamente en el componente agroproductivo, sin duda importante pero insuficiente de por sí a la hora de visualizar los distintos bienes y servicios que directa o indirectamente toman parte del sistema agroalimentario. En ese sentido vale una reflexión: ¿existen las condiciones para fomentar procesos de agregación de valores? y por ende ¿existen las condiciones para generar complementariedad entre las diferentes ofertas públicas en apoyo a la AFC? Estas inquietudes introducen un segundo paradigma enfocado en la perspectiva de localizar en el territorio la oferta de bienes y servicios funcionales a los eslabones de la cadena agroalimentaria. Alimentar y sostener ese proceso abre la doble posibilidad de concentrar entre los actores locales y fomentar agregaciones funcionales a las diferentes demandas y necesidades tanto de la comunidad agrícola como de los consumidores pasando a ser un sistema enmarcado en la SAN. También en ese caso se hace necesaria una acción mancomunada en particular con la oficina de PLADECO¹⁸ y, en caso existiera, con la oficina de Producción.

C. Gobernanza: Municipio como aglutinador natural

Lo anterior se concreta identificando un espacio de diálogo entre los actores con el justo fin de compartir un diagnóstico e identificar y complementar aquellas acciones a realizar. Sin embargo y debido a la fuerte raigambre territorial de los gobiernos locales se plantea que el municipio y sus equipos técnicos y políticos, sean los entes vertebradores de la estructura de gobernanza propuesta, contando con los diferentes departamentos y oficinas, tal cómo señalado en los párrafos anteriores, siendo además que el ente regulador, un importante observatorio integral y multisectorial a lo que sucede en su territorio comunal. Para eso

¹⁸ Oficina de Planificación Desarrollo Comunal, con mandato de sistematizar las diferentes necesidades del territorio según el programa alcaldicio y proveer a la implementación a través disponibilidad presupuestaria y/o recursos públicos disponibles.

la Municipalidad es sin duda el sujeto más apropiado para convocar o patrocinar la puesta en marcha de una instancia comunal y comunitaria para la SAN. Sumado a lo anterior, toma una cierta relevancia actuar para la sensibilización, información y promoción de la SAN y para eso es indispensable contar con las competencias y herramientas del departamento de educación y de salud.

En los territorios comunales no solamente confluyen entidades del mundo público municipal sino que también de entidades sectoriales del gobierno central como agencias productivas (por ejemplo, INDAP y SER-COTEC) desarrollo social de infraestructura como vialidad y Ministerio de Obras Públicas Salud Primaria, Educación, por mencionar algunos: estas entidades deben participar también de las discusiones y formar parte de ese espacio multiactoral para la definición del plan de trabajo.

Finalmente, ya como ha sido evidenciado, un actor fundamental son las organizaciones sociales y productivas, expresión de la comunidad y para eso portadores de aquellos intereses más genuinos del territorio. En esta categoría, y atendiendo a la realidad del tejido comunitario en la sociedad chilena, la señal es integrar al mayor número de organizaciones: Juntas de Vecinos, Organizaciones de micro, pequeña y mediana empresa, Uniones o federaciones sindicales, organizaciones de representación del mundo productivo, por mencionar algunas.

D. Planes de acción

2. Plan de acción: acción rural con mirada al cambio

Las tareas que esta instancia comunal y comunitaria para la SAN se relacionan con generar las condiciones para una acción concertada y planificada que apunte hacia el logro de la seguridad alimentaria en el territorio. Para ese fin los actores involucrados deben contar con un mapa entre demanda y oferta, o sea tener la capacidad de captar las demandas y fortalezas del territorio y relacionarlas con el mapa de las iniciativas de política pública enfocadas con dichas necesidades y con eso evidenciar aquellos ámbitos, temáticas y territorios bajo una visión

de complementariedad y reciprocidad. Por ende, se hace claro otro paradigma que subraya la necesidad de entender el territorio en todas sus potencialidades y características.

El concepto clave de la acción rural y del modelo que conlleva es hacer confluir los diferentes enfoques que tienen relación con la SAN, a saber, entre ellos: salud pública; acceso físico y económico a una alimentación; educación y sensibilización ambiental; promoción de mercados locales y cadena corta de comercialización eso todo en pos de innovar tanto en procesos productivos como en una dieta adecuada y culturalmente pertinente. La idea central para que el modelo local de gestión multiactoral del sistema agroalimentario en su estrecha relación con la AFC sea parte activa en las políticas públicas para la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, y romper la lógica de enfrentar la inseguridad alimentaria y nutricional exclusivamente con un enfoque de desarrollo económico, visión instalada desde la década de los noventa en muchos municipios, y que a juicio de los autores, es limitada y escasamente funcional para enfrentar de forma integral e intersectorial los desafíos que la AFC enfrenta aún más ante el impacto y las consecuencias del perdurar de la pandemia.

2. Plan de acción en ciudades medianas grandes

Se ha planteado cómo funciona el modelo en contextos rurales, donde potencialmente existe una base productiva para abastecer el sistema alimentario. Pero ¿qué sucede en las ciudades medianas y grandes? En las urbes, el abastecimiento alimentario tiene otra connotación, otras dinámicas que deben ser abordadas en su mérito. A este respecto, la iniciativa pasa por dinamizar circuitos de abastecimiento funcionales a la ciudades, teniendo como eje de gestión al interior de los COMUSANES las organizaciones territoriales urbanas, principalmente asociadas a la demanda, y la conexión de estas con las organizaciones de productores de los territorios rurales más cercanos.

Consideraciones finales

Desde mediados de los años noventa y hasta sólo hace un par de años atrás, la sociedad chilena había sacado de sus preocupaciones el tema del hambre. A su vez, desde hace una década, empezamos a fijar nuestros ojos en la problemática del sobrepeso y la obesidad pero sin tener un rol relevante en la agenda nacional. Sin embargo, en el último tiempo esta situación ha cambiado. La seguridad alimentaria aparece con fuerza dentro de la agenda de la política pública y demanda realizar innovaciones en materia de iniciativas de lucha contra este flagelo.

El modelo que se ha propuesto en este trabajo apela a revitalizar la gobernanza territorial para poder realizar una lucha eficiente contra la inseguridad alimentaria promoviendo sistemas alimentarios sostenibles e inclusivos y apostando a una eficiencia de la acción pública entendida como los esfuerzos desde el estado y desde el sector privado y la sociedad civil.

Interrelacionar, vincular y generar una visión y acción conjunta de un Estado altamente sectorial para concebir la acción pública resulta fundamental y ha demostrado en otros países de la región ser una herramienta muy potente para lograr viabilizar el derecho humano a la alimentación adecuada en otros países.

Los autores son conscientes de que queda mucho por desarrollar para que este sea un modelo operativo aplicable en Chile, pero sin embargo, el objetivo de este trabajo fue presentar el modelo, ver su factibilidad conceptual para ser desarrollado en este contexto nacional y gatillar la discusión sobre la necesidad de implementarlo en el nuevo de Chile que comienza a partir de la discusión de la nueva constitución, y que redefinirá la forma de ponernos de acuerdo y tomar acción frente a los temas urgentes para el país.

Intercâmbio de experiências de inovação territorial do Brasil e Colômbia

Escalonando ideias para a disseminação de práticas na agroecologia

Rafael Dias*
Mário Lúcio Ávila**
Eduardo de Lima Caldas***

Resumen: El objetivo de este artículo es contribuir al debate sobre el fortalecimiento de sistemas alimentarios sostenibles e inclusivos, a partir del intercambio de experiencias. La metodología pone el lente en las

* Analista técnico de Políticas Sociais

** Professor da Universidade de Brasília (UnB) nos Cursos de Pós-Graduação em Ambiente e Desenvolvimento Rural (MADER) e em Gestão Pública (PPGP) e coordenador do Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar (CEGAFI-CEGAFI-CEGAFI).

*** Professor da Universidade de São Paulo (USP), Brasil. Co-coordenador del Grupo Especial FAO / CLACSO Inovação em políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

experiencias agroecológicas de Brasil y Colombia, presentadas en el ámbito del Proyecto de Cooperación Trilateral “Sembrando Capacidades”, coordinado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento de Brasil (MAPA), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia (MADR) y la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC). El artículo explora la construcción de experiencias de agroecología en los territorios, a partir del diálogo entre saberes. Se concluye, a partir de los casos estudiados, que el intercambio entre actores del mismo país y entre países puede favorecer los vínculos y mejorar las capacidades endógenas. El advenimiento de las restricciones a la libre circulación de personas frente a la pandemia reforzó que aunque hay experiencias territoriales que se pueden conectar e intercambiar, el bien más intercambiable son las ideas y sus portadores.

Palabra Clave: sistema alimentario; cooperación internacional; agroecología; territorios

Abstract: The aim of this article is to contribute to the debate on strengthening sustainable and inclusive food systems, based on the exchange of experiences. The methodology puts a lens on the agroecological experiences of Brazil and Colombia, presented in the scope of the Trilateral Cooperation Project “Sowing Capabilities”, coordinated by the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Ministry of Agriculture, Livestock and Supply of Brazil (MAPA), Ministry of Agriculture and Rural Development of Colombia (MADR) and the Brazilian Cooperation Agency (ABC). The article explores the construction of agroecology experiences in the territories, based on the dialogue between knowledges. It is concluded, from the cases studied, that the exchange between actors from the same country and between countries can favor bonds and improve endogenous capacities. The advent of restrictions on the free movement of people in the face of the pandemic reinforced that, although there are territorial experiences that can be connected and exchanged, the most interchangeable good are ideas and their bearers.

Keywords: food system; international cooperation; agroecology; territories

Resumo: O objetivo deste artigo é contribuir no debate sobre o fortalecimento de sistemas alimentares sustentáveis e inclusivos, partindo do intercâmbio de experiências. A metodologia coloca lente nas experiências agroecológicas do Brasil e Colômbia, apresentadas no âmbito do Projeto de Cooperação Trilateral “Semeando Capacidades”, coordenado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil (MAPA), Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural da Colômbia (MADR) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Debate-se a construção das experiências de agroecologia nos territórios, a partir do diálogo entre saberes. Conclui-se, dos casos estudados, que o intercâmbio entre atores do mesmo país e entre países, pode favorecer vínculos e aperfeiçoar as capacidades endógenas. O advento das restrições na circulação de pessoas em face da pandemia reforçou que, ainda que haja experiências territoriais passíveis de conexões e intercâmbios, o bem mais intercambiável são as ideias e seus portadores.

Palavras-Chave: sistema alimentar; cooperação internacional; agroecologia; territórios

Introdução

A cooperação entre países é uma das estratégias definidas pelas Nações Unidas para diminuição das assimetrias e está traduzida no texto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Objetivo 17) que assegura a necessidade de *fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável*.

Nas últimas décadas, o Brasil tem acumulado experiências de intercâmbios nos quais suas políticas para o agronegócio, agricultura familiar e desenvolvimento rural serviram de inspiração, ou até mesmo modelo para países do sul global, seja por meio da cooperação bilateral, seja por

meio da cooperação trilateral com organismos internacionais, ou dos espaços de integração regional.¹

A difusão de políticas públicas corresponde a “um processo, mediado ou não, a partir do qual um elemento, ou um conjunto de elementos, de ordem política (...) situado em algum lugar, no tempo ou no espaço, passe a ser adotado alhures” (Porto de Oliveira, 2016: 224).

No caso aqui estudado, a cooperação, estruturada pelo Projeto Semeando Capacidades, desenvolvido ao longo dos anos 2020 e 2021 tem uma particularidade importante pois está totalmente compreendido no período de restrições impostas pela pandemia de Covid-19, impedindo a circulação física de pessoas. Apesar disso, a circulação das ideias e de seus portadores continua ocorrendo por meio do uso de Tecnologias da Informação e Comunicação.

As visitas técnicas e as missões de reconhecimento de experiências foram substituídas por oficinas e seminários em vídeos e relatos nos ambientes virtuais. Se por um lado este processo, acelerado pela pandemia, foi limitante ao não permitir a vivência física de experiências, por outro, permitiu que um grupo muito maior de pessoas se envolvessem nas atividades. Foram realizados 34 seminários e mesas de diálogos com a participação de mais de 5.151 pessoas ligadas às distintas organizações públicas e privadas de ambos os países.

O objetivo deste trabalho foi colocar em perspectiva algumas das experiências agroecológicas trazidas para as rodadas virtuais de conversas e identificar quais elementos presentes nestas experiências são intercambiáveis. A questão central de análise, para além do papel de expositores de suas experiências, foi identificar contribuições das ideias e dos mediadores na construção de modelos territoriais de desenvolvimento sustentável, especificamente na promoção da agroecologia como caminho para tornar os sistemas alimentares mais justos e inclusivos.

¹ O tema é bem explorado no conjunto de artigos organizados por Eric Sabourin e Cátia Grisa em “A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe”

É importante ressaltar que os projetos de difusão de políticas possuem por sua natureza, uma parte que contribui com lições e experiências e outra que recebe as informações, ressignificam suas leituras, apreendem a realidade e no contexto local de suas próprias experiências aplicam os aprendizados e saberes. Diante disso, as experiências que aqui apresentamos são oriundas dos dois países envolvidos.

O Projeto Semeando Capacidades e seus Atores

O Projeto de Cooperação Trilateral “Aprimorar políticas públicas através da gestão do conhecimento para a Agricultura Camponesa, Familiar e Comunitária (ACFC) em territórios rurais na Colômbia considerando um enfoque agroecológico” é uma iniciativa coordenada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Brasil (MAPA), Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural da Colômbia (MADR) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) implementado ao longo dos anos 2020-2021.

Visa melhorar a oferta de serviços públicos dirigida para a Agricultura Camponesa, Familiar e Comunitária (ACFC) na Colômbia a partir dos aprendizados da experiência brasileira e da expertise técnica da FAO.

Especificamente, os atores principais envolvidos no projeto foram os órgãos de governo de Brasil e Colômbia, instituições de pesquisa, universidades e as organizações produtivas e representativas da agricultura familiar nos dois países.

Na Colômbia, a participação do governo, através do Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural, se volta aos urgentes desafios enfrentados para a criação de políticas públicas de desenvolvimento rural, que incluam as populações historicamente abandonadas pelo Estado e que conviveram por décadas com as guerrilhas e a produção de ilícitos.

As experiências de fóruns colegiados com participação de governos e sociedade civil observadas em outros países, inspiraram a criação da Mesa Técnica de Agricultura Familiar, espaço colombiano de diálogo e construção participativa de políticas voltadas ao setor. Em 2017, um importante marco normativo foi construído neste espaço, a Resolução 464.² É nesta Resolução que são estabelecidos os critérios para caracterização do público da Agricultura Camponesa, Familiar e Comunitária (ACFC), abarcando a diversidade das diferentes regiões do país.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) coordena a política externa no intuito de fortalecer o país como integrador, solidário e em busca da diminuição das assimetrias regionais, e através de um projeto regional com a FAO denominado: *GCP/RLA/160/BRA - América Latina e Caribe sem fome*, dispôs os recursos financeiros e técnicos para a realização do projeto país com Colômbia.

O extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) do Brasil, responsável pela concepção e primeiros passos desta cooperação, buscava promover a agricultura familiar nos espaços de integração e na cooperação com países do sul global. Com as mudanças no governo brasileiro, o projeto foi assinado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), com a coordenação da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF).

Um segundo grupo de atores é composto por instituições de pesquisa em ambos os países. Representadas no Brasil pela Embrapa e na Colômbia pela Agrosavia. A Embrapa é reconhecida pela publicação do marco referencial em agroecologia³ no ano de 2006 e por um crescente volume de pesquisas no tema, com destaque para os portfólios de base ecológica e inovação social que compartilharam as abordagens de pesquisa participativa junto aos agricultores familiares e povos tradicionais.

² Resolução nº464 de 29 de dezembro de 2017. Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural da Colômbia. Disponível em <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf>

³ Marco referencial em agroecologia / Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. – Brasília, DF : Embrapa Informação Tecnológica, 2006. 70 p.

Outros atores são as instituições de ensino dos dois países mobilizadas no âmbito da cooperação que atuam também na pesquisa e extensão com forte atuação em espaços de debates agroecológicos. São cursos técnicos, programas de pós-graduação, grupos de pesquisas e núcleos de extensão (como os núcleos de agroecologia) que mobilizam incontáveis recursos humanos e conexões diretas com organizações da sociedade civil que atuam na temática agroecológica.

Por sua vez, o grupo das organizações da sociedade civil foi composto pela Rede Nacional de Agricultura Familiar (RENAF) na Colômbia e por organizações que integravam a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), como o Centro de Estudos do Trabalho e de Assessoria ao Trabalhador – CETRA, o Centro de Desenvolvimento Agroecológico Sabiá e a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) no Brasil.

Os próprios agricultores familiares, suas organizações e as redes territoriais mobilizadas para as agendas políticas, sociais, econômicas, ambientais e de experimentação são considerados um último grupo de atores mobilizados pelo Projeto.

A seguir, são apresentadas as experiências de interesse na análise promovida pelo texto.

A Associação La Tulpa de Famílias Nariñenses em Agricultura Orgânica

Organização sem fins lucrativos criada em 2017, que reúne mais de 40 famílias camponesas e indígenas no departamento de Nariño, na região sul da Colômbia, e que promove a transição agroecológica das terras de seus associados, em busca de uma produção menos dependente de insumos externos e livre de agrotóxicos. Formada e gerida pelos agricultores, a associação busca atuar tanto na oferta quanto na demanda por produtos orgânicos: pelo lado da oferta, procura melhorar a qualidade e a diversificação dos produtos de seus associados (são cerca de

150 produtos comercializados, com uma variedade de frutas, hortaliças, tubérculos, cereais, ovos, carne e produtos minimamente processados); pelo lado da demanda, busca fomentar o mercado de alimentos agroecológicos e sensibilizar os consumidores através de diversos canais de comunicação.

A Fundação Rede Agroecológica La Canasta

Localizada em Bogotá, com atuação também em outras regiões, como Cundinamarca e Boyacá, a rede une produtores e consumidores com objetivo de impulsionar as cadeias curtas de comercialização. Conecta cerca de 100 produtores a restaurantes, lojas e residências na capital colombiana, recolhendo os alimentos agroecológicos como frutas, hortaliças, tubérculos e produtos processados de forma artesanal nas fazendas e entregando aos consumidores no dia seguinte.

A organização realiza assembleias com participação de produtores e consumidores, para planejar as ações e tomar decisões. Organizam um Sistema Participativo de Garantia para certificar a produção, propor melhorias nas práticas e manejos e aumentar a confiança entre agricultores e consumidores. Para evitar as perdas e desperdícios, a organização busca alinhar a oferta semanal de produtos com as vendas agendadas e previstas, além de estimular a compostagem e uso da matéria orgânica como insumo nos cultivos.

Rede de Mercados Agroecológicos Camponeses do Vale do Cauca (REDMAC)

A REDMAC surgiu a partir de uma convocatória para visibilizar “mercados verdes” promovida pela Corporação Regional Autônoma do Vale do Cauca (CVC) nos anos de 2010 e 2011. Representantes de 12 mercados camponeses e agroecológicos da região decidiram fundar uma sociedade anônima com objetivo de somar esforços e dar visibilidade aos mercados agroecológicos, propor políticas públicas em nível local, territorial

e nacional, e dialogar com a sociedade sobre a agroecologia, e sua capacidade de gerar bem-estar e garantir a segurança e soberania alimentares e nutricionais dos territórios.

O principal canal de comercialização utilizado pela REDMAC são mercados camponeses agroecológicos, onde oferecem uma variedade de produtos in natura e minimamente processados. Com 300 famílias envolvidas, seus membros buscam uma organização inovadora e traçam objetivos para melhorar a vida das famílias agricultoras, traduzidos no “plano de vida”, um documento orientador das ações da rede, com especial atenção aos jovens das comunidades e na paridade de gênero na diretoria eleita em assembleia.

Dentre as ações de assessoria técnica para impulsionar a transição agroecológica, destaca-se a estratégia de fazendas modelo, chamadas de “faróis agroecológicos”, onde grupos das comunidades se encontram para aprender técnicas de produção e manejo, cumprindo uma missão educativa ao demonstrar a viabilidade de obter uma produção farta e diversa aliada à conservação dos recursos naturais.

A REDMAC organizou o primeiro Sistema Participativo de Garantia (SPG) da Colômbia, com objetivo de valorizar a produção agroecológica. Atualmente, a rede participa de espaços de construção de políticas públicas, como a Mesa Técnica de Agricultura Familiar coordenada pelo Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADR).

Associação de Agricultores e Agricultoras Agroecológicos da Borborema (EcoBorborema)

A Associação de Agricultores e Agricultoras Agroecológicos da Borborema (EcoBorborema) foi criada em 2005 com intuito de organizar as feiras agroecológicas na região do Planalto da Borborema, no agreste paraibano do Brasil, que passou a ser conhecido nacionalmente como importante centro da agricultura agroecológica. Essa história começa nos anos 1990, quando parcerias entre sindicatos de trabalhadores

rurais e organizações não governamentais promoveram a capacitação dos agricultores e lideranças para quebrar o ciclo vicioso do coronelismo e clientelismo que dominavam o interior do nordeste, e mantinham as populações de pequenas cidades rurais em situação de pobreza e excluídas das políticas públicas⁴.

Dentre as ONG presentes na região, destaca-se a Assessoria e Serviços e Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), associação de direito civil sem fins lucrativos que atua na promoção da agricultura familiar e do desenvolvimento rural sustentável no Brasil desde 1983. A EcoBorborema organiza a certificação participativa da produção orgânica, através de uma Organização de Controle Social (OCS).

Além da venda direta nas feiras agroecológicas, organiza vendas para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Associação dos Produtores Orgânicos Familiares de Mossoró (APROFAM)

A Associação é responsável pela coordenação da Feira Agroecológica de Mossoró no estado do Rio Grande do Norte, um espaço que promove, há 12 anos, o comércio justo e solidário de alimentos orgânicos da agricultura familiar. Atualmente conta com 36 famílias que trocam experiências sobre a produção sem agrotóxicos ou insumos sintéticos, e que buscam na relação direta com os consumidores aumentar a renda das famílias, mas também a valorização de produzir alimentos saudáveis.

A APROFAM é cadastrada como Organização de Controle Social (OCS) que permite a utilização do selo de agregação de valor de produtos orgânicos para a venda direta de produtos como cereais, hortaliças de folha e frutas. O processo de construção da feira, a primeira do estado do Rio

⁴ BASTOS, V. V. de S. Uma nova prática de ação sindical: o caso do polo sindical da Borborema – Paraíba. 2010. 115 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, Brasil, 2010.

Grande do Norte a comercializar exclusivamente produtos agroecológicos, foi acompanhada por instituições de assistência técnica e extensão rural com foco na transição agroecológica, e por redes de comércio solidário, como é o caso da Rede Xique-Xique⁵.

Central do Cerrado

A Central do Cerrado foi formada entre produtores agroextrativistas organizados em associações e cooperativas, que participaram do Programa de Pequenos Projetos Ecosociais (PPP-ECOS), financiados pelo Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), com sede em Brasília - DF. Motivados pelos encontros e buscando enfrentar as dificuldades para colocar os produtos da sociobiodiversidade nos mercados, os extrativistas começaram a construção de uma cooperativa central, que somaria os esforços isolados e lutaria por mercados e visibilidade.

A Central reúne 24 organizações comunitárias, com aproximadamente 250 produtos do Cerrado de uma base produtiva de aproximadamente 8.000 famílias. As atividades de produção e extrativismo sustentável são realizadas em sete estados brasileiros: Maranhão, Tocantins, Pará, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Distrito Federal e Goiás. Além da sede em Brasília (DF), a Central tem um ponto de venda em São Paulo (SP), e uma loja online, com distribuição para todo o país. Os produtos da sociobiodiversidade do cerrado também despertam interesses de compradores internacionais, como é o caso do óleo de babaçu produzido no Maranhão e utilizado na indústria de cosméticos e o capim-dourado do Jalapão, que alia tradições indígenas ao comércio justo.

O exemplo da Central do Cerrado demonstra que as principais qualidades dos sistemas alimentares alternativos não residem somente na comercialização de proximidade através da venda direta em circuitos curtos, e que o ganho de escala, entrada em novos mercados e até mesmo

⁵ A Rede de Comercialização Solidária Xique-Xique organiza a comercialização de produtos agroecológicos desde 1999, formada e autogestionada por mulheres, a rede é ativa no debate por políticas públicas, economia solidária e feminismo para diminuição das desigualdades de gênero no campo.

a exportação dos produtos beneficiados, quando realizadas com critérios que colocam aspectos socioambientais no centro das práticas, não ameaça a relação solidária entre os agricultores, o comércio justo de seus produtos e a participação consciente dos consumidores.

Algumas considerações

A partir de diferentes atores envolvidos no processo de difusão estabelecido na cooperação Brasil-Colômbia constrói-se o processo de difusão num imbricamento de iniciativas e perspectivas que se reconfiguram conforme as ideias centrais e os mediadores envolvidos. Para além da troca de experiências e dos aprendizados com as soluções inovadoras para enfrentar os desafios tão comuns às organizações de agricultores familiares, um elemento do debate sobre o desenvolvimento rural se destaca: a validação dos processos de transição agroecológica como fator de grande relevância para a geração de renda, fortalecimento dos vínculos associativos e sustentabilidade ambiental dos territórios.

Mesmo no Brasil, que já percorreu um longo caminho de quase duas décadas de políticas diferenciadas para agricultura familiar, as organizações agroecológicas enfrentam dificuldades nos espaços públicos, financeiros e de pesquisa, que partem da errada concepção de que a agroecologia trata de uma produção de nicho, voltada a um mercado de alto poder aquisitivo ou ainda, com pouca possibilidade de escalonamento em detrimento ao modelo hegemônico de produção. Somado a isso, a falta de interesse e de investimentos públicos da atual gestão do governo federal coloca em risco a renda de milhares de famílias que dependem da agricultura familiar, ameaçando algumas conquistas recentes de inclusão produtiva e combate à insegurança alimentar.

Este panorama é ainda mais complexo na Colômbia, que ensaia os primeiros passos em políticas de desenvolvimento rural que incluam a agricultura camponesa, familiar e comunitária como sujeitos prioritários de intervenções públicas. Isso aumenta a importância dessa iniciativa de cooperação trilateral, que, ao colocar atores da agroecologia no centro

do debate, pode influenciar os tomadores de decisão no desenho de políticas e ações públicas que considerem a agroecologia como um caminho viável e desejado para promover um desenvolvimento rural mais inclusivo.

Nos espaços de transferência (circulação de experiências e difusão de políticas), é fundamental ter em conta que estes processos são construções sociais e as perspectivas das ideias e interesses se manifestam. Sendo assim, ideias, instituições e interesses e as abordagens cognitivas, por conseguinte os referenciais, compõem o quadro da ação pública.

As experiências são carregadas de ideias e seus portadores (agentes públicos, empreendedores políticos, mediadores, grupos de interesse e especialistas) carregam saberes e expertises para o centro dos espaços de circulação e por sua vez, são elas os referenciais de políticas públicas que configuram as iniciativas discutidas aqui.

Considerações finais

Observa-se, como a partir dos casos estudados, o intercâmbio entre atores territoriais do mesmo país e entre países, mediado por organismos internacionais, pode favorecer vínculos e aperfeiçoar as capacidades endógenas.

Especificamente, este capítulo se ateve às experiências de organizações da sociedade civil com atores territoriais, mediadores locais e ideias que apontam para experiências de produção e consumo sem grande presença do poder público. Embora esse seja um recorte intencional deste texto, algumas considerações das experiências são importantes:

1. As forças das iniciativas localizadas de produção e consumo
2. O papel de atores institucionais externos que fomentam redes sociotécnicas no território
3. Forte presença de iniciativas de transição agroecológica no âmbito das organizações participantes

4. O papel dos circuitos curtos de comercialização nas experiências de produção-consumo

Este intercâmbio entre as organizações se configura como um processo de difusão pelas bases, mas que não poderia ter lugar não fosse o papel de articulação e fomento assegurado por FAO e governos nacionais de Brasil e Colômbia.

Os organismos internacionais cumprem papel fundamental na geração de recomendações, cartilhas e ferramentas que orientam a construção e aprimoramento de políticas públicas em todo mundo. Este papel de moderador de iniciativas de cooperação que somam esforços de diferentes atores da sociedade fica ainda mais respaldado no caso da FAO, uma agência especializada da ONU que tem o mandato de contribuir para aumentar a produtividade agrícola, combater a fome e a má nutrição e elevar os padrões de vida da população rural em todos continentes.

No entanto, para que tais iniciativas sejam colocadas em prática, é necessário o interesse, comprometimento e financiamento dos projetos por parte dos governos, o que demanda muita vontade política dos gestores por um lado, e, por outro, um corpo técnico qualificado, motivado e com possibilidade de aplicar os aprendizados na execução das políticas públicas.

Retomando, a transferência de política pública, segundo Dolowitz e Marsh, é o “processo por meio do qual o conhecimento sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (no passado ou no presente) é usado para desenvolver políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político” (Dolowitz e Marsh (2000: 5) Mas, como advertiu Sabourin et al (2020) é a complexidade da imbricação ou do emaranhamento dos processos que pode ser observada no caso da difusão, circulação e implantação das políticas públicas.

No bojo das experiências aqui estudadas, os ativos territoriais e as peculiaridades locais, evidentemente, são impossíveis de intercambiar, assim

como as condições políticas locais que constroem ou conformam as experiências. Por sua vez, o bem mais intercambiável são as ideias e seus portadores que fomentam iniciativas, estruturam redes de informações e conhecimento e garantem um escalonamento do papel da agroecologia nas experiências de sistemas alimentares sustentáveis em ambos os países.

A pandemia, com todas suas mazelas, por sua vez, foi capaz de acelerar processos de comunicação e intercâmbios de ideias por meio de espaços digitais antes relegados nos processos de difusão que merecem, a partir de agora, novos olhares analíticos e abrem uma agenda de pesquisa complementar nos estudos de difusão de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Food And Agriculture Organization Of United Nation, *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: casos en 8 países*. Santiago: FAO, 2013.

Food And Agriculture Organization Of United Nation, *Scaling up the Brazilian School Feeding model: using south-south cooperation to share Brazil's experience of school feeding in Latin America and the Caribbean*, Rome, 2014.

Food And Agriculture Organization Of United Nation. *The State of Food and Agriculture 2015: Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty*. FAO: 2015

World Food Programme. (PMA) *Global School Feeding Sourcebook: lessons from 14 countries*. Imperial College Press, 2016.

Porto de Oliveira, Osmany. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos, *Opinião Pública*, vol2, n°2 p. 219-249, Campinas, SP. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912016222219>

Sabourin, Eric. et al.,. In Porto de Oliveira, Osmany., Osorio Gonnet, Cecilia., Montero, Sergio., & Leite, Da. Silva Leite. Cristiane. (Forthcoming). *Latin America and policy diffusion: From import to export*. Routledge. 2020.



Boletín del Grupo Especial FAO / CLACSO
Innovación en políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional

Número 3 · Diciembre 2021