

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS – GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE

POLÍTICAS DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR NA PERSPECTIVA DA
SEGURANÇA ALIMENTAR: O PROGRAMA DE ABASTECIMENTO
ALIMENTAR DE CAXIAS DO SUL, RS.

Silvia Aparecida Zimmermann

2006



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS – GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE

**POLÍTICAS DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR NA
PERSPECTIVA DA SEGURANÇA ALIMENTAR: O PROGRAMA
DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR DE CAXIAS DO SUL, RS.**

SILVIA APARECIDA ZIMMERMANN

Sob orientação do Professor

Renato Sérgio Jamil Maluf

Dissertação submetida como
requisito parcial para
obtenção do grau de **Mestre
de Ciências Sociais** em
Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade.

Seropédica, RJ
Agosto de 2006

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

SILVIA APARECIDA ZIMMERMANN

Dissertação submetida ao Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM / /

Renato Sérgio Maluf, PH. D., Curso de Pós Graduação em
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Sérgio Pereira Leite, Doutor, Curso de Pós Graduação em
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Cláudia Job Schmitt, Doutora, Companhia Nacional de Abastecimento
(CONAB).

DEDICATÓRIA

Estatística

“As crianças, sem um tiro aliás,
e isso é que tornava o caso ainda mais espantoso,
morriam mais do que índios nos filmes norte americanos.

E quando a gente acaso perguntava,
para se mostrar atencioso:
“Quantos filhos a senhora tem, comadre?”
a comadre respondia, com ternura:
“Eu tenho quatro filhos e nove anjinhos...”

Mário Quintana

Utopia

“Pra mim o utópico não é irrealizável; a utopia não é idealismo, é a dialetização dos atos de denunciar e anunciar, o ato de denunciar a estrutura desumanizante e de anunciar a estrutura humanizante. Por esta razão a utopia é também um compromisso histórico...(…)...A conscientização está evidentemente ligada à utopia, implica em utopia. Quanto mais conscientizados nos tornamos, mais capacitados estamos para ser anunciadores e denunciadores, graças ao compromisso de transformação que assumimos. Mas essa posição deve ser permanente: a partir do momento em que denunciemos uma estrutura desumanizante sem nos comprometermos com a realidade, a partir do momento em que chegamos à consciência do projeto, se deixarmos de ser utópicos nos burocratizamos; é o perigo das revoluções quando deixam de ser permanentes.”

Paulo Freire(Conscientização, 1980:27/28)

Dedico essa dissertação...

Aos utópicos.

Aos agricultores familiares brasileiros.

Ao Paulo Silveira.

À minha família.

AGRADECIMENTOS

Chegando ao fim de mais uma etapa, quero agradecer aqueles que contribuíram para a realização desse trabalho, aqueles que deram o pontapé inicial comigo nessa caminhada, ainda no Rio Grande do Sul, e àqueles que se somaram a ela ao longo desses dois anos no Rio de Janeiro.

Nos pagos gaúchos...

Agradeço aos meus pais, João e Maria, que me deram vida e amor. Aos “meus pais adotivos”, Izabel e Mário que sempre me deram apoio e carinho. Também aos demais irmãos, cunhado e sobrinhos, em especial a Ilone, que embora à distância, estão sempre no meu coração como motivação para continuar aprendendo.

Ao Paulo Silveira, professor, e antes de tudo grande amigo, que me introduziu na discussão do abastecimento e segurança alimentar e estimulou esse estudo. A professora Vivien Diesel, que fez as primeiras críticas ao que eu pretendia estudar, contribuindo com o que vem a ser essa dissertação.

Aos queridos amigos da NASCE-RS, unidos por um ideal, projeto coletivo que mesmo não tendo saído do papel colaborou para meu aprendizado: Tatiana Balem, Alexandre Guimarães, Gisele Guimarães, Rogério Pinheiro, Luis Fernando Chiapinotto, Stéfano Ilha e Joel Danozzolo, amigos para sempre! Também às queridas amigas Rosemari Spanevello, Jane Conceição, Venice Grings, Cleonice Tomazzetti, Raquel Zucco, Carolina Espíndola e ao amigo Rodrigo Prado, todos inestimáveis pelo apoio. Agradecimentos especiais à Marcos Lima, o *continuum* querido com o qual compartilhei horas de tensão e afeto, discutindo e refletindo sobre a vida.

À prefeitura municipal de Caxias do Sul, principalmente a equipe da secretaria municipal de agricultura, que gentilmente colaborou com informações para essa dissertação. Em especial na pessoa de Neiva Rech, com sua filha Nathália, que além de me auxiliarem na pesquisa, amavelmente receberam-me em sua casa e se tornaram minhas amigas. Aos técnicos da Ceasa/Serra de Caxias do Sul e de Porto Alegre e ao Silvio Porto pelas entrevistas e cessão de dados.

No Rio de Janeiro...

A Nilsa Luzzi e o Paulo Siffert (Du), que me acolheram e deram todas as coordenadas para eu viver nessa cidade maravilhosa e também por todo apoio que recebi de vocês.

A todos os colegas do curso de pós-graduação, em especial Biatris Duquevis, Flávia Mattos e Marco Antônio de Araújo Lima pelo carinho, pelos momentos de (dis)tensões, apoio e aprendizagem da vida e do “mundo” carioca.

Ao Amândio Gomes obrigada pela co-orientação eventual e pela análise, sendo esta meu refúgio, pavor e redenção.

Agradeço as amigas Biancca Castro, Betty Rocha e Rita Cosenza pelas nossas vivências que serviram de aprendizagem e ficarão guardadas no meu coração.

Um agradecimento especial e fraterno ao professor Renato Maluf, por me apoiar e acreditar em mim. Não tenho palavras para agradecer todo apoio que recebi, principalmente quando inicialmente não tinha bolsa de estudo e estava muito insegura pela estada no Rio. Seu apoio e oportunidades de trabalho serviram de estímulo e aprendizagem para eu continuar. Por isso, muito obrigada.

Ao CPDA por ter me recebido de braços abertos de forma que sempre me senti em casa todas as vezes que estava nas suas dependências. A todos os professores do curso que me auxiliaram e contribuiriam com minha aprendizagem acadêmica e pessoal. Obrigada Regina Bruno e Leonilde Medeiros por me convidarem à um projeto que mudou minha forma de ver

a vida, reaprendendo o desenvolvimento rural no ensino junto aos técnicos, tornando-me menos gaúcha, um pouco paraibana e sertaneja, e com isso, mais brasileira. Aos professores Sérgio Leite e John Wilkinson pelas críticas na defesa do projeto e que agora integram essa dissertação. Aos funcionários da casa: Diva, Aline, Sônia, Carol, Cristina, Reginaldo, Rita, em especial ao Zé, a Teresa e ao Ilson, que sempre solícitos contribuíram com profissionalismo, presteza, mas também afeto e carinho.

Agradeço ao Francisco Menezes pela oportunidade e crédito.

Obrigada ao Rio de Janeiro por me aproximar da realidade de uma metrópole, um centro cultural borbulhante e acessível, e também demandante de alimentos e políticas públicas para área social. Capital de contrastes, o Rio de Janeiro que conheci contribuiu para minha percepção da problemática da dissertação. E, só vivendo “no” Rio e “o” Rio de Janeiro é que agora entendo porque, muitas vezes, sentia-me muito gaúcha. Quando cheguei o estranhamento foi imediato. Aos poucos passei a desmistificar regras e realidades sociais peculiares a minha pessoa, e quem sabe, à minha cidade e estado.

A CAPES e a FAPERJ pelos recursos financeiros que viabilizaram esta dissertação.

Por fim, obrigada a Deus pela sua eterna e presente companhia.

RESUMO

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. **Políticas de abastecimento alimentar na perspectiva da segurança alimentar: o programa de abastecimento alimentar de Caxias do Sul, RS.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2006.

Esse estudo buscou problematizar o tratamento dado ao abastecimento alimentar no âmbito das políticas públicas municipais e da relação que vem se estabelecendo com a segurança alimentar. Na busca de um observatório para estudo, deparei-me com a experiência de Caxias do Sul, RS, que apresentava uma política pública de abastecimento municipal desde 1997. O contexto local despertou questões relevantes para análise, pois se dá num município de tradição na produção, processamento e consumo de alimentos, que exporta produtos para várias regiões do estado e também para outros estados da federação. Além disso, contava com a existência de feiras de agricultores, criadas em 1979 e que continuavam sendo estimuladas pela secretaria municipal de agricultura (SMA). Isso fez com que a política municipal de abastecimento se dedicasse a ampliar e qualificar essas feiras, tornando as 'Feiras de Agricultores' o principal equipamento da política local de abastecimento. Nota-se que, na época em que foi criada, a política municipal de abastecimento não fazia referência à segurança alimentar, mas ao longo dos anos, com a instituição de uma Coordenadoria de Segurança Alimentar e Inclusão Social (SAIS), o programa de abastecimento municipal passou a ser reconhecido como uma ação de segurança alimentar do município e, assim compor a política local de segurança alimentar. O recorte temporal do estudo da política de abastecimento de Caxias do Sul centra-se no período de 1997 a 2005. A problematização dada ao abastecimento alimentar apontou alguns fatores condicionantes ao acesso alimentar: a) regulação de mercado e criação de espaços de comercialização; b) fomento a produção - assistência técnica e crédito agrícola; c) informação aos consumidores e; d) geração de emprego e renda. Considerando o processo em curso em Caxias do Sul, de institucionalização da segurança alimentar, com a participação dos atores sociais, conclui-se que o tratamento dado ao abastecimento alimentar tem superado as ações restritas ao apoio da produção e comercialização. Nesse sentido, apresentou-se como fundamental a participação dos atores sociais locais na discussão e tratamento do abastecimento alimentar.

Palavras chave: política pública, abastecimento alimentar e segurança alimentar.

ABSTRACT

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. **Politics of alimentary provisioning in the alimentary safety's perspective: the program of alimentary provisioning of Caxias do Sul, RS.** Dissertation (Master's degree in Development, Agriculture and Society). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2006.

This study intended to problemize the approach about the alimentary provisioning in municipal public policies and the relation that has been established with the alimentary safety. In search for an observatory for this study, I came across with the experience of Caxias do Sul, RS - which presented a municipal provisioning public policy since 1997. The local context originated important subjects for analysis, because it takes place in a traditional town concerning to food production, processing and consumption which exports products to several areas in the state and also to other states of the federation. Besides, there were farmers' fairs since 1979 and which have been stimulated by the municipal agriculture secretariat. It led the municipal provisioning policies to dedicated in order to enlarge and to qualify those fairs, turning the farmers' Fairs the main equipment of the local provisioning policies. It is noticed that, at the time it was created, the municipal provisioning policies didn't make reference to alimentary safety, but along the years, with the institution of an Alimentary Safety and Social Inclusion Coordination, the program of municipal provisioning became recognized as an action of alimentary safety of the town and, so, to compose the local policies of alimentary safety. The temporary limitation of the study about the provisioning policies of Caxias do Sul is centered in the period from 1997 to 2005. The discussion about the alimentary provisioning pointed some factors which are conditional to the alimentary access: the) market regulation and creation of commercialization spaces; b) production foment - technical attendance and agricultural credit; c) information to the consumers and; d) employment and income generation. Considering the process in course in Caxias do Sul, of alimentary safety institutionalization with the social actors' participation, it is concluded that the treatment given to the alimentary provisioning has been overcoming the restricted actions to support the production and commercialization. In that sense, the local social actors' participation in discussion and treatment of the alimentary provisioning was shown as fundamental.

Key words: public policies, alimentary provisioning and alimentary safety.

RÉSUMÉ

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. **Politiques de approvisionnement alimentaire dans la perspective de la sécurité alimentaire: au programme de approvisionnement alimentaire de Caxias do Sul, RS.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2006.

Cette étude essaie de questionner le traitement donné à l'approvisionnement alimentaire dans le champs de politiques municipales et son rapport avec la sécurité alimentaire. Au moment de chercher un observatoire pour l'étude, je suis tombée sur l'expérience de Caxias do Sul, RS, que présentait déjà une politique publique de l'approvisionnement municipal depuis 1997. Le contexte local m'a suscité des questions importantes pour l'analyse, car il se trouve dans un municipalité de tradition productive, d'acheminemet et de consommation d'aliments et qui exporte des produits à plusieurs régions de l'État et aussi à d'autres États de la fédération. En autre, j'ai compté sur l'existence des Foires agricoles créées en 1979, qui on continué à être stimulées par le secrétariat municipal de l'agriculture (SMA). Ce qui a permis à la politique municipale de approvisionnement de s'occuper de l'augmentation et de la qualification de ces Foires, transformant les foires des agriculteurs dans le principal outil de la politique municipale de l'approvisionnement. On peut remarquer que à l'époque où la politique municipale de l'approvisionnement a été crié, elle ne traitait pas de la sécurité alimentaire. Toutefois, au fin des ans, avec la institution d'une coordination de sécurité alimentaire et d'inclusion sociale (SAIS), le programme de approvisionnement municipal a été reconnu comme une action de sécurité alimentaire de la municipalité et, ainsi, il a commencé a faire partie de la politique locale de la sécurité alimentaire. Les années de la recherche de la politique de l'approvisionnement se situent entre 1997 et 2005. La problématique donnée à l'approvisionnement a montré quelques facteurs conditionnés à l'accès alimentaire: a) régulation du marché et création des espaces de commercialisation ; b) stimulation de la production – assistance technique et crédit agricole ; d) information aux consommateurs et ; d)création d'emploi et de revenu. Étant donné que le processus en cours à Caxias do Sul, d'institutionnalisation et de la sécurité alimentaire, avec la participation des acteurs sociaux, on peut conclure que le traitement donné à l'approvisionnement alimentaire dépasse les actions restrictes à l'appui de la production et de la commercialisation. La participation des acteurs locaux a été, donc, fondamentale dans les discussions et dans les traitements de l'approvisionnement alimentaire.

Mots clés: politique publique, approvisionnement alimentaire et sécurité alimentaire.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
------------------------	----------

CAPÍTULO I – A POLÍTICA MUNICIPAL DE ABASTECIMENTO DE CAXIAS DO SUL - ENTRE A PRODUÇÃO E A COMERCIALIZAÇÃO

1. Introdução.....	7
2. Caxias - localização e dados sócio - econômicos	8
3. A produção e comercialização de alimentos de Caxias do Sul	13
3.1 Aspectos produtivos do município de Caxias do Sul	13
3.2 Estrutura do abastecimento alimentar em Caxias do Sul – supermercados e entreposto do Ceasa.....	19
3.2.1 O valor da cesta básica em Caxias do Sul.....	22
3.3 Estrutura de abastecimento alimentar de Caxias do Sul – espaços institucionais	25
4. A política municipal de abastecimento alimentar de Caxias do Sul – do popular ao alimentar	30
4.1 O Programa de Abastecimento Popular - PAP	31
4.2. O Programa de Abastecimento Alimentar - PAA	34
5. Os enfoques da política de abastecimento alimentar	35
6. Instrumentos da política municipal de abastecimento alimentar de Caxias do Sul	40
6.1 Feiras de Agricultores.....	40
6.1.1.Histórico das feiras de agricultores de Caxias do Sul.....	41
6.2 Feira Agroecológica	44
6.3 Ponto de Safra/Colheita	45
6.4 Balcão da Agroindústria	48
6.5 Feira do Peixe Vivo.....	51
6.6 Distribuição de mudas	51
6.7 Feira do Vinho	52
7. Conclusão	52

CAPÍTULO II – ABASTECIMENTO ALIMENTAR NO BRASIL - INTERPRETAÇÕES E PRÁTICAS POLÍTICAS

1. Introdução.....	55
2. Interpretações em torno do abastecimento alimentar.....	57
3. Práticas políticas de abastecimento alimentar no Brasil	61
3.1 Mercado doméstico x exportação, industrialização e papel do Estado	62
3.2 Regulação, liberalização, criação de mercados, agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional.....	68
3.2.1 Armazéns - equipamentos de abastecimento e suas estratégias de manutenção.	72
3.2.2. Entrepósitos de abastecimento no Rio Grande do Sul e algumas políticas de apoio ao abastecimento alimentar no estado.....	73
4. Fatores do abastecimento alimentar	76
5. Importância da agricultura familiar para o abastecimento alimentar.....	78
6. Políticas e ações locais de abastecimento alimentar	79
7. Conclusão	83

CAPÍTULO III – O ABASTECIMENTO E A PERSPECTIVA DA SEGURANÇA ALIMENTAR – PARA ALÉM DA PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO	85
1. Introdução.....	85
2. Abastecimento alimentar e a segurança alimentar.....	86
3. A noção de segurança alimentar – um processo coletivo.....	87
4. O abastecimento alimentar – a circulação alimentar, a comercialização e a segurança alimentar.....	91
5. A institucionalização da segurança Alimentar em Caxias do Sul – em processo.....	99
6. Ações de Segurança Alimentar em Caxias do Sul – onde fica a política municipal de abastecimento alimentar?	103
7. A intersetorialidade da segurança alimentar no município – promoção do acesso alimentar.....	107
8. Conclusão	111
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117
ANEXOS	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Rio Grande do Sul, dez maiores municípios segundo PIB total, 2003.....	10
Tabela 2 – Rio Grande do Sul, dez maiores municípios segundo o VAB da Agropecuária, 2003.....	11
Tabela 3 – Caxias do Sul, indicadores de renda, pobreza e desigualdade, de 1991 e 2000.....	12
Tabela 4 – Caxias do Sul, porcentagem da renda apropriada por estrados da população, de 1991 e 2000.	13
Tabela 5 – Caxias do Sul, distribuição das propriedades conforme a área.	14
Tabela 6 – Caxias do Sul, levantamento da produção de olerícolas, 2005.	15
Tabela 7 – Caxias do Sul, levantamento da produção de frutíferas, 2005.	16
Tabela 8 – Porto Alegre, produtos, quantidade em kg e total anual em reais comercializados na Ceasa/Porto Alegre provenientes de Caxias do Sul, em 2004.....	18
Tabela 9 – Caxias do Sul, RS, comercialização na Ceasa/Serra a partir de notas fiscais digitadas.	22
Tabela 10 – Caxias do Sul, produtos e quantidades adquiridos semestralmente pela secretaria municipal de educação e pela FAS.	29
Tabela 11 – Caxias do Sul, evolução do número de feiras de agricultores e quantias comercializadas, entre os anos de 1979 e 1982.	43
Tabela 12 – Caxias do Sul, RS, produção mensal das agroindústrias cadastradas no serviço COPAS.....	51
Tabela 13 – Caxias do Sul, doações registradas na Ceasa/Serra nos anos de 2002, 2003 e 2004 para o Banco de Alimentos.	103

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 2 –Caxias do Sul, PIB Setorial, Valor Adicionado Bruto, 2005.....	10
Gráfico 3 – Caxias do Sul, evolução do custo da cesta básica, junho de 2004 a junho de 2005, em reais.	23
Gráfico 4 – Caxias do Sul, variação percentual e acumulada mensal dos custos da cesta básica, junho de 2004 a junho de 2005.	24
Gráfico 5 – Caxias do Sul, quantidade de salários mínimos necessários para aquisição da cesta básica, junho de 2004 a junho de 2005.	24

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Caxias do Sul, mapa de localização do município.....	8
Figura 2 – A Segurança Alimentar no centro da lógica intersetorial.....	109

INTRODUÇÃO

O abastecimento alimentar brasileiro foi marcado ao longo da história por períodos de restrição e carestia. Impasses entre os interesses das classes produtora e demandante de alimentos foram intermediados pelo Estado, que por ação regulatória fazendo uso de tabelamento e taxações sobre produtos alimentares manteve o poder de compra da população. Com o aumento populacional e a reorganização territorial, consolidando centros urbanos demandantes e centros rurais ofertantes de alimentos, a preocupação com o abastecimento exigiu do Estado uma regulação sobre o mercado capitalista em desenvolvimento.

Logo, políticas de estímulo ao fomento agrícola promoveram o aumento de produção nacional e mantiveram o Brasil no mercado internacional de exportações, mas não resolveram o problema de abastecimento alimentar. Ao longo da década de 60 e 70 oscilaram posições governamentais de regulação sobre os preços dos alimentos, tendo um forte direcionamento ao fomento da produção alimentar. No período, vários órgãos públicos foram criados e recriados, autorizados e desautorizados no tratamento do abastecimento alimentar. Um dos principais objetivos era garantir a consolidação do mercado interno de alimentos.

Nas décadas de 80 e 90, o país passou por uma reestruturação política, através da democratização e descentralização das estruturas de governo, gerando a transferência de ações da União para instâncias inferiores, como estados e municípios. Políticas que até então eram tidas como obrigações da União passaram a ser compreendida como responsabilidade de instâncias locais, sendo planejadas e executadas no plano local.

Entre os exemplos, têm-se as iniciativas locais de abastecimento nos municípios, gestão de entrepostos de abastecimento e armazenagem. Esses, após a alienação e doação por parte da União passaram a serem administrados pelos estados, municípios e iniciativa privada. No período, registra-se a concentração populacional nos centros urbanos, o que tem resultado em estudos acerca da organização dos mercados alimentares voltados aos novos hábitos e necessidades dos consumidores dos alimentos, como questões de preço e a qualidade.

A abordagem recente do abastecimento alimentar tem proposto a aproximação com a temática da segurança alimentar, sendo muitas vezes, a política de abastecimento uma ação entre as ações de segurança alimentar. Isso porque segundo a concepção de segurança alimentar e nutricional (SAN) aprovada na II Conferência Nacional de SAN, em 2004, *a segurança alimentar e nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis* (CONSEA, 2004). Essa concepção, com vistas a promover a alimentação, mas também aspectos econômicos e sociais têm resultado numa aproximação entre os atores sociais envolvidos no abastecimento alimentar e na reelaboração do tratamento das ações e políticas públicas voltados à temática. Entende-se que a política pública é um conjunto de regras que definem como as instituições devem trabalhar em função do alcance do bem público (BURLANDY E MAGALHÃES, 2005:3). No caso do abastecimento alimentar, as ações, mesmo estando inseridas numa política local, nem sempre configuram um conjunto de regras, sendo por vezes, atos isolados de secretarias específicas.

As questões apresentadas são fundamentais para compreender um pouco do processo histórico ocorrido no âmbito das políticas de abastecimento alimentar no Brasil e como estas passaram a compor o cenário municipal. Com isso, aproveito para comentar como me aproximei do objeto dessa dissertação, visto que em minha trajetória de vida tive uma experiência com o abastecimento alimentar e organização de feiras no município de Santa Maria, região central do Rio Grande do Sul, o que me estimulou a estudar o planejamento e atuação da política pública municipal de abastecimento.

Ao refletir sobre o assunto com o orientador fui questionada do porquê da preocupação tão candente pelas “Feiras” e também, porque quando falava sobre abastecimento alimentar direcionava a preocupação ao público fornecedor de alimentos relegando um enfoque secundário aos consumidores e demais condicionantes ao acesso alimentar. Isso suscitou a percepção de uma visão restrita do abastecimento enquanto política de apoio a produção e comercialização que tem o público dos agricultores como o alvo prioritário da política municipal de abastecimento. A reflexão sobre o acesso aos alimentos, aprimorado pelo debate da segurança alimentar, permitiu-me ampliar o enfoque do abastecimento alimentar e seu tratamento numa instância local.

Priorizar a comercialização alimentar passa a idéia de que o abastecimento alimentar se realiza pela ampliação e regulação sobre espaços de comercialização e não, fundamentalmente, pela ampliação do acesso da população aos alimentos. Isso porque nem sempre o que está disponível no comércio alimentar está acessível aos consumidores.

Na literatura, Maluf (1994) sugere que para se entender a problemática do abastecimento alimentar é necessário usar a noção de segurança alimentar como objetivo estratégico, o que permitiria superar a visão da ação de abastecimento como sinônimo de estímulo à produção e comercialização alimentar. Assim, a compreensão do abastecimento alimentar numa perspectiva de segurança alimentar depende do que se entende por abastecimento alimentar e da noção da segurança alimentar, seus princípios e diretrizes.

Sendo assim, uma das possíveis respostas da minha excessiva preocupação com a comercialização dos alimentos era o fato de não ter apreendido o conceito da segurança alimentar de forma a refletir numa prática política de abastecimento. Outra questão importante é o fato de ter me envolvido com políticas de abastecimento alimentar num estado tradicionalmente agrícola, onde a manutenção da renda aos agricultores é seguramente um dos fundamentos às políticas de abastecimento geridas, na maioria das vezes, pelas Secretarias Municipais de Agricultura. Maluf (1999) já mencionava o fato de que as ações de abastecimento ao serem gerenciadas pelas secretarias municipais de agricultura representavam uma valorização dos vínculos com a produção agroalimentar.

Visto isso, conclui que minha compreensão naquele momento, diga-se limitada, quanto às políticas de abastecimento alimentar, teriam sua origem numa apreensão do abastecimento alimentar sem a reflexão em torno do acesso aos alimentos. E, confundia-se ‘acesso à alimentação’ e ‘acesso ao comércio’, tornando a política de abastecimento, simplesmente, uma política de estímulo à comercialização agrícola. Conseqüentemente os instrumentos da política de abastecimento alimentar eram orientados para esta função e, no caso exclusivo de feiras, eram insuficientes para dar conta do abastecimento e da segurança alimentar num município.

A inserção dos pequenos produtores rurais no comércio local de alimentos é fundamental entre as políticas municipais que visem à segurança alimentar. Isso porque permitem que esse segmento possa assegurar sua reprodução, em condições dignas além de enfrentar-se, em simultâneo os dois lados da questão, criando-se oportunidades de trabalho e renda às famílias envolvidas nestes empreendimentos. Ao mesmo tempo, amplia-se a oferta, diversidade e qualidade alimentar para o ambiente urbano (COSTA E MALUF, 2001).

O estímulo à comercialização local não é recente, ao menos no estado do Rio Grande do Sul, visto a promoção de feiras no estado datarem de fins dos anos 70. Com isso, pode-se pensar que a construção e ampliação dos espaços de comercialização são um pressuposto de qualquer política municipal que envolva o produto alimentar. As feiras de agricultores são um instrumento recorrente em ações de abastecimento, sendo muito estimuladas nos municípios. Seguramente este instrumento não é suficiente para atender a todo público demandante e fornecedor de alimentos, mesmo assim, ganha destaque em ações voltadas ao abastecimento alimentar. Deve-se considerar o fato de existir uma construção social de valorização desse

equipamento entre os atores envolvidos com as políticas municipais e entre o público consumidor. Nesse caso, para os atores sociais, coordenar estes espaços de comercialização assegura uma intervenção sobre preços e qualidade dos alimentos nos limites municipais. Para os consumidores a Feira é um espaço popular que estreita os laços entre ‘quem produz e quem compra’ os alimentos.

As reflexões apontadas permitiram um avanço na identificação da problemática da dissertação que tinha inicialmente o foco nos chamados circuitos alimentares locais e arranjos institucionais. Assim, o objeto de estudo passou a ser o abastecimento alimentar enquanto política municipal tendo como porta de entrada os atores locais envolvidos com o abastecimento. O objetivo da dissertação, nesse caso, foi analisar o abastecimento alimentar voltado a segurança alimentar, colocando-se questões sobre a política municipal de abastecimento e a segurança alimentar.

Na busca de um observatório para estudo, deparei-me com a experiência de Caxias do Sul, RS, que apresentava uma política pública de abastecimento municipal desde 1997. O contexto local tinha questões relevantes para análise, pois se dá num município de tradição na produção, processamento e consumo de alimentos, que exporta produtos para várias regiões do RS e outros estados da federação. Além disso, contava com a existência de Feiras de Agricultores, criadas em 1979 e que continuavam sendo estimuladas pela secretaria municipal de agricultura (SMA). Isso fez com que a política municipal de abastecimento se dedicasse a ampliar e qualificar essas feiras, tornando as ‘Feiras de Agricultores’ o principal equipamento da política local de abastecimento. Nota-se que, na época em que foi criada, a política municipal de abastecimento não fazia referência à segurança alimentar, mas ao longo dos anos, com a instituição de uma Coordenadoria de Segurança Alimentar e Inclusão Social (SAIS), o programa de abastecimento municipal passou a ser reconhecido como uma ação de segurança alimentar do município e, assim compor a política local de segurança alimentar. É importante mencionar que, embora tenha havido trocas administrativas no período, a política municipal de abastecimento teve continuidade. Assim, o recorte temporal do estudo da política de abastecimento de Caxias do Sul centra-se no período de 1997 a 2005.

Entre os objetivos da política municipal de abastecimento alimentar de Caxias do Sul estavam a ampliação de espaços de venda de alimentos, maior envolvimento de agricultores locais e atendimento a consumidores carentes. O que se percebeu na prática foi uma maior preocupação com a produção e comercialização alimentar, através da ampliação dos espaços de comercialização dos alimentos do que propriamente de ações voltadas ao acesso dos alimentos.

Isso reflete uma limitação entre os atores envolvidos na política de abastecimento da noção de segurança alimentar e, porque não, do próprio entendimento do abastecimento alimentar. Identificaram-se especificidades ligadas à produção e ao consumo num contexto de tradição produtiva e de consumo diferenciado¹. Essas incidiram na política pública do município, assim como na percepção dos atores locais do abastecimento alimentar.

Como metodologia de pesquisa, foram realizadas 27 entrevistas com atores envolvidos com a política municipal de abastecimento alimentar de Caxias do Sul. Para isso, desloquei-me duas vezes para o Rio Grande do Sul, permanecendo um total de duas semanas no município. Em Fevereiro de 2005 tive o primeiro contato com representantes da Secretaria Municipal de Agricultura, quando realizei uma entrevista e visitei algumas feiras.

Na segunda visita, no mês de outubro do mesmo ano, já numa fase mais adiantada da pesquisa, efetuei 26 entrevistas. Conversei, em sua maioria, com técnicos e representantes públicos que direta ou indiretamente gestiona(ram) a política municipal de abastecimento alimentar. Também conversei com agricultores representantes do sindicato dos trabalhadores

¹ Com esta afirmação, estou me referindo aos produtos artesanais que também podem promover o turismo rural.

rurais, representantes de feirantes, consumidores e representantes de outras secretarias que não a da agricultura onde estava locado o programa, como a secretaria de educação, fundação do amparo social e coordenadoria de segurança alimentar e nutricional. De volta ao Rio de Janeiro tive oportunidade de entrevistar o diretor de logística da CONAB, ator social que teve participação na descentralização dos entrepostos de abastecimento no estado do Rio Grande do Sul e que tem participado da construção da política nacional de abastecimento.

Durante as entrevistas procurei seguir um roteiro semi estruturado. No entanto por momentos, as perguntas referentes à política municipal de abastecimento alimentar acabavam por cair num terreno pouco profícuo. Em alguns casos, inclusive, os atores disseram desconhecer a política local de abastecimento. Quando isso aconteceu, indaguei sobre ações da entidade do entrevistado, nas quais aquele identificava relação com abastecimento alimentar. Cabe ressaltar que nesses casos não se seguiu roteiro, mas se aproveitou a fala dos atores para melhor esclarecer seus comentários sobre o abastecimento alimentar. Na primeira entrevista as questões do roteiro se direcionavam ao programa de abastecimento municipal, circuitos alimentares e arranjos institucionais focalizando a preocupação inicial assinalada nessa introdução. Já na segunda visita passei a questionar sobre a relação do programa de abastecimento municipal com o comércio local, a importância dada às feiras e o entendimento dos entrevistados da segurança alimentar. Por vários momentos fiz uso do telefone e da internet para conseguir informações que foram sendo demandadas para se compreender a política local de abastecimento.

Vale dizer que houve um aprendizado resultante das entrevistas. Isso porque foi minha primeira experiência do gênero e mesmo me sentindo insegura, consegui estabelecer uma boa relação com os entrevistados, refletido nas informações e reflexões sobre o que esses expuseram. Percebi que os entrevistados entendiam seu município como sendo de extrema importância para o abastecimento alimentar, pelo fato de ser um grande produtor de alimentos. Entre os destaques, toda vez que perguntava sobre a política de abastecimento alimentar de Caxias do Sul, era rapidamente lembrada das feiras de agricultores do município.

A dissertação está organizada em três capítulos, nos quais são tratadas questões referentes ao abastecimento alimentar e a segurança alimentar. No primeiro capítulo faço uma apresentação do contexto sócio econômico encontrado no município, expondo a questão alimentar em Caxias do Sul, aspectos produtivos e comerciais. O entreposto municipal da Ceasa/Serra é apresentado por comercializar parcela significativa do que é produzido pela agricultura caxiense. Os supermercados e demais unidades de varejo local são relatados, tendo se descoberto a forte participação de administradores locais no setor. Também as estruturas de abastecimento alimentar que envolvem os espaços institucionais são expostas enquanto espaços do abastecimento alimentar local. Na sequência é feito um detalhamento da política de abastecimento alimentar de Caxias do Sul, seus objetivos, equipamentos, resultados e perspectivas tendo-se um tópico sobre o histórico das feiras de agricultores no município. Por fim, nesse capítulo, apresento algumas conclusões em torno de aspectos do abastecimento alimentar da política municipal.

O segundo capítulo é dedicado à reflexão sobre o abastecimento alimentar a partir de interpretações sobre a temática. Centra-se no aspecto do acesso aos alimentos e na reflexão de interpretações do abastecimento alimentar. Na sequência, dedica-se um item ao resgate das políticas nacionais de abastecimento alimentar, comentando o papel do Estado. A situação dos armazéns, por serem considerados importantes equipamentos de abastecimento, é relatada em função de se ter desenvolvido estratégias de manutenção após a desresponsabilização pela União. É dada atenção especial aos entrepostos de abastecimento no Rio Grande do Sul e para algumas políticas de abastecimento alimentar ocorridas no estado.

O trabalho inicial no segundo capítulo serve para apontar fatores considerados fundamentais no tratamento do abastecimento alimentar. A agricultura familiar é apresentada

como um segmento de extrema importância para o abastecimento alimentar. Ainda no capítulo, percorrem-se algumas iniciativas de políticas e ações locais de abastecimento ocorrida no Brasil. A intenção é demonstrar a ênfase dada a produção e comercialização alimentar entre as políticas locais de abastecimento alimentar e a relação que vem sendo estabelecida entre abastecimento e segurança alimentar, bem como a participação dos atores sociais do abastecimento. Isso tudo vem refletindo na ampliação do tratamento do abastecimento alimentar promovendo o enfoque de acesso alimentar.

O terceiro capítulo traz os atores do abastecimento alimentar e a perspectiva da segurança alimentar para além da produção e comercialização. Isso porque com o advento da SAIS, a política de abastecimento alimentar passou a compor as ações de segurança alimentar de Caxias do Sul. Com isso, o tratamento do abastecimento alimentar tem envolvido outras iniciativas, muitas delas promovidas pela SAIS e demais secretarias municipais, assim como o Conselho Municipal de Segurança Alimentar. Ao longo do capítulo busca-se trazer o entendimento dos atores sociais entrevistados sobre a política municipal de abastecimento alimentar e da segurança alimentar. Percebe-se que existem enfoques particulares, e que a constituição do CONSEA municipal tem colaborado para um entendimento comum do assunto. O abastecimento alimentar “para além da produção e comercialização” traz como imperativo a noção de segurança alimentar numa lógica intersetorial que, até o momento, não foi completamente apreendida pelos entrevistados, também não sendo completamente análoga entre eles.

A partir de informações relatadas na pesquisa de campo expõe-se a percepção dos atores sobre a política de abastecimento local, entendimentos sobre o abastecimento e a segurança alimentar. Esta, “em processo de institucionalização” no município de forma que se dedicou um item para comentar sobre a noção de segurança alimentar e outro para tratar do processo de institucionalização da segurança alimentar em Caxias do Sul, as iniciativas que vêm sendo realizadas em torno dessa temática e do lugar da política municipal de abastecimento. Por fim, reflete-se sobre um dos princípios da segurança alimentar, a intersetorialidade, visto que esse princípio se propõe articular os diversos setores que tratam da dimensão alimentar e nutricional, e com isso promover uma mudança na lógica de objetivos setoriais dos segmentos que tratam da questão alimentar. Espelho que tal situação irá incidir nas ações voltadas ao abastecimento, e acesso alimentar, enfim resultando na perspectiva da segurança alimentar.

CAPÍTULO I – A POLÍTICA MUNICIPAL DE ABASTECIMENTO DE CAXIAS DO SUL - ENTRE A PRODUÇÃO E A COMERCIALIZAÇÃO

1. Introdução

Caxias do Sul é conhecida nacionalmente pela colonização italiana, a produção do vinho e a festa da uva. Com isso, até então nunca tinha me destituído da imagem turística que a cidade remonta. Durante a pesquisa, a incursão pela cidade serrana apontou dificuldades semelhantes a outras cidades em crescimento, com problemas para gerenciar a população de baixa renda que aos poucos o município tem acolhido. As migrações populacionais vão em busca do emprego, da renda, da qualidade de vida, algo que a cidade tem oferecido a maioria de seus habitantes, ao longo dos seus quase 100 anos, foi fundada em 1910, no entanto, não com a mesma facilidade na atualidade.

Com ares de província, a praça central Dante Alighieri é um lugar perfeito para se sentar ao final da tarde e conversar com amigos, mas só nos dias em que não está chovendo ou que a nebulosidade permite. A população é receptiva, procurando auxiliar a qualquer solicitação, ao mesmo tempo em que conta com apressados que transitam pelas ruas em busca do transporte para casa, e nem olham para os lados.

Caxias, como a maioria chama o município, cresceu em torno de avenidas principais, como veias que ligam pontas distantes. A avenida Júlio de Castilhos pode levar o viajante de leste a oeste no município. Como fronteiras laterais sempre esteve limitada pela RS 122 a sudoeste, a BR 116 no lado leste e a BR 453 (rota do sol) ao longo da fronteira oeste e noroeste. Atualmente tais limites foram expandidos visto que muitas vilas e bairros excedem esses contornos.

A atenção dedicada ao município surgiu devido às características que o envolvem, como a grande produção de alimentos hortícolas e frutícolas, uma população devota a alimentação colonial, a qualidade de vida citada nos jornais, um entreposto de abastecimento que tem sobrevivido às dificuldades econômicas, uma política municipal de abastecimento, feiras de agricultores e ainda, o segundo maior valor adicionado bruto da agropecuária (VAB) do RS. Esse PIB é insignificante quando comparado ao total do PIB do município que tem a participação da agricultura estimada em apenas 5% do PIB e a participação industrial de 58% do PIB.

Todas essas questões estimularam a incursão pela política municipal de abastecimento alimentar na tentativa de identificar meandros que permitissem problematizar o abastecimento olhando para uma cidade que produz muito alimento, construiu sua história relacionada à comercialização de produtos ao mesmo tempo em que se alimenta dessas suas 'riquezas'. Entre os produtos tradicionais o vinho é, até os dias de hoje, seu principal excedente, assim como outros produtos alimentares que o município exporta para além de suas fronteiras.

Assim, pretende-se, nesse capítulo, informar sobre a localização do município, trazendo dados sócio - econômicos que expressam seu perfil industrial e também de grandes produtores de hortigranjeiros e frutíferas. Na sequência, com o intuito de iniciar o debate em torno do abastecimento no município, apresenta-se a estrutura produtiva e comercial de alimentos de Caxias do Sul, relatando sobre os supermercados e o entreposto da Ceasa/Serra. Trazem-se informações sobre o valor da cesta básica no município por entender que são informações importantes para o abastecimento alimentar. A estrutura do abastecimento do município é complementada pelo relato em torno dos espaços institucionais.

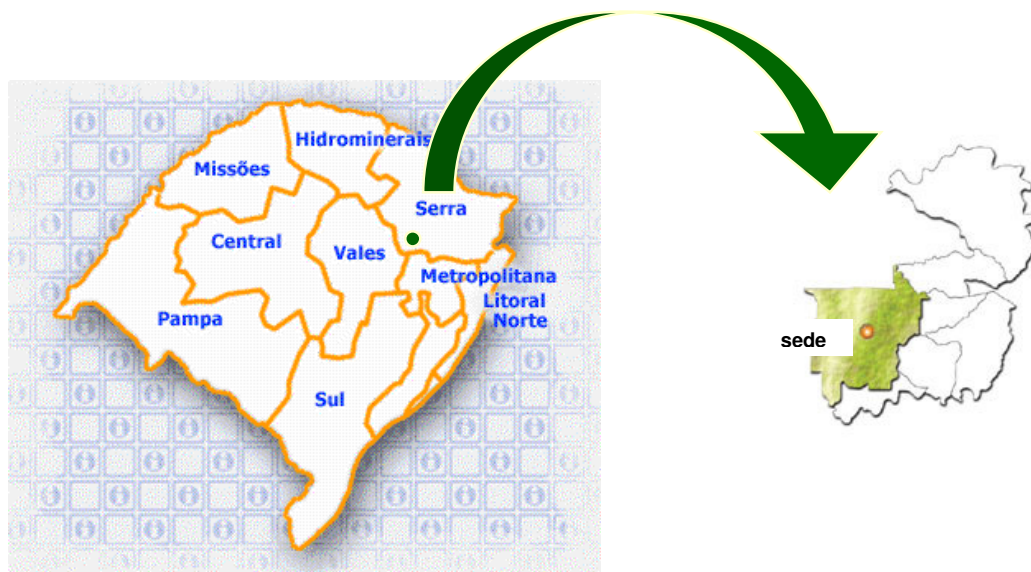
Por fim, como foco central do estudo de caso, será apresentada a política municipal de abastecimento alimentar de Caxias do Sul, criada em 1997 e estando em funcionamento em 2005, sendo essas datas as referências que definem o recorte temporal do estudo. O item relata os principais instrumentos da política municipal, assim como alguns resultados que o programa obteve ao longo do recorte temporal, demonstrando a importância dada a produção

e comercialização ao longo do tratamento do abastecimento alimentar no município. Para realizar o relato foram utilizados dados de material impresso e de entrevistas.

2. Caxias - localização e dados sócio - econômicos

Localizado na região serrana do estado do Rio Grande do Sul, longitude $-51,179^\circ$ e latitude de $-29,168^\circ$, clima subtropical de altitude e altitude entre 760 a 800m acima do nível do mar. Sua temperatura mínima é de -8°C e máxima de $+35^\circ\text{C}$, tendo a temperatura média de 16°C . A umidade relativa do ar é de 84% com precipitação pluviométrica de 2.174mm/ano, pressão atmosférica de 931mb, nebulosidade de 61%. Está situada a 130 Km de Porto Alegre e para acessar o município tem-se a BR 116 e a RS 122 (PM, 2004). Esses dados informam aspectos determinantes da ecologia local, que influi na produção agroalimentar.

Figura 1 – Caxias do Sul, mapa de localização do município.

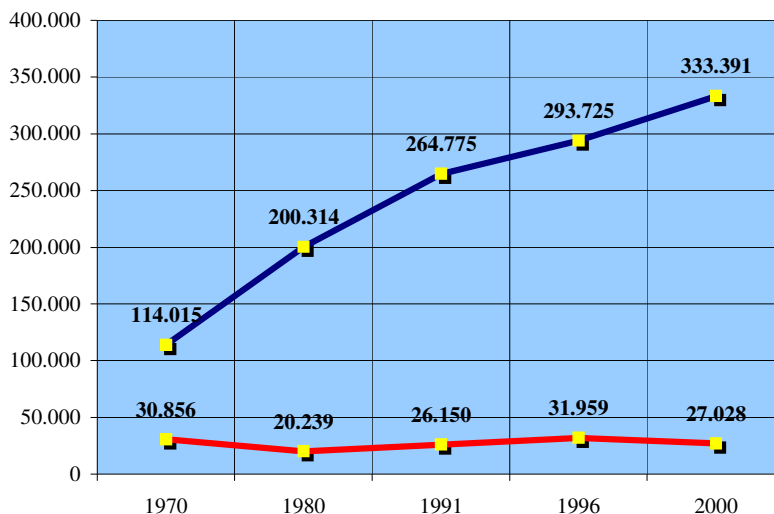


Fonte: elaboração própria.

Em 2005 a população era estimada em 391.065 habitantes, tendo densidade demográfica de 238 hab/km² (FEE, 2005). Como mostra o gráfico a seguir, a população caxiense vem aumentando desde a década de 70, tendo diferenciação entre a parcela rural e urbana que compõe o município, com aumento significativo na área urbana. Segundo dados da FEE (2004), em 2003 a taxa de urbanização era de 93,4%.

Gráfico 1 – Caxias do Sul, evolução da população urbana e rural de 1970 à 2000.

Legenda: Linha azul – População urbana / Linha vermelha – População rural



Fonte: SMA, 2001.

O município possui área territorial de 1.643,9Km², o equivalente a 152 mil hectares. Em 13.508 hectares (9%) que constituem a área urbana, vivem quase 93% da população municipal. Na área rural, 138.492 hectares (91%), está o restante dos 7% da população Caxiense (SMA, 2001).

Em 2001 o município atingiu o melhor Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do estado do Rio Grande do Sul². Em 2003, embora tenha perdido esse posto, os dados do PIB total contabilizaram o terceiro maior do estado, mantendo a cidade entre as mais desenvolvidas em termos de qualidade de vida no Rio Grande do Sul.

²O Idese é resultado da agregação, com a mesma ponderação (0,25), de quatro blocos de indicadores: Domicílio e Saneamento, Educação, Saúde e Renda. Cada um dos blocos, por sua vez, resulta da agregação de diferentes variáveis. Os blocos são calculados a partir de parâmetros internacionais, o que permite que sejam comparados ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elaborado pela ONU (FEE, 2003).

Tabela 1 – Rio Grande do Sul, dez maiores municípios segundo PIB total, 2003.

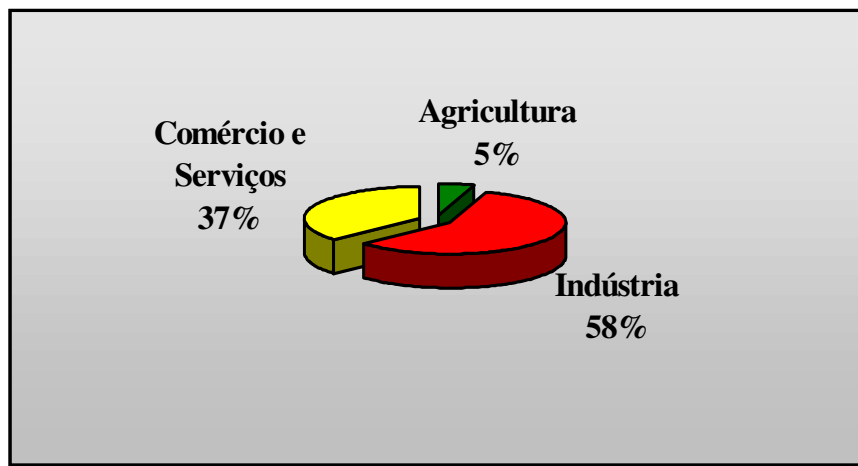
MUNICÍPIOS	PIB					ESTRUTURA DO VAB (%)			PIB per capita (R\$)	POPULAÇÃO	
	(R\$ 1000)	Var. (%)	Part.(%) 2003 2002		Posição 2002	A*	I*	S*		Nº	Part.(%)
Porto Alegre	14.655.093	10,6	11,45	12,68	1	0,17	27,31	72,52	10.437	1.404.086	13,24
Canoas	7.605.191	31,0	5,94	5,56	2	0,6	59,30	40,64	23.704	320.835	3,02
Caxias do Sul	6.613.409	19,4	5,17	5,30	3	5,01	58,33	36,66	17.028	388.374	3,66
Triunfo	5.083.410	31,9	3,97	3,69	4	1,74	88,30	9,96	213.016	23.864	0,22
Rio Grande	3.812.737	43,9	2,98	2,54	7	2,51	65,11	32,39	19.838	192.195	1,81
Gravataí	3.248.540	13,6	2,54	2,74	5	0,72	69,84	29,45	12.826	253.275	2,39
N.Hamburgo	2.949.087	5,4	2,3	2,68	6	0,64	51,78	47,59	11.872	248.408	2,34
Sta Cruz do Sul	2.642.925	17,8	2,06	2,15	8	4,76	65,40	29,84	23.139	114.221	1,08
Pelotas	2.115.030	12,2	1,65	1,80	9	6,67	33,60	59,73	6.321	334.594	3,15
Passo Fundo	1.786.216	24,7	1,4	1,37	12	5,80	36,84	57,36	9.968	179.202	1,69
TOTAL	50.511.639	-	39,45	40,51	-	-	-	-	-	3.459.054	32,61
RS	128.039.611	22,6	100,00	100,00	-	18,69	40,33	40,99	12.071	10.607.617	100,00

Fonte: FEE/Núcleo de contabilidade Social. IBGE/Coordenação de contas Nacionais (2005).

*A – Agricultura; I – Indústria; S – Serviços.

Gráfico 2 –Caxias do Sul, PIB Setorial, Valor Adicionado Bruto, 2005.

Fonte: FEE (2005).



Os dados da FEE (2005) também demonstram que Caxias do Sul, mesmo tendo uma participação da agropecuária de apenas 5,01% no valor total do PIB, tem o segundo PIB da agropecuária no estado, como demonstra a tabela a seguir:

Tabela 2 – Rio Grande do Sul, dez maiores municípios segundo o VAB da Agropecuária, 2003.

MUNICÍPIOS	AGROPECUÁRIA					ESTRUTURA DO VAB (%)			PIB per capita (R\$)	POPULAÇÃO	
	(R\$ 1000)	Var. %	Part. (%)		Posição	A	I	S		Nº	Part. (%)
			2003	2002	2002						
Uruguaiana	326.767	32,1	1,45	1,67	2	30,30	27,35	42,36	8.976	132.040	1,24
Caxias do Sul	305.700	22,2	1,35	1,69	1	5,01	58,33	36,66	17.028	388.374	3,66
P. das Missões	266.524	113,6	1,18	0,84	13	57,83	5,69	36,48	12.586	36.126	0,34
Alegrete	260.229	34,6	1,15	1,31	3	37,45	20,47	42,08	8.417	86.599	0,82
Tupanciretã	253.717	140,5	1,12	0,71	21	59,09	3,36	37,54	19.615	21.584	0,20
Dom Pedrito	245.900	31,4	1,09	1,27	5	47,32	22,72	29,97	13.213	41.353	0,39
São Borja	245.405	83,4	1,09	0,91	10	38,18	25,70	36,12	10.552	66.450	0,63
Itaqui	239.857	24,7	1,06	1,30	4	45,85	19,08	35,08	13.731	41.433	0,39
Cachoeira do Sul	221.430	43,8	0,98	1,04	6	35,20	16,78	48,02	7.317	88.845	0,84
StaVitória do Palmar	216.886	64,9	0,96	0,89	11	61,70	7,90	30,40	10.317	34.130	0,32
Total	2.582.414	-	11,42	11,64	-	-	-	-	-	936.934	8,83
RS	22.609.487	53,0	100,00	100,00	-	18,69	40,33	40,99	12.071	10.607.617	100,00

Fonte: FEE/Núcleo de contabilidade Social. IBGE/Coordenação de contas Nacionais (2005).

*A – Agricultura; I – Indústria; S – Serviços.

A evolução do PIB do município ao longo do período dedicado ao estudo foge a alçada dessa dissertação. Assim, utiliza-se como base os dados do PIB de 2003, que expressam a situação econômica e social do município de Caxias do Sul num período intermediário no recorte temporal. Vale destacar que desde a década de 70, tanto o PIB industrial do município quanto o PIB da agricultura passaram a ser referência no estado. O aumento do PIB da agricultura se deve ao incremento produtivo com a tecnificação e intensificação da produção de hortícolas e frutícolas no município, principalmente a uva.

A história de Caxias do Sul teve grande influência da colonização italiana, o que tornou o município um pólo produtivo, industrial e turístico do Rio Grande do Sul. Segundo Breithbach (2001) o dinamismo industrial na região de Caxias do Sul se intensificou a partir da década de 70 tornando a região segunda em importância econômica no estado após a região metropolitana. Para a autora, o crescimento demográfico e econômico da região representa um crescimento típico de uma economia de base industrial, que atrai populações de outras áreas do Rio Grande do Sul e mesmo de outros estados. Esse dinamismo estaria alicerçado na diversidade de empreendimentos regionais que vão desde material de transporte, seguramente o mais significativo, ao mobiliário, aos produtos alimentares, a metalúrgica, o vestuário, calçados e artefatos de tecido, que juntos representam 63% da indústria regional.

“O ramo de material de transporte - muito importante na região e hegemônico no contexto Caxiense – sofreu um grande impulso na década de 70, com o desenvolvimento da indústria automobilística brasileira, acompanhados de grandes investimentos na infra estrutura de transporte. Os efeitos multiplicadores desse ramo industrial se fizeram sentir fortemente na região, tendo-se desenvolvido o que é geralmente chamado “polo metal - mecânico”(BREITBACH, 2001:8).

Assim, o ramo industrial tem estimulado o aumento populacional em Caxias que só nos dois últimos anos, segundo os dados da FEE, teve um acréscimo de 10.000 pessoas. A grande maioria dessas pessoas chega em busca de emprego e melhor qualidade de vida, aspectos divulgados na imprensa sobre a cidade³. Segundo funcionária da Fundação Amparo Social do Município (FAS), Caxias do Sul é tida como pólo de “oportunidades”, o que tem feito com

³ Em 2004, dois programas do Globo Repórter, veiculado pela Rede Globo de televisão, aludiram a boa qualidade de vida ofertada pela cidade de Caxias do Sul.

que muitas pessoas, inclusive da região nordeste brasileira, estejam se deslocando até o município em busca das “oportunidades” de emprego⁴. A industrialização é a maior responsável pela cidade ser considerada a “terra de oportunidades” elevando o número de migrantes que nem sempre conseguem emprego, o que aumenta também o número dos excluídos na cidade, sendo isso citado pela coordenadora de Segurança Alimentar e Inclusão Social do município.

Breitbart (2001) reconhece que, embora a industrialização tenha promovido o desenvolvimento local, trouxe uma urbanização acelerada e sem controle que está acompanhada de problemas sociais graves, como loteamentos irregulares, carências na área da saúde, na educação, no saneamento, etc.

Segundo o mapa do fim da fome, Caxias do Sul apresentava em 2001 cerca de 21.566 pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza ou sobrevivendo com renda de R\$80(oitenta reais) por mês (FGV, 2001). Essa quantia representava um universo de 6% da população do município. Considerando que de lá para cá a população de Caxias do Sul cresceu cerca de 30 mil habitantes, e se hoje considerássemos 6% dessa população estando abaixo da linha da pobreza, o município teria em torno de 25 mil pessoas sem condições dignas para se alimentar diariamente. Esse número de indigentes é pequeno quando comparado a outros municípios gaúchos, mas não é insignificante, e, portanto, merecedor de atenção. O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, de 2003, apresenta a cidade com um índice de 7,5% de pobres, representando um universo ainda maior de pessoas com dificuldades de acesso alimentar, como se pode ver na próxima tabela. Segundo os indicadores de renda, pobreza e desigualdade, entre 1991 e 2000, a renda *per capita* média do município cresceu 29,34%, passando de R\$ 379,36 em 1991 para R\$ 490,65 em 2000, o que não necessariamente pode ter beneficiado a maioria da população do município.

Tabela 3 – Caxias do Sul, indicadores de renda, pobreza e desigualdade, de 1991 e 2000.

	1991	2000
Renda per capita Média(R\$ de 2000)	379,4	490,6
Proporção de pobres (%)	6,7	7,5
Índice de Gini	0,47	0,51

Fonte: Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil, 2003, <http://pnud.org.br/atlas>.

Isso porque a pobreza, medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 75,50 (equivalente a metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000) cresceu 11,16%, passando de 6,7% em 1991 para 7,5% em 2000. Com isso, a desigualdade aumentou, e o índice de Gini passou de 0,47 em 1991 para 0,51 em 2000(ADH, 2003).

⁴A FAS é o órgão gestor da Política Pública de Assistência Social do Município de Caxias do Sul e tem como competências: coordenação geral do sistema municipal de assistência social; elaboração e gestão da política de assistência social articulado com os conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente e da assistência social; organização e coordenação da rede municipal de inclusão e proteção social; execução de serviços, programas e projetos de assistência social, de forma indireta quando gestor e através de convênios com as entidades não-governamentais para a execução das ações; articulação com outras políticas públicas; definição de padrões de qualidade e formas de acompanhamento e controle social; supervisão, monitoramento e avaliação das ações de âmbito local.

Tabela 4 – Caxias do Sul, porcentagem da renda apropriada por estrados da população, de 1991 e 2000.

	1991	2000
20% mais pobres	4,5	3,3
40% mais pobres	13,3	11,5
60% mais pobres	26,9	23,9
80% mais pobres	48,0	44,2
20% mais ricos	52,0	55,8

Fonte: Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil, 2003, <http://pnud.org.br/atlas>.

Tendo em vista os dados apresentados, a demanda alimentar do município envolve uma população de 391 mil pessoas, onde cerca de 25 mil habitantes não tem condições dignas de acesso à alimentação, caso seja contabilizado apenas 6% da população. Os consumidores, mesmo considerando as distintas condições econômicas para acessar alimentos, representam uma demanda por qualidade e quantidade alimentar considerável por totalizarem um universo de quase 400 mil pessoas. Isso permite dizer que a cidade de Caxias do Sul demanda atenção no tratamento do abastecimento alimentar de modo a garantir o acesso da população aos alimentos, principalmente das cerca de 25 mil pessoas que enfrentam vulnerabilidade alimentar.

A seguir, procura-se informar sobre a questão alimentar em Caxias do Sul no âmbito da produção e comercialização de alimentos, fundamentais para o acesso aos alimentos. Mencionam-se os supermercados, entrepostos de abastecimento e os espaços institucionais. Esses últimos foram incluídos por comporem o abastecimento alimentar local e pela freqüente menção realizada a esse tipo de espaço entre as políticas de abastecimento municipal e segurança alimentar (MALUF, 1999; NABUCO e PORTO, 2000; COSTA e MALUF, 2001). Além disso, representam, espaços potenciais de comercialização para os agricultores locais.

3. A produção e comercialização de alimentos de Caxias do Sul

A seguir serão apresentados aspectos produtivos de Caxias do Sul. Esses dados ajudam na visualização do contexto do abastecimento alimentar local, ao mesmo tempo em que explicam o fato da política de abastecimento municipal de Caxias do Sul dar tanta ênfase à comercialização. Como se verá, a produção alimentar em Caxias do Sul é significativa, estimada em mais de 230 mil Toneladas ano de frutas e hortaliças.

Vale destacar que a variedade de espaços de comercialização existente no município representa opções para os agricultores locais ao mesmo tempo em que atuam na seleção dos agricultores que se mantêm na atividade, em função de quantidade de alimentos, qualidade e principalmente preços competitivos, não sendo, portanto um espaço de absorção do segmento em sua integralidade.

3.1 Aspectos produtivos do município de Caxias do Sul

Caxias do Sul tem 138.492 hectares considerados como área rural onde vivem 7,5 % da população do município, correspondendo a 27 mil pessoas ou cerca de 6 mil famílias. A área rural é dividida em sete distritos (1º Distrito, Criúva, Fazenda Souza, Santa Lúcia do Piaí, Vila Cristina, Vila Oliva e Vila Seca) e quatro regiões administrativas (Ana Rech, Desvio Rizzo, Forqueta e Galópolis), envolvendo 134 comunidades caracterizadas pelo minifúndio em regime de economia familiar. Das 6.300 propriedades rurais, 5% tem menos de 1 ha e 80% tem até 30 há, como se pode observa na área sombreada na tabela 5 (SMA, 2001). Não se têm dados sobre quanto isso representa na área total do município, mas se estima ser considerável.

Tabela 5 – Caxias do Sul, distribuição das propriedades conforme a área.

Área(ha)	Nº de propriedades	%
0,1 – 5	1.481	23,5
5,1 – 10	1.109	17,6
10,1 – 15	933	14,8
15,1 - 20	612	9,7
20,1 - 25	510	8,1
25,1 – 30	378	6,0
30,1 – 35	196	3,1
35,1 – 40	189	3,0
40,1 – 45	120	1,9
45,1 – 50	108	1,7
50,1 – 100	372	5,9
100,1 - 200	196	3,1
200,1 – 300	38	0,6
300,1 – 400	26	0,4
400,1 – 500	19	0,3
Acima de 500	13	0,2

Fonte: SMA (1997)

A área rural está dividida em regiões distintas ecologicamente, tendo característica de serra, planície e campo, assegurando aos distritos rurais microclimas específicos que, segundo os técnicos locais, favorecem a produção constante de produtos hortícolas e frutícolas e ainda, a criação de gado e produção de leite. Segundo dados do IBGE (2001) a área rural é aproveitada da seguinte forma: 13% é área cultivada, 38% é ocupada com pastagem, 5% com reflorestamento, 15% apresenta mata nativa, 15% é ocupada para área de lazer e 14% são inaproveitadas.

Como já comentado, a agricultura caxiense representa cerca de 5% do PIB do município (FEE, 2005), mas apesar desse dado parecer pouco significativo, Caxias do Sul é o maior produtor de hortifrutigranjeiros do estado, devido uma produção tecnificada e especializada de produtos hortícolas, frutícolas e processados⁵.

A seguir, apresentam-se dados do levantamento realizado em 2005 pela equipe da Emater de Caxias do Sul, juntamente com demais instituições que trabalham com a agricultura no município (SMA, Sindicatos, etc), onde se poderá visualizar estimativas referentes a produção local das culturas olerícolas e frutícolas. Essas informações compõem um relatório interno da Emater e, por isso, não foram ainda publicadas. Segundo os técnicos da Emater de Caxias do Sul, o material representa uma estimativa da produção local, baseando-se em informações do censo agrícola do IBGE de 95/96, dados de venda de sementes no município, dados das sub - prefeituras e na experiência dos técnicos da assistência técnica aos agricultores locais.

⁵ Na opinião dos atores sociais entrevistados, a especialização que se tem para produção de hortícolas e frutícolas é resultado de trabalho de assistência técnica e cursos de capacitação desenvolvidos desde do final da década de 70 pelas entidades que atuam no município. Essa situação foi particularmente mencionada pelo presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

Tabela 6 – Caxias do Sul, levantamento da produção de olerícolas, 2005.

Cultura	Nº de cultivos/ano	Área física(ha)	Produtividade (Kg/ha)	Produção (T)	Nº de produtores
Abóboras	1	13	12	156	26
Abobrinhas	1,3	53	22	1515,8	76
Agrião	1,2	2	8	19,2	6
Aipim	1	36	12	432	92
Alface	2	34	15	1020	108
Alho	1	180	8	1440	153
Batata inglesa safra	1	12	18	216	26
Batata - doce	1	16	14	224	80
Berinjela	1	14	23	322	45
Beterraba	1,2	270	35	11340	229
Cebola	1	126	28	3528	63
Cebolinha verde	2	4	2	16	48
Cenoura	1,2	390	29	13572	170
Chicória/escarola	1	4	15	60	35
Chuchu	1	3	25	75	15
Couve	1	3	15	45	47
Couve chinesa	1	2	22	44	29
Couve brócolis	1,3	80	10	1040	85
Couve flor	1,1	103	28	3172,4	128
Ervilha	1	4	4	16	80
Espinafre	1	1	18	18	29
Feijão vagem	1	115	20	230	245
Milho verde	1	8	10	80	60
Moranga cabotia	1	45	12	540	64
Morangas(outras)	1	6	18	108	64
Mudas olerícolas	4	0,5	-	-	4
Pepino conserva	1	7	8	56	60
Pepino salada	1	15	18	270	77
Pimentão	1	38	40	1520	90
Rabanete	1,3	20	10	260	84
Radiche/Almeirão	1,3	4	6	31,2	170
Repolho	1,1	97	33	3521,1	146
Rúcula	-	-	-	-	-
Salsa	1,1	4	6	26,4	48
Tomates	1	350	82	28700	437
Milho	1	2900	4500	13050	1650
Feijão	1	155	1200	186	450
TOTAL				86850,1	

Fonte: Emater Municipal de Caxias do Sul (2005).

Entre as frutíferas, destaca-se a produção de uva, a maçã, o pêssego, a ameixa e o caqui. Vale ressaltar que o município é referência em termos de fruticultura no estado. Dados da SMA (2001) apresentavam uma estimativa de 9.597ha plantados para aquele ano. No levantamento de 2005, estimavam-se cerca de 7.719ha, como mostra a tabela a seguir. Embora seja interessante entender o porque dessa queda, mesmo considerando valores estimados com uma porcentagem de erro, vai além dos limites dessa dissertação efetuar tal análise.

Tabela 7 – Caxias do Sul, levantamento da produção de frutíferas, 2005.

Cultura	Área Total (Ha)	Produção (T)	Produtividade dos Pomares Adultos (T/Ha)	Nº de Pomares
Abacate	2	20	20	8
Ameixa	240	2880	16	140
Amora - preta	5	25	12	8
Bergamota	43	344	12	172
Caqui	580	6960	23	361
Figo	12	96	10	60
Figo - da Índia	5	15	12	12
Goiaba	9	72	12	28
Laranja	65	390	14	205
Maçã	2600	65000	30	386
Marmelo	1,5	4,5	8	5
Mirtilo	7,5	15	8	10
Moranguinho	42	1470	35	37
Nectarina	9	54	9	21
Pêra	16	144	15	27
Pêssego de mesa	294	4410	18	169
Pinhão	14	21	1,5	28
Quiwi	28	252	14	56
Uva indústria	3396	58213	16	1550
Uva mesa	350	5860	18	234
TOTAL	7719	146.245,5		3.517

Fonte: Emater Municipal de Caxias do Sul (2005).

Os cereais no município são normalmente produzidos para o consumo na propriedade, com destaque para o milho com cerca de 3,5 mil ha e o feijão com 350 ha. Entre as atividades agropecuárias tem-se a produção bovina (36.551 cabeças), avícola (7.330.000 de aves) e suína (27.442 cabeças) (SMA, 2001).

O maior destaque fica por conta da produção de 31 milhões de litros de vinho que tornam o município o maior produtor brasileiro (IBGE, 2001). A importância da produção da cultura da videira para o município inspirou a criação do “Cadastro Vitícola”, que deve ser renovado anualmente com a declaração da intenção de produção para o período. Em 2005 foram cadastrados 3.746,35 ha totalizando 1.742 propriedades com uma estimativa de 64.073,02 Toneladas de uva (mesa e indústria) plantadas.

Os produtos da agricultura caxiense circulam no município e fora dele. Segundo dados da Ceasa/Porto Alegre, cerca de 45% dos produtos comercializados no entreposto de Porto Alegre é proveniente da região da Serra Gaúcha. Desses, a maioria sai do município de Caxias do Sul. No próximo item, quando se irá tratar das estruturas de abastecimento do município será comentado sobre o entreposto da Ceasa/Serra, localizado em Caxias do Sul.

Na contextualização do histórico produtivo do município, os entrevistados comentaram que se intensificou a produção de hortigranjeiros e frutíferas nos últimos 30 anos, devido a demanda do mercado local e do trabalho da assistência técnica. Com isso os produtores foram comercializando produtos fora do município, passando a enviar produtos para outras cidades, outros estados e, até para o exterior:

...(...)...Resgatando a história da agricultura do município de Caxias, ela é uma história que vem desde 1985...a secretaria iniciou com um fomento, então fomentava a diversificação da agricultura. Por isso que hoje não existe monocultura em Caxias do Sul. Nós trabalhamos mais que 50 produtos agrícolas, bem diversificados, e nós fomos por muito anos, praticamente de 70 a 90, durante 20 anos, o principal fornecedor de hortifrutigranjeiros do estado na Ceasa de Porto

Alegre, nós tínhamos 60% da contribuição do que era comercializado no estado durante o verão, vinha aqui de Caxias. Era bastante. Por que se desenvolveu uma olericultura e uma fruticultura forte, bem diversificado, por isso, esse sistema de minifúndio que nós temos aqui, porque também foi a região do estado onde houve a primeira reforma agrária⁶...e os que aqui vieram tinham o hábito de ter uma agricultura de subsistência, portanto precisavam produzir um pouco de tudo. E isso aí se expandiu também para a área de produção e de venda, aí se tornou forte...(Ex-secretário de agricultura)

Como já mencionado, a produção de Caxias do Sul e seu entorno que chega a Ceasa/Porto Alegre diariamente é muito expressiva. Segundo informação dos técnicos que trabalham na Ceasa/Porto Alegre, Caxias do Sul ficou em primeiro lugar nos anos de 2003 e 2004 entre os municípios que comercializam no entreposto, tanto em volume de produtos, quantos em montante econômico. Só o município de Caxias do Sul atingiu cerca de 33% dos horti-frutigrangeiros comercializados no entreposto. Segundo os técnicos do entreposto, em 2004 a Ceasa/Porto Alegre comercializou 512.354.787 kg de alimentos (ou seja, mais de 512 mil toneladas), totalizando R\$ 462.670.329,90. Desse montante, Caxias do Sul participou com 40.012.615 kg de alimentos (mais de 40 mil toneladas), tendo um faturamento de R\$ 29.318.785,98⁷. A tabela a seguir, apresenta os dados referentes aos produtos de Caxias do Sul comercializados no entreposto de Ponto Alegre no ano de 2004, especificando produtos e quantidades.

⁶Segundo Santos (1984) a colonização italiana no Rio Grande do Sul se deu sobre a marca da Lei de Terras de 1850 que institucionalizou, em nível jurídico político a propriedade privada da terra. A compra de terras pelo governo para constituição de colônias era regida por princípios que se referiam desde o tamanho máximo do lote (48ha) até as formas de pagamento das quais os colonos poderiam dispor. Dessa forma *“essa lei estabelece as normas que regeram a colonização italiana no Rio Grande do Sul, definindo uma política de criação de pequenas propriedades rurais, sem o uso de trabalho escravo. Contudo a área dos lotes não seguiu a lei, uma vez que os colonos italianos compraram lotes que variavam de 10 a 70 ha, a maior parte entre 10 e 30 ha”*(Santos, 1984:18).

⁷ Vale destacar que se teve acesso aos dados em entrevista via telefone com os técnicos do Ceasa/Porto Alegre no dia 21 de Janeiro de 2006. Já as especificações por quantias e produtos alimentares comercializados durante o ano de 2004 foram repassados via email.

Tabela 8 – Porto Alegre, produtos, quantidade em kg e total anual em reais comercializados na Ceasa/Porto Alegre provenientes de Caxias do Sul, em 2004.

Produto	Total Anual(Kg)	Total Anual(R\$)	Produto	Total Anual(Kg)	Total Anual(R\$)
abacate comum	2070	900,00	maca gala comercial	2717552	3.190.866,14
abóbora	56710	29.095,20	maca gala embalada	390564	571.303,98
abobrinha italiana	416357	52.889,76	maca golden comercial	146388	126.561,36
abobrinha tronco	38177	21.748,18	maca golden embalada	89946	123.962,94
aipo salsão	3327	8.576,00	mandioca	1780	679,00
alface	166217	242.308,19	maracujá azedo	240	300,00
alface americana	2050	3.430,00	melão comum (gaúcho)	896	743,68
alho macho	40	104,00	mogango	600	250,00
alho nacional	92956	313.744,10	moranga cabotia preta	218880	91.542,20
alho porro	30	120	moranga comum	13260	3.115,80
almeirão/radite	257	497	moranga pataca	3740	935,00
ameixa nacional amarela	10714	24.257,00	morango	112046	398.271,12
ameixa nacional roxa	242753	535.035,84	mostarda	480	485,00
amendoim c/ casca	568	1.433,60	nabo comprido	50	50,00
amendoim s/ casca	2575	9.550,00	nabo redondo	672	356,00
amora preta	664	1.881,22	nectarina	50260	87.648,83
batata doce em caixa	2700	1.640,00	nêspira - rs	955	4.720,00
berinjela	35180	27.973,50	noz peca	155	1.085,00
beterraba	3467022	2.113.530,77	ovo branco	241113	393.697,66
beterraba molho	2239202	1.191.464,90	ovo codorna	140	600
brócolis	151990	132.693,00	ovo vermelho	73864	126.422,10
brócolis híbrido	1308	3.750,00	pepino conserva	280	369,4
caqui chocolate	324029	306.405,88	pepino salada	110480	48.882,20
caqui fuyu	291430	213.870,70	pêra nacional	8317	15.387,14
caqui manteiga	29450	32.279,70	pêssego nacional	363898	461.422,55
cebola nacional	553562	24.578,84	pimentã	491	1.480,00
cenoura	9311536	6.636.883,89	pimentão	643509	492.729,30
cenoura molho	191564	179.659,34	pimentão amarelo	1840	4.925,00
cheiro verde/tempero	1634	6.370,50	pimentão capeleti em saco	736	736
chicória	5845	7.054,96	pimentão vermelho	480	1.633,20
chuchu	68652	39.756,24	pinhão	30840	56.594,00
couve	9233	6.816,00	rabanete	311781	281.905,77
couve chinesa	36765	31.221,00	rabanete molho	165478	216.105,00
couve flor	2340792	1.278.831,00	repolho roxo	37621	25.298,33
ervilha em saco	7074	14.242,00	repolho verde	816884	270.573,25
espinafre	60	100	roma	48	319,68
fava	1155	1.553,37	rúcula	366	1.072,00
feijão	6300	9.450,00	sálvia	2336	2.999,50
figo verde	9250	12.756,00	tangerina comum (cai)	800	280
goiaba	775	1.825,00	tangerina montenegrina	720	958,8
kiwi nacional	53577	130.015,10	tangerina murcott	138	191,82
laranja comum	1522	883,5	tomate caqui (gaúcho)	412304	478.307,90
laranja valência	3289	1.828,04	tomate caqui longa vida	9088680	7.993.801,18
lima	276	220,8	tomate cereja	4020	8.083,95
limão taiti	1380	736	tomate paulista comum	986028	898.936,28
maca fuji comercial	1477313	1.718.086,94	uva comum de mesa	82797	83.818,60
maca fuji embalada	179095	265.656,55	vagem comum	1039737	1.151.110,40
TOTAIS PARCIAIS	21838425	15637703,61		18174190	17.621.517,06
TOTAL(T)	40.012.615				
TOTAL(R\$)	33.259.220,67				

Fonte: tabela sistematizada a partir de dados Ceasa/Porto Alegre, 2004.

A tabela, por trazer informações referentes a quantias e tipos de produtos do município, pode indicar com quais produtos alimentares a cidade contribui no abastecimento alimentar de outros municípios. Além disso, pode servir de elemento indicador na demanda de assistência técnica para tais produções como no planejamento produtivo pelos agricultores de Caxias do Sul. Entende-se sendo dados com potencialidade para, numa outra situação, serem mais bem explorado assim como as tabelas referentes às estimativas de produção municipal apresentadas.

Ao longo das entrevistas, foi comentado sobre o estilo “empreendedor” do agricultor local. Esse estilo acaba por interferir na produção, visto os produtores estão sempre em busca de novas técnicas, especialização e informação no tratamento da cultura produtiva a que se dedicam, exigindo dos técnicos permanente atualização:

“...(...)...a Emater, sindicatos, secretaria, Sebrae, todos os órgãos que trabalham diretamente com agricultor, foram divulgando essas tecnologias. Eu vejo uma coisa muito interessante no nosso agricultor de Caxias, que ele é um agricultor diferenciado de outros agricultores de outros municípios e até de outros estados, ele é muito ligado, pelo próprio espírito inovador, empreendedor que tem o nosso agricultor italiano...(...)...ele vai atrás da tecnologia onde ela existe, através de Internet, de televisão, de rádio, jornal, assistência técnica, da prefeitura, dos programas de crédito, excursões, programas, viagens, incentivos, um monte de coisa, ele vai atrás”...(Técnico da Emater Municipal).

A característica do agricultor de Caxias do Sul, de ser empreendedor e inovador, acabou por expandir a produção local. De certa forma, isso expõe a potencialidade que tem o setor produtivo local no tratamento ao abastecimento alimentar. Ao mesmo tempo, também, representa uma demanda por espaços de comercialização dos produtos que excedem a demanda local. No tratamento da política local, pode esclarecer à orientação das ações locais para um ‘escoamento da safra’ e de um melhor retorno econômico para manutenção dessas famílias na atividade agrícola.

No item seguinte, pretende-se apresentar como se deu a organização das estruturas de abastecimento alimentar no município, isso também porque a política de abastecimento alimentar de Caxias do Sul acabou interagindo com esses espaços.

3.2 Estrutura de abastecimento alimentar em Caxias do Sul – supermercados e entreposto do Ceasa

A estrutura de abastecimento alimentar do município participa na determinação das condições em que a população acessa os alimentos, pois a composição, a qualidade e o custo das cestas de consumo dos diversos segmentos sociais recebem forte influência dos agentes econômicos que detém alguma capacidade de controle sobre as cadeias agroalimentares, notadamente as redes de supermercados e a indústria alimentar (COSTA E MALUF, 2001:24).

A estrutura de abastecimento alimentar em Caxias do Sul foi marcada pelo assentamento dos imigrantes italianos na região (DE BONNI, 1979; DOS SANTOS, 1984). Citam-se as casas comerciais estabelecidas na sede do município, que em fins do século XIX eram responsáveis pela distribuição de bens de consumo e pela garantia da auto-suficiência da colônia. Estas casas comerciais além de assegurar espaço de oferta para os produtos locais serviam como referência para tropeiros e comerciantes que buscavam em Caxias do Sul alimentos e demais produtos para revender em outros municípios do estado. Eram apreciados os produtos coloniais, como o vinho, a graspa, a banha, os queijos e os embutidos comercializados na colônia ‘Caxias’.

Resgata-se a criação do sindicato lojista de Caxias do Sul, que atualmente ocupa lugar de destaque no quadro nacional tendo no segmento do comércio de gêneros alimentícios o responsável pela fundação da entidade⁸. O sindicato lojista foi constituído em princípios de 1950 num período de prosperidade econômica e intensificação da movimentação operária. O segmento de gêneros alimentícios teve grande influência na sindicalização dos demais segmentos de comércio da região e fundou Associação do Comércio de Gêneros Alimentícios em 1953. Esta tinha o objetivo de “suprir dificuldades extremas de abastecimento de produtos básicos, como arroz, açúcar, azeite, entre outros de primeira necessidade” (SINDILOJAS, 2004:10).

Na época o município estava em processo de desenvolvimento, industrial e comercial, e tinha uma distribuição de produtos alimentares insatisfatórios, dependentes do transporte precário em estradas ruins. Segundo documento da Sindilojas, na época, havia poucas empresas que vendiam gêneros alimentícios, sendo difícil ter acesso a esses produtos. Em 1952 a prefeitura de Caxias do Sul citava a instalação de rede de armazéns e açougues populares, composta por seis imóveis na cidade e quatro nos distritos. Inicialmente os gêneros ofertados eram arroz, feijão e açúcar, aos quais foi posteriormente acrescentados farinha de trigo, azeite, banha e sabão (PMCS, 1954).

Em 1954 a Associação do Comércio de Gêneros Alimentícios deu lugar ao atual Sindicato do Comércio Varejista de Caxias do Sul – Sindilojas, tornando-se um dos segmentos a compor o sindicato, no entanto, não deixou de ter intensa participação e importância junto às atividades do Sindilojas. Logo em seguida a associação se transformou no Sindicato do Comércio de Gêneros Alimentícios de Caxias do Sul, o Sindigêneros que, em 2005, funcionava junto ao Sindilojas.

Na década de 70, destaca-se a constituição e regulamentação do Mercado Público municipal que funcionava na rua 20 de setembro, comercializando hortifrutigranjeiros e demais produtos da região. Seu decreto, datado do dia 10 de junho de 1974, faz alusão a fiscalização da prefeitura municipal sobre os cessionários. Esse mercado se extinguiu na década de 90⁹, mas durante muitos anos foi importante espaço de acesso da população local aos alimentos com preços mais baratos.

A organização do varejo alimentar permitiu a solidificação de grupos locais no comando do setor, de famílias tidas como tradicionais no mercado de alimentos. Como exemplo tem-se a família Cesa, com participação no comércio local desde 1950, tendo criado em 1974 seu primeiro supermercado.

Os grupos locais participaram, ao longo dessas cinco décadas, desde a adequação do varejo municipal até as inovações tecnológicas advindas com os mercados e supermercados¹⁰. Ao fim dos anos 70, o comércio de abastecimento alimentar de Caxias do Sul foi ameaçado pela possibilidade de participação de grupos estrangeiros no setor local, precisamente do grupo Carrefour que estava se instalando na região da grande Porto Alegre. No entanto, esta situação se concretizou apenas em fins de 90 quando se inaugurou na cidade o supermercado

⁸ Caxias do Sul é a única cidade de interior a sediar duas vezes o encontro nacional de sindicatos patronais de bens e serviço, sendo o primeiro evento em 1987 e o segundo em 2004, quando a entidade completou 50 anos.(SINDILOJAS, 2004).

⁹ “*Sei que parou porque os pontos ali ficaram na mão de meia dúzia de intermediários, atravessadores que de certo não tinham uma logística muito interessante e acabou fechando*” (Técnico da SMA). O técnico também comentou que era um dos planos do Programa de Abastecimento Popular revitalizar o mercado público, no local da antiga estação férrea, onde atualmente acontece a feira agroecológica, no entanto, essa proposição não saiu do papel.

¹⁰ Em 1965 era fundado o primeiro supermercado de Caxias do Sul, Supermercado Calcagnotto. Em fins de 80 tornou-se o maior da região, com 14 lojas e 14 prédios. “*Com o estabelecimento, um novo jeito de comprar começava a fazer parte do cotidiano dos consumidores caxienses*” (SINDILOJAS, 2004:14).

Nacional, de controle do grupo Sonae que posteriormente inaugurou também o supermercado Big¹¹.

Em 2000 a companhia Zaffari¹² comprou o supermercado Cesa, e com isso, a administração de mercados e supermercados se por grupos externos se difundiu:

“Em 1999, o Supermercado Calcagnotto, primeiro a se estabelecer na cidade já havia sido vendido para o supermercado Nacional, que, por sua vez, passaria para o controle do grupo Sonae pouco tempo depois. Em 2000, o grupo também inaugurava no município o hipermercado Big, segundo estabelecimento no segmento (o primeiro foi o Carrefour, inaugurado em 1996, com o Shopping Iguatemi). Em 2000, o Supermercado Cesa era vendido para o Zaffari, concluindo a fase de declínio das redes locais, iniciada, no setor de varejo, com advento dos shoppings centers. Grupos estrangeiros derrubavam as barreiras do comércio caxiense” (SINDILOJAS, 2004:48).

As empresas que persistiram no ramo tiveram que mudar o perfil visto que a concorrência imposta pelos supermercados controlados por grupos estrangeiros apresentavam maior poder de investimento para qualificar seus serviços e ofertar produtos mais baratos. Também o advento de supermercados e hipermercados caracterizou uma nova fase aos espaços de oferta de alimentos e que não mais se restringiam aos produtos alimentares, mas incorporavam outros itens como vestuário, eletrodomésticos, áreas de lazer, entre outros.

Segundo dados da Sindigêneros, em 1988 existiam em Caxias do Sul 61 supermercados e 697 mercearias, armazéns e padarias. Em 2005, existiam 103 supermercados, 97 mercados, 149 mini mercados, 84 armazéns, 77 fruteiras, 97 mercearias e 251 lojas de outros comércios de gêneros alimentícios (SINDIGÊNEROS, 2006). Na entidade são cadastradas 934 lojas comerciais que trabalham com alimento no município, distribuídas nos cerca de 200 bairros, todas compondo a rede de abastecimento alimentar local.

Vale ressaltar que compondo as estruturas de abastecimento alimentar local, têm-se as 48 Feiras de Agricultores, os três Pontos de Safra/Colheita e a Feira do Vinho, equipamentos da política municipal de abastecimento que serão detalhados mais adiante.

Outro equipamento presente no abastecimento alimentar municipal é o entreposto da Ceasa/Serra que vigora em Caxias do Sul desde 1983. Um maior detalhamento da política nacional de abastecimento e da criação dos entrepostos da Ceasa será exposto no próximo capítulo. No entanto, faz-se necessário desde já comentar que as Ceasa's nacionais sofreram um processo de alienação em fins da década de 90, situação que também afetou o entreposto de Caxias do Sul. Esse, desde 1998 passou a ser administrado pela Administradora de

¹¹ O setor de varejo na América Latina, apesar de condições estruturais propícias para seu desenvolvimento e modernização - como taxas altas de urbanização, transporte de massa, hábitos urbanos de consumo alimentar e a participação de mulheres no mercado de trabalho - permaneciam fragmentados e relativamente subdesenvolvidos até início dos anos 90. Com a abertura das economias nacionais e, no caso específico do Brasil, a estabilização monetária, empresas internacionais passaram a competir pelo segmento do varejo nos centros urbanos maiores, e posteriormente em intermediários e pequenos. Entre as redes que atuam no Rio Grande do Sul, tem-se o Carrefour (França), Rede Sonae (Portugal) e Zaffari (Brasil). Vale destacar que o grupo Carrefour é a rede com maior valor em vendas no mercado nacional, em torno de US\$4.7 bilhões em 1995. O grupo Sonae, que em 1998 ocupava a quinta posição do *ranking* entre as 10 maiores cadeias varejistas nacionais de alimento, assumiu, em 1999 a terceira posição, na ordem de 2,85 bilhões de reais de faturamento (NEVES, GIORDANO, SPERS & ZYLBERSTAJN, 1997; REARDON AND BEARDEGUÉ, 2002).

¹² A Companhia Zaffari teve início nos anos trinta, com uma primeira “casa de comércio” na região norte do estado. Em 1960 a companhia chegou a Porto Alegre. Desde a década de 80 atua também na industrialização e comercialização de alimentos, café e biscoitos. Em Caxias do Sul, tinha em 2005 três lojas abertas nos anos de 2002, 2003 e 2004. No Rio grande do sul a companhia Zaffari opera com 20 lojas, entre supermercados e hipermercados. (http://www.zaffari.com.br/zaffari_novo/cia_zaffari/capa_historia.php - acesso dia 10.06.2006).

Consórcios Intermunicipais S. A – ADCOINTER que é conhecida pela denominação de Ceasa/Serra, sendo uma empresa pública que tem como acionistas as prefeituras de Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Protásio Alves, Ipê, Antônio Prado, Nova Roma do Sul, Nova Pádua, São Marcos e Nova Petrópolis¹³ (ADCOINTER, 1999).

Tabela 9 – Caxias do Sul, RS, comercialização na Ceasa/Serra a partir de notas fiscais digitadas.

Ano	Kg	R\$
2001	29.329.927,80	18.251.123,45
2002	27.981.494,10	20.077.917,89
2003	28.348.432,90	22.612.999,00
2004	33.384.023,30	29.813.736,15
Totais	119.043.878,10	90.755.776,49

Fonte: ADCOINTER (2004).

A Ceasa/Serra também articula a participação dos produtores e atacadistas da região na comercialização do entreposto, onde estão cadastrados mil duzentos e cinquenta produtores (1.250), sendo mais ou menos 50% provenientes do município de Caxias do Sul. Ao ano, entre 600 a 700 produtores cadastrados comparecem ao entreposto, tornando-se efetivos. Semanalmente, de segunda a sexta, tem-se a participação de 150 associados. As terça e quinta feiras são os dias mais movimentados. Segundo estimativas da Ceasa/Serra o entreposto gera cerca de R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais) de ICMS anualmente (ADCOINTER, 2004).

O número de estabelecimentos comerciais citados que compõem a estrutura de abastecimento alimentar de Caxias do Sul permite que se tenha uma idéia dos espaços de acesso aos alimentos onde a população local pode adquirir seus produtos. Essa aquisição, no entanto, depende da renda da população e do valor com que esses produtos são ofertados, além de outros fatores que influenciam o momento da compra.

Ter espaços de acesso não necessariamente garante que os alimentos estejam ao alcance dos consumidores. O valor que esses alimentos são postos à venda é, no conjunto dos determinantes do abastecimento alimentar, um fator restritivo ao acesso no momento da aquisição desses produtos.

Nesse sentido, uma particularidade do município de Caxias do Sul é que o posiciona favorável na promoção do abastecimento alimentar advém do fato de ter oferta de hortigranjeiros, leite e derivados, oriundos da produção local. Isso tem contribuído, segundo estudos locais, para reduzir o valor final da cesta básica.

Por sua vez, essa particularidade confirma a questão já posta de que o abastecimento alimentar depende de vários fatores, entre esses a produção e oferta de alimentos que diretamente influem nos custos dos alimentos e refletem no acesso da população aos alimentos.

3.2.1 O valor da cesta básica em Caxias do Sul

O Instituto de Pesquisa Econômica e Social da Universidade de Caxias do Sul (IPES) promove uma pesquisa referente ao custo de 43 itens da cesta básica em cinco redes de supermercados da cidade, desde 2003. A amostra comporta 463 famílias com renda familiar entre três e trinta salários mínimos, que definem as lojas e as marcas dos produtos na pesquisa

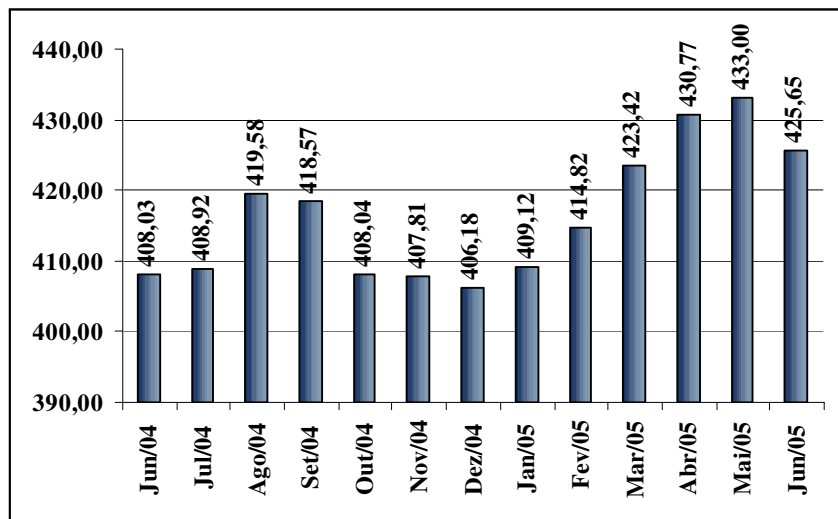
¹³ Cada município entrou para a formação do capital social da empresa com o total de R\$ 2.000,00 correspondente a 2.000 ações (ADCOINTER, 1999).

de preço. Na última semana de cada mês é estimado o valor da cesta básica para o município sendo, então, divulgado (IPES, 2005:3).

É válido destacar que os produtos considerados são aqueles que apresentam maior participação nos gastos totais das famílias nos grupos da alimentação, higiene doméstica, higiene pessoal, fumo e combustíveis utilizados no lar, sendo as quantidades médias consumidas originadas da Pesquisa de Orçamento Familiar - POF – 1995/1996 (IPES, 2005). Por esse motivo é válido destacar que não é possível uma comparação com o valor da cesta básica, publicada mensalmente pelo DIEESE desde 1959 (DIEESE, 2004), visto que essa segunda comporta apenas 13 itens de alimentação e não inclui nenhuma outra despesa.

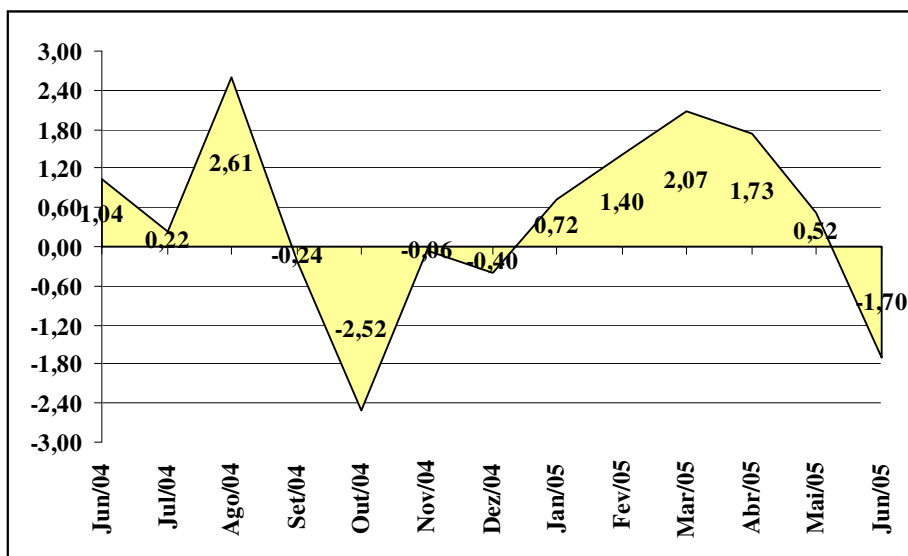
Em 2005 o IPES publicou um relatório no qual apresentava a evolução do custo da cesta básica em Caxias do Sul entre junho de 2004 e junho de 2005. Observou-se um aumento no custo na ordem de 4,79% no acumulo do ano de 2004, passando de R\$ 406,18 na última semana de dezembro de 2004 para R\$ 425,65 no final de junho de 2005. Segundo o relatório “o grupo de produtos alimentares foi o que mais pressionou esse aumento com 6,23% e uma contribuição de 6,22%” (IPES, 2005:3). A evolução total da cesta básica pode ser observada nas Figuras 2 e 3 a seguir. Segundo o documento, “a variação negativa no custo da cesta básica ocorrida em junho de 2005 não era verificado desde dezembro de 2004, sendo associada a maior oferta de produtos hortifrutigranjeiros, além de leite e derivados” o que resultou na redução do valor final da cesta básica (IPES, 2005:5).

Gráfico 3 – Caxias do Sul, evolução do custo da cesta básica, junho de 2004 a junho de 2005, em reais.



Fonte: dados do relatório da cesta básica de Caxias do Sul (UCS, 2005).

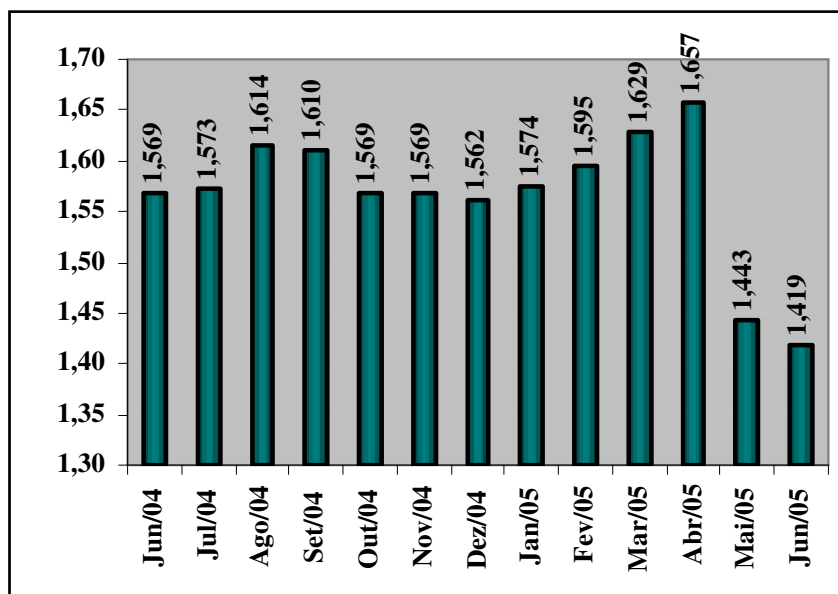
Gráfico 4 – Caxias do Sul, variação percentual e acumulada mensal dos custos da cesta básica, junho de 2004 a junho de 2005.



Fonte: dados do relatório da cesta básica de Caxias do Sul (UCS, 2005).

É importante destacar que a quantidade de salários mínimos necessários para adquirir a cesta básica em Caxias do Sul teve um decréscimo no mesmo período observado, em função do aumento do salário mínimo nacional que em Maio de 2005 passou para R\$ 300,00. Assim, o poder de compra com base nesse salário aumentou, ou seja, a relação custo da cesta básica e salário mínimo caíram de 1,44 em Maio para 1,41 em junho de 2005. Com isso, a proporção de salários mínimos necessários para aquisição da cesta básica no município diminuiu (IPES, 2005).

Gráfico 5 – Caxias do Sul, quantidade de salários mínimos necessários para aquisição da cesta básica, junho de 2004 a junho de 2005.



Fonte: dados do relatório da cesta básica de Caxias do Sul (UCS, 2005).

O custo da cesta básica e a renda familiar são determinantes na aquisição da alimentação, tendo impacto nas condições de acesso da população aos alimentos e, com isso, no abastecimento alimentar dessa população. Segundo a POF 2002/2003 (IBGE, 2004), considerando-se a média nacional, tem-se que as despesas com alimentação representam 17,10% da despesa total da família brasileira e quanto maior a média salarial menor é o comprometimento da renda com despesas alimentares. Uma variação no custo da cesta básica implica diretamente na despesa comprometida com alimentação, que por sua vez implica diretamente nas condições de acesso de uma família para dispor dos alimentos.

Assim, ter conhecimento do valor da básica em Caxias do Sul permite estimar o custo de vida na cidade e estimar impactos da renda no acesso da população aos alimentos. Um aspecto a destacar nas informações apuradas pela pesquisa IPES (2005) é que os hortigranjeiros ao terem seus preços reduzidos no período entre junho de 2004 e junho de 2005 influenciaram no valor final da cesta básica. Embora a pesquisa não possa provar que o fato do município produzir esses produtos seja o responsável por essa redução de preços, pode-se pressupor que esse aspecto tem influência nos valores finais da cesta básica. O que poderia, inclusive, resultar em valores da cesta básica menor em momentos de picos de safra.

Esse tipo de estudo, no sentido de comprovar uma situação quase óbvia, de que o fato do município ter produção local diminui o custo alimentar em determinados momentos de safra contribui com informações para o tratamento do abastecimento alimentar. Como exemplo, para se identificar os períodos em que a oscilação produtiva local fica mais sujeita a resultar num aumento dos custos da cesta básica. Isso pode promover a criação de mecanismos na política local de abastecimento capazes de assegurar a regularidade de oferta e com isso, também no valor da cesta básica. Creio ser necessário um estudo específico para dar vazão a essas questões.

3.3 Estrutura de abastecimento alimentar de Caxias do Sul – espaços institucionais

Este item pretende explorar outros espaços de circulação alimentar que também garantem acesso da população aos alimentos, e, portanto, são de grande importância no entendimento do abastecimento alimentar de Caxias do Sul.

Não se têm dados sobre o quanto circula de alimentos dentro do município, ou mesmo quanto é exportado para fora de seus limites, mas calcula-se que esses volumes sejam consideráveis visto as quantias estimadas nas tabelas 6 e 7, mais de 230 mil toneladas de alimentos.

Os espaços para comercialização de alimentos que serão mencionados representam potenciais espaços a serem explorados, pois se identificou que em grande parte o comércio institucional tem pouca participação dos agricultores do município. Por comporem o comércio municipal de alimentos, fez-se uma análise sobre os motivos que levam os agricultores a optar por não participar desses espaços, tendo a ver com a escala de produção em que se “localizam”.

No entanto, mais que compreender o motivo da não participação dos agricultores nesse comércio, o item expõe o quão expressivos são esses espaços. A reflexão em torno do comércio institucional expõe questões importantes no tratamento do abastecimento alimentar nas políticas de abastecimento municipal que tencionem promover esse tipo de aproximação entre produtor-consumidor.

Conforme já se mencionou, a escala de produção em que se encaixam os agricultores é de extrema importância na sua opção de comércio, ao menos em Caxias do Sul. Isso porque o grau de especialização de alguns agricultores do município permite que esses entreguem seus produtos no atacado que em sua maioria vai para fora do município, ao mesmo tempo em que se tem uma parcela de agricultores que entregam seus produtos em menores quantidades no

varejo local. Assim, a circulação dos alimentos no município divide-se nas entregas em supermercados, mercearias, fruteiras (sacolões), nas Feiras de agricultores e na Ceasa/Serra. De modo geral, o que circula fora do município é operacionalizado, em sua maioria, pelo mercado da Ceasa/Serra e Ceasa/Porto Alegre e pelas entregas diretas de alguns agricultores em outras cidades, estados e países.

Percebe-se uma variedade na opção de espaços de comercialização para os agricultores locais, que em virtude do volume, também podem se dividir no comércio de atacado (grandes quantidades) e de varejo (quantidades fracionadas).

As entregas em supermercados e Ceasa's se enquadram no comércio de atacado, pois na maioria das vezes representam entregas volumosas, resultando num lucro derivado da escala. Uma das vantagens desse mercado é que com uma entrega você “se livra” do produto e não tem que ficar vendendo “pingado”. Esses termos foram empregados pelos técnicos que acompanham o abastecimento alimentar em Caxias do Sul ao relatarem a preferência dos agricultores mais capitalizados pelo comércio em atacado. Esses agricultores mais especializados têm volume de produto. Essa questão não foi perguntada aos agricultores, de forma que não necessariamente reflete fielmente a visão desses atores. No entanto, seguramente conta o que alguns técnicos pensam a respeito.

O varejo alimentar e demais entregas pouco volumosas acabam sendo, em grande maioria, absorvidas pelos agricultores que produzem menores quantidades de alimentos, o que os impede de entregar no Ceasa ou em outros locais que exigem escala.

Continuando a análise sobre os espaços de comercialização, tem-se que as Feiras de Agricultores constituem uma opção para os agricultores que produzem menores quantidades, que não tem escala e que, portanto, dependem da venda fracionada diretamente ao consumidor. Não necessariamente é a opção ‘escolhida’, mas a opção mais vantajosa economicamente, para aqueles que a exercem. Entre outros benefícios, a entrega fracionada também tem a vantagem do recebimento imediato, o que resulta numa remuneração semanal, sem ‘esperas’ e incertezas. Segundo as entrevistas, geralmente os agricultores que optam por esse comércio investem em diversidade de produtos, não se dedicando a produção de apenas um produto.

Outro aspecto a salientar é que os agricultores nem sempre trabalham com apenas um espaço de comercialização, com a entrega no varejo ou a entrega no atacado. Têm aqueles que se especializam num comércio, porém também existem aqueles que entregam nos dois espaços, atacado e varejo, o que o caracteriza como um agricultor misto¹⁴. Este agricultor, inclusive, pode migrar de um espaço para outro no momento que considerar mais apropriado. Sujeito as “dificuldades” que cada espaço possui, este agricultor se fragiliza porque na busca pela melhor remuneração, vive em instabilidade junto aos seus clientes e não cria um público fiel.

Um bom exemplo dessa situação são os agricultores que participam do Ponto de Safra/Colheita de Caxias do Sul. Esses agricultores ao trabalharem com volumes de produção para entrega no atacado estão sujeitos a instabilidade. Isso porque podem optar pela comercialização no varejo que ocorre no Ponto ou ainda a entrega no atacado, através do CEASA ou entregas em supermercados. Essa ‘opção’ faz com que esses agricultores apenas definam sua opção pelo ‘varejo’ no Ponto a partir da informação dos preços do atacado. Na verdade, esse instrumento da política municipal de abastecimento acaba alicerçado em incertezas no fornecimento desses agricultores que eventualmente migram para outros espaços de comercialização.

¹⁴ A expressão “agricultor misto” está sendo empregada a título explicativo para a situação encontrada no local da pesquisa, mas não tem a ambição de ser tratada como uma categoria analítica.

Embora a migração no comércio alimentar seja algo natural e constante entre os agricultores em qualquer área produtiva, podendo inclusive não comprometer o abastecimento alimentar, é relevante sua relação com instrumentos de políticas públicas de abastecimento, pois identifica um problema que pode inviabilizar a política se não forem criados mecanismos para estimular e comprometer os agricultores “fornecedores” a manterem-se nesses espaços. Sabe-se que a política de abastecimento alimentar fortalece espaços comerciais de alimentos, portanto sendo necessário compreender como esses espaços podem ser mais ou menos atrativos aos agricultores locais.

A preocupação exposta também advém das dificuldades da SMA em estabelecer um mecanismo ao equipamento Ponto de Safra/Colheita que comprometa as associações de agricultores participantes, pois embora todos estejam “comprometidos” com aquele espaço, não necessariamente optam por essa definição quando o preço do produto no atacado é mais atrativo, ou quando é semelhante ao comércio no varejo proporcionado pelo Ponto. Quando isso acontece, pesa o fato de que no atacado é feita apenas uma entrega ‘ficando livre’ e no varejo tem-se que ‘vender até acabar’ (Informações de agricultores que fazem o Ponto de Safra/Colheita).

Sabe-se que ao tratar de comercialização, principalmente de hortifrutigranjeiros, tem-se o mecanismo de vendas por consignação¹⁵. Esse transfere as perdas de venda para os produtores rurais, reduzindo assim a renda gerada na comercialização. Embora não se tenha feito um estudo muito detalhado sobre o funcionamento desse mecanismo no comércio de Caxias do Sul, segundo informações obtidas junto a SMA e Ceasa/Serra, esse mecanismo é muito pouco utilizado. Basicamente é utilizado pelas grandes redes de supermercado que comercializam na cidade e, grande parte, assumidos por comerciantes que compram os produtos e entregam diretamente nos supermercados. Não existe nas Feiras locais e no Ceasa/Serra foi relatado pelos técnicos como sendo inexpressivo. Por ser um mecanismo que inevitavelmente reduz a renda dos produtores, ou dos que ofertam os produtos, merece atenção sempre que exercido.

Constata-se que as opções no comércio alimentar local são variadas, principalmente quando se incorpora o comércio “institucional”. É, nesses casos, que a opção dos agricultores na comercialização é fundamental para o sucesso e bom desempenho dos instrumentos das políticas de abastecimento alimentar, podendo efetivar a segurança alimentar com a redução de custos advindos da aproximação com os produtores. Um exemplo é a situação da merenda escolar e demais compras institucionais em Caxias do Sul. Segundo a secretaria municipal de educação, o município conta com um universo de 38 mil alunos da rede municipal de ensino que são atendidos pela secretaria com refeições diárias.

Para as nutricionistas que acompanham o processo de licitação da merenda escolar, pouca é a participação dos agricultores no fornecimento às escolas. Segundo elas, por dois motivos: pelo desconhecimento do processo licitatório por parte dos agricultores e devido à questão tributária, visto que para fornecer produtos à prefeitura, tem-se que fazer um cadastro junto a Central de Licitações (CENLIC) da secretaria municipal de administração.

Outro aspecto mencionado, e talvez o mais imperativo é o fato dos agricultores terem que realizar entrega semanal dos produtos nas 118 escolas da rede municipal. Esses motivos também foram citados por técnicos da SMA ao falarem de uma tentativa das duas secretarias em realizar a merenda ecológica entre os anos de 2001 e 2002. Segundo os técnicos, essa tentativa foi inviabilizada pelos motivos apontados. Ainda, conforme suas opiniões, os agricultores preferem fazer uma única entrega ao invés de realizar várias entregas. O motivo que leva os agricultores a fazer essa opção sugere uma interessante investigação que pode vir a contribuir na elaboração de instrumentos políticos voltadas ao setor.

¹⁵ A consignação refere-se a um acordo, feito entre ofertantes e comerciantes, de que embora o montante posto à venda seja um, o pagamento a ser realizado compreende apenas a quantidade comercializada.

Embora o valor comercializado no último semestre de 2005 tenha sido superior a 105 mil reais¹⁶, um montante bem atrativo, o que pesa na opção por espaço de comercialização é o número de escolas e os diferentes bairros em que estas se localizam. Assim, a entrega fracionada, exigida para as escolas, pode ser desprezada quando se tem outro espaço. Em Caxias do Sul existe essa opção com o entreposto da Ceasa e demais feiras, mercados, quitandas.

É importante ter presente que os itens alimentares no processo licitatório são negociados em lotes, o que significa que o fornecedor tem que se responsabilizar pelo fornecimento de todos os itens do lote, não podendo fazê-lo para alguns itens apenas. Essa situação, por envolver uma gama de produtos alimentares, e que nem sempre são produzidos em diversidade e quantidade por um mesmo agricultor exige uma organização entre agricultores, no sentido de uma associação, o que nem sempre se apresenta viável aos agricultores.

As nutricionistas da secretaria de educação alegam que a compra em lotes facilita o processo da negociação, pois depende da responsabilização de apenas um fornecedor. O entrave aos agricultores reside na insegurança de se responsabilizar por quantidades significativas de produtos. No caso de trabalho em grupo, exige, no mínimo, uma relação de confiança entre os agricultores integrantes do grupo de fornecedores. Segundo um técnico da SMA que relatou sua experiência na organização do processo de compra de merenda ecológica, naquele caso, um grupo de agricultores ficou responsável pela entrega de produtos ecológicos em 1998. Mas, o processo não deu certo porque os agricultores temeram não conseguir realizar as entregas, que independente da situação produtiva desses agricultores, deveriam ser efetivadas.

As análises feitas até o momento permitem a reflexão de que é interessante trabalhar, no caso da merenda, com agricultores que já estão acostumados com o mercado fracionado, do varejo, pela disponibilidade às entregas semanais. Como exemplo, tem-se a prática de entregas semanais que muitos já exercem com as feiras de agricultores. No entanto, esses agricultores não têm produto suficiente para disputar o processo licitatório e precisariam estar organizados em grupos para então dispor do montante de produto. Como a organização é um processo geralmente demorado, exige dedicação, muitos optam por se manter nos comércios que já dispõem, não se aventurando na comercialização institucional.

Além da merenda, outro espaço para venda institucional de hortifrutigranjeiros em Caxias do Sul são as compras da Fundação de Assistência Social (FAS). Segundo dados do edital de pregão presencial nº007/2005, são mais de 40 T de alimentos por semestre. Esse também é uma opção de comércio para os agricultores locais. Semelhante ao que acontece com as compras da merenda escolar, que envolvem ainda mais produtos, por volta de 300 T/semestre, tem-se pouca participação dos agricultores locais.

Importante destacar que diferente do formato de compra realizada pela secretaria de educação, a FAS de Caxias do Sul tem os produtos hortifrutigranjeiros em apenas um lote, o lote 1, que deve ser garantido por apenas um fornecedor. Essa mesma exigência, de apenas um fornecedor, no caso de “um agricultor” dificulta ainda mais a participação desse segmento no processo de licitação. Também na FAS, geralmente, as entregas são semanais e em 17 endereços distintos na cidade. Essa movimentação exige uma logística de entrega, situação

¹⁶Os lotes dos gêneros não perecíveis relativos aos produtos apresentados na tabela 5 são os seguintes: lote 1(ai-pim, batata doce e batata inglesa); lote 2(alho, cebola, cenoura, beterraba); lote 3(moranga, pimentão, tomate, vagem, couve flor); lote 4(alface, repolho, couve folha, espinafre e tempero verde); lote 8(ovos brancos); lote 9(banana prata ecológica); lote 10(bergamota, laranja para suco); lote 11(abacate, uva, mamão, maracujá, melancia) e; lote 12(maçã). Os lotes 5, 6 e 7 dizem respeito a carnes e não estão incluídas nas análises do mercado institucional por opção da escritora. Para fornecer a estes lotes, os agricultores teriam que dispor de registro na inspeção municipal.(Secretaria municipal de administração - Edital – pregão presidencial nº071-2005, 2005).

que pode onerar muito a atividade e que certamente torna esse espaço de comercialização pouco atrativo.

A seguir, apresentam-se os dados referentes a demanda alimentar desses dois espaços de comercialização institucional, que ao todo, envolvem cerca de 333 T de alimentos semestralmente.

Tabela 10 – Caxias do Sul, produtos e quantidades adquiridos semestralmente pela secretaria municipal de educação e pela FAS.

Produto	Qt. – Escolas semestral	Qt. – FAS semestral	Total	unid.	média	unid.	Total por produto(kg)
Abacate	1.947	300	2.247	kg			2.247
Agrião		300	300	pés	200	gr	60
Aipim	1.288	555	1843	kg			1.843
Alface	4.818	2.140	6958	kg			6.958
Alho	182,55	50	232,55	kg			232,55
Batata doce	1.630	925	2555	kg			2.555
Batata inglesa	30.554	3.200	33754	kg			33.754
Beterraba	12.760	750	13510	kg			13.510
Cebola	12.668	1.300	13968	kg			13.968
Cenoura	13.002	850	13852	kg			13.852
Couve Flor	1.410	800	2210	Und.	200	gr	442
Couve Folha	1.580		1580	maços	200	gr	316
Mostarda		200	200	Und.	200	gr	40
Chuchu		350	350	kg			350
Espinafre	672		672	maços	200	gr	134,4
Moranga	8.942	850	9792	kg			9.792
Ovos	25.743	1.980	27723	dz			27.723
Pimentão	288,9		288,9	kg			288,9
Pepino		700	700	kg			700
Pinhão		200	200	kg			200
Repolho	15.228	1.300	16528	kg			16.528
Tomate	15.052	1.800	16852	kg			16.852
Tempero verde	8.546	1.300	9846	maços	200	gr	1.969,2
Vagem	4.198	250	4.448	kg			4.448
Banana	46.110	5.100	51210	kg			51.210
Bergamota	32.170	2.150	34320	kg			34.320
Laranja	4.860	4.450	9310	kg			9.310
Caqui de chocolate branco		500	500	kg			500
Mamão	5.104	1.100	6204	kg			6.204
Maracujá	1.638		1638	kg			1.638
Melancia	5.280	1.400	6680	kg			6.680
Limão taiti		200	200	kg			200
Maça vermelha	47.844	3.750	51594	kg			51.594
Maça argentina		100	100	Unid.	100	gr	10
Pêssego		1.100	1100	kg			1.100
Uva	1.480		1480	kg			1.480
TOTAL							333.009

Fonte: elaboração própria a partir de dados da SM Educação de Caxias do Sul e FAS(2005).

Tendo por referência os dados que dão o perfil sócio-econômico do município e expõem o ambiente onde se coloca o abastecimento alimentar que se pretende problematizar, a seguir se faz a apresentação da política de abastecimento alimentar.

4. A política municipal de abastecimento alimentar de Caxias do Sul – do popular ao alimentar

A política municipal de abastecimento de Caxias do Sul, intitulada de Programa de Abastecimento Popular, foi criada no ano de 1997 pela administração da Frente Popular¹⁷, governo que teve duas gestões seguidas entre os anos de 1997 a 2004. Em 2005 mudou-se o governo municipal, gestão 2005/2008, gerido pela Administração Comunitária, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Este manteve a política local, e imprimiu sua própria forma de gestão do programa de abastecimento.

Em função da continuidade dada à política municipal de abastecimento pela gestão 2005/2008, o recorte temporal do estudo da política de abastecimento de Caxias do Sul centra-se, portanto, no período de 1997 a 2005. Vale ressaltar que tal período envolve um momento histórico na política de Caxias do Sul, que nunca havia tido na administração da prefeitura o Partido dos Trabalhadores, no caso específico, a Frente Popular constituída por partidos de esquerda. Vale dizer que esse trabalho não tem por objetivo comparar diferentes administrações políticas no abastecimento alimentar municipal, no entanto, não se pode ignorar que a orientação dada à política de abastecimento e sua efetivação através do programa de abastecimento alimentar teve influência da orientação político – partidária. Até porque o Partido dos Trabalhadores desde 1987 incorporou a proposta de segurança alimentar na agenda “do governo paralelo” e inspirou governos municipais a experimentar desenhos de políticas de abastecimento baseados no conceito de segurança alimentar (SANTOS, 2000:04). A relação entre a política de abastecimento alimentar e a política de segurança alimentar será destaque no tratamento do terceiro capítulo da dissertação, quando serão apresentadas a criação da coordenadoria municipal de segurança alimentar (SAIS) e a absorção da política de abastecimento pela política de segurança alimentar do município.

É importante mencionar que a política municipal de abastecimento de Caxias do Sul nasceu junto às ações de uma secretaria municipal de agricultura (SMA) o que, segundo Costa e Maluf (2001), pode dar força à concepção tradicional que limita o abastecimento ao ‘escoamento da produção agrícola’. Tal concepção restringe o campo de ação do abastecimento e, também, a possibilidade de avançar rumo à adoção da segurança alimentar. Essa questão é fundamental para se problematizar o abastecimento alimentar para além das ações voltadas à produção e ao comércio alimentar.

Como se verá a seguir, a política municipal de Caxias do Sul apresenta alguns aspectos importantes ao abastecimento alimentar, como a regulação de mercados e criação de espaços locais de comercialização, assim como fomento da produção, mas deixa a desejar no âmbito das ações voltadas a informação aos consumidores, a geração de emprego e renda, entre outras questões que asseguram o acesso da população aos alimentos.

Destaca-se que o termo “Popular”, utilizado nas gestões de 1997 a 2004 para nominar o programa de abastecimento alimentar de Caxias do Sul foi reconhecido como uma marca das ações do Partido dos Trabalhadores. Sendo assim, era empregado para designar políticas de abastecimento alimentar em outros municípios administrados por partidos ou coligação política semelhante a que administrou Caxias do Sul, ao menos no Rio Grande do Sul. Dentre estes se cita o exemplo de Programa de Abastecimento Popular do Município de Santa Maria, gestão 2001/2004.

Esse comentário se faz necessário porque atualmente o programa de abastecimento “popular” de Caxias do Sul recebe a denominação de Programa de Abastecimento Alimentar em virtude da troca de governo local que renominou todas as políticas e ações que tinham o adjetivo “Popular”. Por isso, ira se referir genericamente a política municipal como a política

¹⁷ Frente Popular - composta inicialmente pelos partidos – PT, PSB, PC do B.

de “abastecimento alimentar”. Com isso, objetiva-se não caracterizar uma opção entre uma ou outra denominação e também, não confundir o leitor.

Outro aspecto a salientar é que recentemente a noção de segurança alimentar vem sendo referida junto à política local de abastecimento, de forma a tornar a política de abastecimento alimentar constituinte da política local de segurança alimentar. A relação entre essas duas temáticas será analisada nos próximos capítulos. Mas, como se verá ao longo da contextualização da política local de abastecimento presente nesse capítulo, embora fundamental, a segurança alimentar não orienta o abastecimento. Sua fundamental participação, e que será tema do capítulo terceiro, é o envolvimento dos atores sociais do abastecimento na definição da política local.

Sem ter havido grandes mudanças na orientação da política local de abastecimento alimentar, principalmente no sentido que se quer explorar, que é a priorização dada à criação de espaços de comercialização para os agricultores locais, faz-se necessário um relato das ações ocorridas durante os períodos distintos das duas gestões político partidárias na política local de abastecimento, como se verá a seguir.

4.1 O Programa de Abastecimento Popular - PAP

Segundo palavras do ex-Secretário de Agricultura de Caxias do Sul, a administração da Frente Popular logo que assumiu o governo do município pretendia promover uma política municipal de abastecimento com vistas a diminuir a distância entre produtor e consumidor:

“A principal luta do governo da Frente Popular é implementar um Programa Municipal de abastecimento alimentar que reduza a cadeia de intermediação e/ou as margens de comercialização, permitindo que a população tenha acesso a alimentos baratos e de qualidade. Esta política pretende funcionar como reguladora de mercado e fomentar a auto-organização dos agricultores e consumidores” (SMA, 1997: apresentação).

Havia determinação da SMA em envolver as demais entidades que atuavam com agricultura no município de forma a consolidar uma política de abastecimento alimentar com ação reguladora. Entre as entidades citam-se o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Caxias do Sul, Emater Municipal e Universidade de Caxias do Sul (UCS). Essas entidades após encontros e reuniões criaram a política municipal de abastecimento de Caxias do Sul.

As primeiras orientações¹⁸ do programa de abastecimento alimentar foram levantadas num seminário que juntou Poder Público e Agricultores em Abril de 1997. O seminário buscava discutir uma política agrícola¹⁹ que serviria de orientação das ações da SMA, onde foram estabelecidos seis projetos, a saber: 1) Projeto de Qualificação dos Agricultores; 2) Projeto

¹⁸ Durante o processo de construção da política municipal de abastecimento alimentar foram realizadas visitas pelos gestores locais em outras cidades que já dispunham de políticas de abastecimento alimentar: “a gente visitou a feira modelo em Porto Alegre, eu não fui, mas teve gente que visitou a feira na Ceasa em Curitiba” (Técnico da SMA e ex - coordenador do programa de abastecimento alimentar).

¹⁹ A distinção entre política agrícola e política de abastecimento alimentar é uma questão presente ao se tratar da problemática alimentar, visto que muitas vezes existe uma certa confusão entre ambos os assuntos. Sabidamente o abastecimento alimentar envolve a produção e comercialização agrícola, mas não se ignora o fato de que existe uma tensão permanente entre preços acessíveis de alimentos de qualidade e garantia de renda aos agricultores, questões que estão na base da contraposição bastante comum entre políticas de apoio à produção agrícola, com ‘enfoque rural’, às políticas de abastecimento, com enfoque urbano’ (MALUF, 2001). Pretende-se comentar novamente essa questão no próximo capítulo, quando irá se tratar de práticas e políticas de abastecimento alimentar no Brasil.

Companheiro; 3) Projeto de Agricultura Ecológica; 4) Projeto de Viabilização da Vitivinicultura; 5) Projeto de Abastecimento Popular e; 6) Projetos de Apoio.

Como se vê, inicialmente o programa municipal de abastecimento tinha caráter de projeto, assim, era “um” dos projetos a integrar as ações da SMA, tendo por objetivo a:

“Promoção e comercialização direta de produtos agrícolas entre produtores rurais e consumidores, reduzindo com isto a cadeia de intermediação e/ou margens de comercialização, oportunizando a população carente alimentos saudáveis e de qualidade. Nesse projeto está incluída a reestruturação da Feira do Agricultor” (SMA, 1997: 3).

Após o seminário, a SMA instituiu uma coordenação ao projeto de abastecimento, que seria formado por um responsável político e um responsável técnico, ambos da SMA, e representantes de feirantes, representantes de sindicatos dos trabalhadores rurais e do sindicato rural, como também um representante da Emater Municipal. Esses membros, mais uma equipe de apoio constituída por técnicos da SMA passaram a planejar e implementar ações voltadas aos objetivos do abastecimento alimentar, onde desde o princípio ficou perceptível a importância dada as Feiras de Agricultores. Isso se deve, em grande parte, a ratificação dada no seminário pelos gestores públicos e pelos agricultores presentes de que a política de abastecimento deveria manter e ampliar os espaços de comercialização direta, no caso as feiras de agricultores.

Na sequência, iniciou-se o processo de regulamentação da Feira do Agricultor. Como resultado do trabalho da coordenação do programa de abastecimento alimentar foram sendo executados ao longo do ano de 1997 os instrumentos da política de abastecimento. O projeto, por sua vez, chega em Novembro do mesmo ano ao *status* de Programa de Abastecimento Popular de Caxias do Sul. Os instrumentos da política municipal de abastecimento alimentar são as seguintes:

- 1)Feiras de Agricultores;
- 2)Balcão da Agroindústria;
- 3)Feira do Peixe Vivo;
- 4)Feira Ponto de Colheita e;
- 5)Campanha de distribuição de mudas de frutíferas.

Mais adiante esses instrumentos serão abordados com maior detalhamento, no entanto é importante explicar que as Feiras de Agricultores do município sempre foram espaços prioritariamente destinados aos agricultores locais. No entanto, quando as feiras foram criadas, a falta de regularidade de produtos forçou a aceitação de ‘comerciantes’ nesses espaços. Por isso, desde da criação das Feiras de Agricultores, existe um número de vagas limitadas para o segmento de ‘comerciantes’, o que foi legalizado pelo regulamento, como será visto a seguir. Assim, existe nessas feiras uma distinção entre os feirantes agricultores e produtores de alimento, e os feirantes comerciantes, que simplesmente compram e revendem produtos alimentares.

Considerando os instrumentos da política local, percebe-se uma valorização da comercialização direta. Isso porque, quase na totalidade, se têm diferentes modalidades de feiras de agricultores. O estímulo à produção alimentar através da campanha de distribuição de mudas frutíferas aparece como uma ação pouco expressiva, como se verá a seguir, principalmente se comparada com a comercialização direta.

A pauta da comercialização direta na política de abastecimento alimentar apresentava-se de extrema relevância e pode ser conferida no relato do ex coordenador do PAP, em comentário sobre as feiras e as atividades promovidas com objetivo de qualificar esses espaços de comercialização:

“Foi criado o regulamento e implementado. Foi qualificada a feira. As bancas foram melhoradas, foram incentivados os agricultores a dar um visual melhor, foi proporcionado cursos de treinamento aos agricultores, de apresentação dos produtos, de cuidados, da higienização...”(Técnico da SMA e ex coordenador do PAP)

Durante a vigência do PAP, entre as ações voltadas a qualificação da Feira do Agricultor podem ser citados: 1)a aprovação do regulamento interno das feiras²⁰ pelo decreto nº 9.069 em 03 de Novembro de 1997 que revogou o decreto municipal nº 8.012 de 22 de Março de 1994; 2)a padronização de bancas e uniformes utilizados pelos feirantes; 3) cursos de capacitação para o comércio varejista de alimentos, totalizando cinco turmas e 176 feirantes capacitados. Era objetivo dos cursos orientar os feirantes de alimentos sobre o processo de comercialização varejista, suas exigências e necessidades, qualificando-os para o atendimento aos consumidores. Entre os conteúdos abordados estavam: perfil e comportamento dos consumidores; a relação fornecedor/ consumidor; como conhecer e dialogar com os consumidores; noções sobre as implicações do código de defesa do consumidor- Lei nº 8.078, de 11/09/1990; pesos, medidas e vigilância sanitária; equipamentos adequados; identificação de produtos e exposição de preços; atendimento ao público; exposição, manipulação, acondicionamento e conservação de produtos; meios de divulgação dos produtos e do equipamento de comercialização; ramos de produtos, especialização, redução de perdas e melhoria no processo de compra e; a política de preços e referência/ preços máximos. A carga horária era de oito horas de aula teóricas e quatro horas de aulas práticas (em sala de aula ou na própria feira) e os cursos ocorreram entre dezembro de 1998 e abril de 1999. (Informação verbal de técnicos da SMA de Caxias do Sul).

Após a aprovação em assembléia, realizada pela coordenação do Programa de Abastecimento Popular onde estavam os representantes legais dos agricultores e entidades que trabalham na agricultura local, os feirantes passaram a ser obrigados a cumprir as atividades e exigências impostas pelo ofício de feirante, sendo ele agricultor ou comerciante²¹. As obrigações dizem respeito à manutenção do cadastro de feirante:

“....(...)...dois dias eram os cursos. Era obrigatório. O feirante para renovar o cadastro tinha que ter o curso. No começo eles chiaram bastante, mas depois acharam bom até. Ai foi incentivado também, foi criado a associação dos feirantes...”(Técnico da SMA e ex-coordenador das feiras)

A associação de feirantes de Caxias do Sul foi regulamentada formalmente em 1997, mas segundo os agricultores coordenadores da associação, as Feiras já existiam há cerca de 12

²⁰Segundo consta, já havia uma regulamentação da feira do agricultor, instituída ainda em 1994, porém com a atuação do Projeto de Abastecimento Popular ela foi rediscutida para contemplar os anseios da política que estava se configurando: “A feira do agricultor ela não estava necessariamente dentro de um projeto. Em 1997 a administração popular fez uma nova regulamentação da feira, mas essa já existia em ...199...e 94, 93 ou 94...(...)...só fizeram um novo estudo, atualizaram e daí sim criaram um programa que todo mecanismo da secretaria que trabalhasse com oferta direta de produto do produtor para o consumidor (...) o objetivo era o mesmo, colocar o produtor diretamente em contato com o consumidor, eliminar a cadeia de intermediário” (Técnico da SMA).

²¹Segundo regulamento da feira de agricultor “Art. 13º- *Feirante agricultor é o produtor proprietário, arrendatário ou parceiro agrícola que abastece a feira com produtos produzidos por ele próprio; Art. 14º - O comerciante é o que abastece a Feira com produtos adquiridos de terceiros, só admitidos para manter a regularidade de oferta de produtos durante todo ano, bem como, produtos que não sejam produzidos em nosso município e deverá residir dentro do município de Caxias do Sul*”(SMA, 1997:7). O inciso primeiro assegura que o “*número de feirantes comerciantes inscritos na Feira de Agricultor não poderá ultrapassar o total de 40(quarenta) participantes, e quem sair não poderá alugar, vender ou ceder a concessão*”(idem).

anos, e atuava em caráter informal. Sua formalização, portanto, foi demanda do processo de regulamentação das feiras ao longo daquele ano. A entidade regulamentada foi intitulada de ASSOFEI²² e desde então vem realizando suas reuniões na SMA e no sindicato dos trabalhadores rurais. Segundo regulamento interno da associação, a coordenação da entidade é escolhida a cada dois anos e conta com um presidente, vice-presidente, secretário e vice-secretário, tesoureiro e vice-tesoureiro. A assembléia geral ordinária da entidade ocorre uma vez por ano, convocada com 20 dias de antecedência, através de edital afixado em local público, assim como nas feiras. As assembléias gerais extraordinárias podem ser convocadas a qualquer tempo, desde que convocadas pela diretoria executiva ou 1/3 dos sócios mediante requerimento assinado e protocolado junto à entidade (Informação de Técnicos da SMA).

Em função de o PAP tomar ‘corpo’, as Feiras de Agricultores e seus feirantes que desde 1970 compunham o cenário local, passaram por um processo de “qualificação” como mencionado pelos técnicos da SMA. Vale ressaltar que as feiras de agricultores sempre foram tidas como ‘uma forma tradicional de abastecimento da população de Caxias do Sul’. A questão de ampliação dos espaços de comercialização, e a preocupação com a inserção dos agricultores locais nos circuitos comerciais, mantiveram as Feiras, tornando-as instrumento prioritário na política local.

Cita-se que durante as entrevistas, quando questionados sobre a política de abastecimento alimentar, rapidamente os atores sociais referiam-se as Feiras, o que expressa uma relação direta entre abastecimento alimentar e comercialização. Por isso, as Feiras de Agricultores, compõem um sub item nessa dissertação.

4.2. O Programa de Abastecimento Alimentar - PAA

Em 2005 a política municipal de abastecimento alimentar de Caxias do Sul já estava constituída, tendo, inclusive, ações em andamento. No mesmo ano, em janeiro, assumiu a Administração Comunitária, gestão 2005/2008 presidida pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que alterou a denominação do programa PAP, embora mantendo a política de abastecimento. O programa passou então a ser identificado como Programa de Abastecimento Alimentar - PAA. Também alguns instrumentos da política foram renominados, especificamente a Feira ‘Ponto de Colheita’ que passou a ser chamada de ‘Ponto de Safra’.

No material de divulgação da SMA, gestão 2005/2008, o objetivo do programa passou a ser explicitamente dedicado à comercialização, como se pode ver no texto a seguir:

“Visa fortalecer o produtor rural caxiense através da comercialização direta de sua produção agrícola e agro-industrial. O Programa tem diversas feiras que oferecem ao consumidor produtos de qualidade a preços acessíveis. A Feira do Agricultor acontece diariamente em 48 pontos; o Ponto de Safra, semanalmente em 3 locais de comercialização. Além destes, o Programa abrange a Feira Ecológica, Feira do Peixe, Feira do Vinho e Balcão da Agroindústria. A meta do programa é implementar, junto aos produtores, um selo de produtos caxienses, além de buscar novos mercados e canais de comercialização” (SMA, 2005).

²² A ASSOCIAÇÃO DOS FEIRANTES DE CAXIAS DO SUL – ASSOFEI, fundada em maio de 1998, é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, composta por produtores e comerciantes de hortigranjeiros, sendo beneficente, de caráter representativo e reivindicatório, que tem por finalidades: promover, manter e facilitar o intercâmbio entre feirantes com os órgãos públicos; somar esforços para atender a demanda local, objetivando a comercialização de forma harmônica, tendo-se equilíbrio entre o interesse comercial dos feirantes e as necessidades sociais e econômicas dos consumidores; zelar pelos direitos dos feirantes, bem como dos consumidores, conforme o regulamento interno da feira do agricultor; auxiliar na coordenação geral das feiras colaborando com os fiscais da feira.

Segundo o atual secretário municipal de agricultura, ex-feirante e representante do sindicato rural de Caxias do Sul na associação de feiras, as ações da SMA estão pautadas na construção e qualificação de espaços de comercialização para os agricultores e comerciantes do município. Em sua entrevista, o secretário comentou a diversidade e quantidade de produtos da agricultura caxiense, citando o município como “uma das poucas cidades do Brasil que tem diversidade de tudo” (Secretário da SMA). Com relação à política municipal de abastecimento, o secretário destacou o processo de qualificação e regulamentação pelo qual as feiras têm passado.

Na sequência, pretende-se apresentar os objetivos da política municipal de abastecimento alimentar de Caxias do Sul, compreendendo os anos de 1997 e 2005, do PAP e do PAA, visando identificar a orientação política desses períodos.

5. Os enfoques da política de abastecimento alimentar

Em material de divulgação das ações da SMA, 1997/2000 e 2001/2004, os objetivos da política apresentavam a preocupação com o público consumidor e produtor de alimentos. No texto do material de divulgação praticamente não se observa alteração nos objetivos, embora tenham sido reelaborados e empregam outros termos. Em ambos os momentos da política municipal de abastecimento alimentar o público carente é fielmente referido, assim como a preocupação com o escoamento da produção local e da redução na cadeia de intermediação entre produtores e consumidores de alimentos.

No primeiro mandato da administração popular, 1997/2000, o ‘Projeto’ de Abastecimento Popular objetivava:

“Oportunizar a população da cidade, especialmente a mais carente, adquirir hortigranjeiros de qualidade e a preços acessíveis. Além de facilitar o escoamento da grande produção agropecuária caxiense. Baseia-se na restauração das feiras de agricultor, expansão desta para outros bairros, Feira do Peixe Vivo, Ponto de Colheita e campanha de distribuição de mudas para estimular a formação de hortas e pomares domésticos. A ação baseia-se na redução da cadeia de intermediação e/ou margens de comercialização através da aproximação entre produtores e consumidores”.(SMA, gestão 1997/2000).

Na Gestão 2001/2004, o ‘Programa’ municipal de abastecimento alimentar pretendia:

“através desta política municipal de abastecimento, a população, especialmente a mais carente, tem a oportunidade de adquirir hortigranjeiros²³ de qualidade, de alto valor nutricional, a preços acessíveis e, ao mesmo tempo, reduzir a cadeia de intermediação. (Página da internet < http://www.caxias.rs.gov.br/agricultura/agricultura_programas.php4 >16 de Agosto de 2004).

Um aspecto a salientar é que houve ao longo das duas gestões a aproximação do abastecimento alimentar com a temática da segurança alimentar. Essa aproximação será tratada adiante, no momento, pode-se dizer que embora muito semelhante ao anterior, o objetivo da política municipal de abastecimento alimentar, citado no material de divulgação da SMA na gestão 2001/2004, inclui ‘o alto valor nutricional’ como adjetivo ao termo ‘qualidade dos alimentos’.

²³ Refere-se às frutas, legumes e verduras, também os processados na indústria caseira, como geléias, doces, embutidos, dentre outros.

Apesar da discussão em torno da adjetivação nutricional não estar em questão no momento, explorar a significação entendida no conjunto do objetivo da política aponta uma relação implícita do abastecimento alimentar com a segurança alimentar, pois o abastecimento passa a ser visto enquanto uma ação que envolve a ‘oportunização da população carente à aquisição de alimentos’, barateando preços, com qualidade sanitária e nutricional.

A concepção de abastecimento alimentar por sua vez, com o desenvolver da política municipal de abastecimento e com a posterior constituição de uma política específica de segurança alimentar vai ser apropriada de forma distinta pelos atores sociais que participam do abastecimento, como se verá ao longo dos capítulos dessa dissertação. Nesse sentido, vale ressaltar que a política federal promovida pelo Ministério de Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), desde de 1º de janeiro de 2003, assumiu compromisso de buscar garantir o direito básico da cidadania de três refeições diárias através do Programa Fome Zero. Isso por sua vez, inferiu na incorporação da temática da segurança alimentar junto à política municipal de abastecimento de Caxias do Sul de forma implícita e que mais tarde, ainda em 2003, assumiu um caráter explícito em virtude da criação da coordenadoria de segurança alimentar e nutricional (SAIS).

Diz-se que a segurança alimentar passou a ser tratada de forma implícita na política de abastecimento alimentar porque não compõe a nomenclatura da política local e não é citada nesses termos entre os objetivos da política de abastecimento. No entanto, técnicos da SMA passaram a integrar a equipe da SAIS, com objetivo de articular as atividades de ambos os órgãos tendo na política municipal de abastecimento um dos braços da segurança alimentar. Maiores detalhes sobre a organização e função da SAIS, e do conselho municipal de segurança alimentar²⁴, serão vistos no terceiro capítulo, quando será abordada a institucionalização da segurança alimentar em Caxias do Sul. Também se irá refletir como a temática da segurança alimentar começou a ser ‘interiorizada’ pelos atores locais do abastecimento alimentar, comentando suas apreensões do tema.

Com relação aos demais termos expressos nos objetivos da política municipal de abastecimento alimentar chama atenção a associação com o público ‘carente’, a ‘qualidade alimentar’ e ‘preços acessíveis’ demonstrando que o programa de abastecimento alimentar buscava atuar na oferta, qualidade e custos dos alimentos. A “redução da cadeia de intermediação” é citada, tendo o abastecimento alimentar o caráter de aproximação entre produtor e consumidor.

A comercialização e a inserção dos agricultores no mercado local é entendida como a função prioritária da política municipal de abastecimento, principalmente entre os gestores da política local. Isso porque quando questionados sobre abastecimento alimentar, estes apontavam a ampliação do número de feiras de agricultores e a criação de outras modalidades de comercialização direta, como os maiores resultados da política municipal de abastecimento. Isso revela que o abastecimento alimentar, no entendimento dos atores locais, está alicerçado na ampliação de espaços de comercialização. No entanto, o acesso que essas Feiras proporcionam, como será problematizado mais adiante, não se limita a existência de espaços para aquisição dos alimentos, mas as condições econômicas para efetivá-lo e torná-lo permanente.

Nesse sentido, fazer um paralelo entre os pontos de demanda alimentar da população carente e a localização das Feiras estimuladas pela política municipal de abastecimento era fundamental. Inclusive essa prática é comum em estudos de abastecimento alimentar, tendo-se a criação de mapas, muitas vezes realizado pelos próprios órgãos que tratam do abastecimento

²⁴ Em 2003 foi realizada em Caxias do Sul a primeira conferência municipal sobre segurança alimentar que contou com a participação de 88 entidades, resultando na criação do conselho municipal de segurança alimentar. Maiores informações são vistas no capítulo III dessa dissertação.

municipal, como exemplo, tem-se da secretaria de abastecimento de Belo Horizonte (CROMOMO, 1992; MAFRA, 2004). O objetivo é constatar a existência de uma orientação da polícia municipal de abastecimento para além do enfoque de ‘escoamento da produção’, mas contemplar outros aspectos que envolvem o abastecimento, como o atendimento à população carente.

Assim, esse paralelo em Caxias do Sul teria que ser estabelecido na pesquisa. Para isso, questionou-se aos entrevistados se havia alguma relação entre os pontos de comercialização criados pela política municipal de abastecimento e os bairros da população carente do município. Inicialmente, isso foi negado pelo atual coordenador administrativo das Feiras. Em seu comentário, ele falou que “não existe e nunca existiu direcionamento da organização das feiras para bairros carentes” até porque depende da demanda dos bairros e não necessariamente de decisão da SMA. O que acontece, segundo o coordenador administrativo, é que logo após a demanda de um bairro por Feiras, técnicos da SMA visitam a área para conferir viabilidade e definir a localização do ponto. Para outros entrevistados, no entanto, a relação entre bairros carentes e Feiras é algo óbvio, muito embora não tivessem demonstrado certeza se isso orienta a definição dos locais onde são implantadas as Feiras:

“...(...)...eu acho que sim, bairro Fátima, bairro Serrano, bairro Planalto, o Marianinha de Queirós, o Riolon,...(...)...acho que até é uma priorização para os bairros mais afastados, mais carentes, porque conforme o pedido deles é que é feito as feiras, acho que deve ter estudos que o pessoal fazia nas secretaria e pelo que tu vê onde têm as feiras não é nos bairros mais centrais, muito pelo contrário, é na periferia...(...)...” (Técnico da Emater Municipal)

O ex-coordenador da política de abastecimento alimentar comentou que os pontos de comercialização eram estabelecidos por demandas surgidas dos bairros e não necessariamente, orientados para os bairros carentes. A análise dos locais era feita em função da viabilidade econômica de comportar uma feira, tendo a preocupação centrada no lucro do público feirante:

“Normalmente pela demanda, e claro tem que ser feito a análise também porque chove de bairro pedindo feira, só que as vezes tu vai lá e não comporta, não adianta botar meia dúzia de feirante lá e o cara não vende nada, ele vai uma ou duas vezes e depois não vai mais, por que tem que comportar a feira também. Tinha que fazer uma análise.”(Técnico da SMA e ex-coordenador do PAP).

Em seus comentários, o ex-coordenador citou uma curiosidade a respeito de uma Feira aberta num bairro carente e que devido a roubos constantes, teria sido desativada:

“Bah, ...na época tinha um problema sério com uma feira num bairro pobre, e bah, tinha um índice de roubo e assalto lá terrível, mas essa era uma feira importante, não acredito que tenha terminado, sei que essa era terrível. Ai foi experimentado de tudo tchê, policiamento, mas não adianta, a gurizada treinada, policial tá dum lado eles vão lá e roubam de outro... sei que os feirantes uma época se uniram, pegaram aquela gurizada e disseram: “olha, vocês é que vão fazer a nossa segurança e no final da feira nós vamos dar para vocês uma cesta”. E acabou o problema... Acabou o problema por um tempo, depois parece que surgiu outra turma, foi um rolo...”. (Técnico da SMA e ex-coordenador do PAP).

A expansão do número de Feiras de Agricultores no município era uma prática antiga, já realizada pelas administrações anteriores. Segundo palavras do ex-secretário municipal de agricultura os critérios para definição de novos pontos de comercialização não tinha relação direta com a carência da população. Mas, reconheceu essa necessidade e comentou que existia

demanda por feiras de agricultores em bairros “pobres” da cidade. O ex-secretário municipal comentou a insegurança nesses bairros, situação que se não houvesse acompanhamento podia inviabilizar a permanência das Feiras nesses locais. Ele comentou que na sua administração teve que suspender uma Feira:

“...(...)...demanda grande já tinha, eu sempre segurava, eu implantei 4 novas na minha época, porque a cidade se expande, nós temos uma cidade de 400 mil habitantes, tem bairros novos, sempre para beneficiar esse pessoal menos favorecido que fica mais longe (...) ai tem toda uma negociação entre os feirantes, porque normalmente elas começam fracas e depois vêm crescendo, então tem que ter muito cuidado para “não queimar a feira” que a gente diz. Tem que satisfazer aquele que vai lá vender e tem que satisfazer quem compra, se não tiver um público ou uma quantidade mínima de comercialização não dá, é preferível esperar 1, 2, 3, 4 anos, que haja uma conscientização do pessoal, um público para tu colocar uma feira lá...eu só tirei uma por questões de segurança, um bairro muito pesado, o pessoal ia lá para roubar.....(...)”(Ex-secretário da SMA).

Na entrevista com a coordenadora da SAIS, recebeu-se a informação de que a coordenadoria apenas tem ‘idéia’ da localização dos bairros mais carentes do município, mas ainda não dispõe de um mapeamento do “cinturão de pobreza” de Caxias do Sul²⁵. Esse trabalho estava em andamento junto com a Universidade de Caxias do Sul, e era estimado ser concluído em julho de 2006. Assim, o que se conseguiu para realizar o paralelo entre bairros carentes e os locais de feiras de agricultores foi uma relação de entidades filantrópicas que atuam no município. Essa localização dá um indicativo dos bairros pobres onde o abastecimento alimentar deveria ser priorizado, considerando os objetivos da política municipal de abastecimento municipal, que era atender a ‘população mais carente’. Existe um Plano de ação para seleção de cadastramento dos bairros carentes do município na pesquisa em andamento pela SAIS e UCS. A seguir, apresentam-se os passos da pesquisa: 1º realizar pesquisa para reconhecimento das entidades que atuam no cinturão de pobreza do município; 2º visitar as entidades que estão situadas e/ou atuam nas regiões de maior concentração de pobreza; 3º avaliar os questionários preenchidos nas visitas para inclusão e cadastramento das entidades no programa Banco de Alimentos e; 4º reunir os beneficiários das entidades cadastradas para inclusão no cadastro único.

No momento da entrevista com a coordenadora da SAIS, o que se tinha era o primeiro passo do trabalho de pesquisa, ou seja, a listagem de 24 entidades que atuam no cinturão de pobreza do município, localizadas em bairros distintos²⁶. Fazendo um paralelo com os endereços das feiras de agricultores (ANEXO 1), dos 24 bairros, 14 bairros têm acesso as feiras de agricultores. O que resulta em 58% dos bairros considerados carentes sendo atendidos pela política de abastecimento alimentar municipal. Caso seja considerado o aspecto do ‘acesso’ aos alimentos no estrito sentido de ‘proximidade a espaços para adquiri-los’, pode-se então concluir que 42% dos bairros carentes estão sendo cobertos pela política

²⁵ Vale ressaltar que este termo foi empregado pela coordenadora de Segurança Alimentar e Inclusão social do Município. Quando questionada sobre bairros carentes ela alertou para a pesquisa que vem ocorrendo: “...(...)...estamos iniciando um diagnóstico que vai ser um documento para o município, de um levantamento geral do município, de quem trabalha com segurança alimentar, todas as entidades que trabalham com segurança alimentar ou não e de que forma. Então isso vai ser dois tipos de pesquisas, uma de entidade a entidade que vai levar mais de 6 meses. Outra é um mês e pouco, que é entrevistas com o público alvo com mais de 1500 pessoas pra gente sentir a situação geral do município...(...)...(Coordenadora de segurança alimentar e inclusão social).

²⁶ As entidades situam-se nos bairros: Beltrão de Queirós, Cinquentenário II, Mariani, Reolon, Tijuca, Pioneiro, Vila Ipê, Canyon, Belo Horizonte, Santa Fé, Fátima Baixa e Fátima Alta, Centro, Desvio Rizzo, Jardelino Ramos, Vila Leon, Conquista, Serrano, Esplanada, Pantanal, Monte Carmelo, Planalto Rio Branco, Diamantino, São Victor Cohab.

municipal de abastecimento alimentar. Vale dizer que não se têm dados, nem estimativas, da população carente nesses bairros, o que influi na estimativa do público carente realmente beneficiado pela política municipal de abastecimento. Isso porque a análise fica restrita a relação com bairros carentes e não com a população carente presente nesses bairros.

Segundo informações na SAIS, em Caxias do Sul existem cerca de 200 bairros, vilas, loteamentos e crescimento dessas áreas têm aumentado com as ocupações:

“...(...)... é de 180 a 200 bairros. Bairros registrados, cadastrados, fora as vilinhas e as invasões, que cada dia tem mais e mais. Tem muita invasão agora ao redor de Caxias que se formaram em vilas e não são cadastradas...É assim, uma linha de pobreza total, dois metros quadrados onde moram uma família de 5, sem luz sem água, sem uma condição de viver, que a gente esta tentando pelo menos ensinar elas ficar na limpeza, na água sadia e alimentação. Estamos tentando. Então ali, no outro governo também, a nossa prefeitura esta tentando legalizar essa gente e tudo, mais é cada dia vamos ter isso. Então acho que legalizado devem ter de 180 a 200 bairros, mas nem se pensa em toda a outra linha de pobreza que esta invadindo a cidade.”(Coordenadora da SAIS).

A discussão em torno da localização dos pontos de feira tem estreita relação com a orientação da política de abastecimento alimentar, pois como mencionado nos objetivos a intenção era “oportunizar a população, especialmente a mais carente, a adquirir hortigranjeiros de qualidade, de alto valor nutricional, a preços acessíveis e, ao mesmo tempo, reduzir a cadeia de intermediação”. Assim, a orientação para bairros carente no município parece algo natural. No entanto, a definição da espacialidade dos pontos de comercialização criados pela política local de abastecimento alimentar municipal reforça uma percepção, de que embora exista uma distribuição das Feiras nos bairros carentes, o abastecimento alimentar não necessariamente é entendido como uma ação voltada ao público consumidor, e carente, do município. O que, por vezes, parece mais uma política de inclusão de agricultores no circuito comercial do que propriamente uma política de abastecimento alimentar.

Observando os demais programas da SMA, gestão 1997/2000, destaca-se a ótica de estímulo comercial ao segmento da agricultura local: 1)Programa de revitalização da vitivinicultura; 2)Programa jovem rural; 3)Programa de capacitação de agricultores para produção, comercialização e gerenciamento da propriedade; 4)Programa novo horizonte – fundo rotativo municipal; 5)Programa de apoio – mecanização agrícola e horto municipal; 6)Programa companheiro – assistência técnico, econômica e social; 7)Programa mulher cidadã e o meio rural; 8)Programa de estímulo à agricultura sustentável - agricultura ecológica; 9)Agroindústria e programa copas; 10)Curso básico de agroecologia; 11)Parcerias – banco de alimentos; 12)Programa de abastecimento popular. Esse conjunto de ações da SMA além de expressar questões próprias de uma secretaria de agricultura, também expõe uma orientação encadeada, na qual o abastecimento alimentar é compreendido numa ação dentro do encadeamento das demais, voltado prioritariamente à comercialização dos alimentos.

Dando continuidade, pretende-se apresentar com maior detalhamento os instrumentos da política municipal de abastecimento, onde se encontram as Feiras de Agricultor, Ponto de Safra/Colheita, Balcão da Agroindústria, Feira do Peixe Vivo, Feira do Vinho e Distribuição de Mudas. Em sua maioria, esses instrumentos foram planejados no início da política municipal de abastecimento alimentar, em 1997, mas é válido lembrar que alguns passaram por alterações na denominação e orientação em virtude da mudança administrativa que ocorreu na SMA a partir de 2005.

6. Instrumentos da política municipal de abastecimento alimentar de Caxias do Sul

Os instrumentos de uma política pública visam realizar os objetivos da política, de forma que o entendimento do abastecimento alimentar, por sua vez, implica na definição dos instrumentos utilizados. De um modo geral, os instrumentos da política influenciam na definição do público beneficiado, nas metas e no modo de operar a política. É pertinente uma discussão sobre a compreensão dos atores envolvidos da política de abastecimento. O que, embora interessante, foge a alçada dessa dissertação. No entanto, o próximo capítulo traz comentários sobre o abastecimento e a segurança alimentar, ditos pelos atores sociais do abastecimento, tendo-se uma tentativa de iniciar essa análise. Por enquanto, o que se objetiva com esse item é apresentar os instrumentos que foram utilizados na política municipal de Caxias do Sul.

6.1 Feiras de Agricultores

A feira de agricultor é um dos principais instrumentos da política de abastecimento municipal. Sua primeira edição ocorreu em 1979, quando foram regulamentados os espaços em que os agricultores locais comercializavam seus produtos. A política de abastecimento, quando criada em 1997, tinha por objetivo ampliar e qualificar as feiras existentes, que na época eram em torno de 40. Em 2005, os dados já contabilizavam 48 pontos de Feiras de Agricultores, de segunda a sábado, em cerca de 50 bairros do município. Ao todo são 266 pessoas cadastradas e habilitadas para comercializar nesses espaços. Destes, 40 são feirantes reconhecidos como ‘comerciantes’²⁷ caracterizados pela compra de produtos de agricultores que são vendidos na Feira. A aceitação dos comerciantes num espaço destinado aos produtores do município é porque esses asseguram a manutenção da oferta e variedade de produtos alimentares nas feiras.

Nas feiras de agricultores é permitida a comercialização apenas de produtos de origem vegetal, salvo ovos, sendo vetado os demais produtos de origem animal. Esses são vendidos no Balcão da Agroindústria, outro instrumento da política municipal de abastecimento que será abordado adiante. Em 2001 os 45 pontos de feiras do agricultor comercializavam em média 100 toneladas de hortigranjeiros por semana (SMA, 2001). Deve-se salientar que estes dados foram colhidos de material de divulgação da SMA, levantados de forma empírica, sem uma metodologia específica, portanto sujeitos a imprecisões.

O programa de abastecimento alimentar apresenta um responsável técnico e outro administrativo para acompanhar as feiras. Além desses, mais dois fiscais cuidam da fiscalização nas Feiras, no sentido de resguardar que o regulamento seja cumprido. O responsável técnico trata mais diretamente da organização semanal do Ponto de Safra/Colheita e das atividades de qualificação das feiras como a regulamentação, avaliação do perfil dos consumidores, informatização do cadastramento dos feirantes, etc. Os fiscais estabelecem os preços cobrados nas Feiras. Cabe aos fiscais uma pesquisa semanal em três grandes supermercados do município, para posterior definição da média dos preços do mercado local. A partir dessa média, os fiscais apresentam uma tabela com os preços a serem cobrados nas feiras. Estes são calculados para respeitarem uma margem de 20 a 25% menores que os preços médios dos supermercados.

Para participar das Feiras, o feirante necessita adquirir uma Banca (estrutura móvel) e possuir carro próprio para transportar as mercadorias. As feiras funcionam num sistema de rodízio, onde os feirantes permanecem das 06:00 às 09:00 num local de feira e após esse

²⁷ Segundo o regulamento da feira de agricultor, decreto 9.069 de 03 de novembro de 1997, comerciante “é quem abastece a Feira com produtos adquiridos de terceiros, só admitidos para manter a regularidade de oferta de produtos durante todo o ano, bem como produtos que não sejam produzidos em nosso município e que deverá residir dentro do município de Caxias do Sul” (SMA, 1997).

horário são liberados para se locomoverem para outro ponto, com funcionamento das 09:15 às 11:00. Após as 11:00 horas todos estão liberados para irem embora ou se locomoverem para outro ponto de venda, que funciona das 16:00 às 19:00. Com isso, vários bairros são atendidos pelas Feiras e os feirantes sofrem menos risco de retornar para casa com produtos. Vale ressaltar que esse ‘rodízio’ ocorre entre terça e sábado, e embora nem todos os feirantes façam três feiras no dia, a grande maioria participa de mais de uma Feira para garantir a venda dos seus produtos (ANEXO 1).

Para participar das Feiras, o agricultor tem que fazer sua inscrição na SMA, preencher a ‘declaração de produção e cadastramento da feira de agricultor’ (ANEXO 2) e aguardar uma inspeção dos técnicos da SMA na sua propriedade, com objetivo de confirmar a veracidade da declaração de ‘agricultor’. Entre as questões exigidas na ficha de cadastramento estão o nome, endereço, área do imóvel, a especificação das culturas produzidas, variedades, área cultivada e produtividade mensal ao longo do ano. Após esse procedimento o agricultor permanece numa ‘lista de espera’ por novas Feiras ou por uma vaga nas já existentes. Segundo os coordenadores das Feiras é muito difícil o agricultor desistir da sua ‘vaga’, pois esta assegura um espaço de comercialização.

Entre as ações mais recentes da SMA está um “Projeto de qualificação das feiras livres da cidade de Caxias do Sul”. Este menciona que a Feira objetiva “fortalecer o produtor rural, facilitar a comercialização, oferecer produtos a preços mais acessíveis e criar canais de comercialização”. Com isso, a qualificação pretende “determinar o perfil do consumidor e freqüentador das feiras livres de Caxias do Sul; identificar as principais razões da redução de freqüência na feira; conhecer os melhores dias e locais de realização; identificar a relação custo/benefício encontrada pelos freqüentadores; criar com base nos dados coletados uma campanha para atrair mais consumidores; determinar o perfil dos feirantes das feiras livres de Caxias do Sul; avaliar possíveis mudanças no formato de realização das feiras livres”(SMA, 2005). Na metodologia da pesquisa está um questionário (piloto) que se pretende aplicar em 21 consumidores nas feiras mais visitadas do município. Posteriormente, após a avaliação da etapa piloto, pretende-se aplicar o questionário final em todas as feiras. Também serão aplicados questionários para a totalidade de feirantes. Embora a previsão de término da pesquisa fosse em dezembro de 2005, o projeto está em andamento e até o momento não se teve acesso aos resultados.

Com intuito de facilitar o trabalho de identificação dos agricultores que participam das Feiras e para cruzar informações, a SMA está implementando um programa (informatizado) de cadastramento dos agricultores, incluindo produtos ofertados, quantias, endereços das propriedades, endereços das Feiras que cada agricultor participa, entre outros.

Considerando o espaço dedicado a este instrumento na política de abastecimento municipal pela coordenação do programa, pretende-se discorrer sobre seu histórico no próximo item.

6.1.1.Histórico das feiras de agricultores de Caxias do Sul

Segundo informações locais, em 1948 foi decretado (nº 9 de 20 de dezembro) o primeiro regulamento de feiras livres no município. Essa ação regularizou o funcionamento do comércio local de alimentos estabelecendo os produtos que poderiam ser expostos à venda assim como quem estaria habilitado a exercer o ofício de feirante. Sem apontar as categorias de feirantes que se tem atualmente, sendo ele produtor ou comerciante, passou-se a exigir a inscrição e avaliação pela prefeitura municipal para aquisição de habilitação. Não se tem muita informação sobre esta primeira Feira e até que ano ficou vigente no município. Uma curiosidade para o período é que o ano da regulamentação de feiras livres em Caxias do Sul coincide com o ano em que foi regularizada a feira livre da cidade de Pelotas, onde se tinha objetivo de “disciplinar o comércio varejista de primeira necessidade e de produtos agrícolas,

de pequenas criações e de horticultura, os quais deveriam ser vendidos a preços acessíveis, evitando-se tanto quanto possível a intermediação” (ANJOS et al, 2005:90). Isso permite sugerir que existiu, naquele ano, um movimento de regulação dos mercados municipais de alimentos, ao menos nessas duas cidades.

Um marco importante a ser resgatado é o surgimento da Associação de Crédito e Assistência Técnica (ASCAR), em 1955, atual Emater. Embora sem constituir um escritório na cidade de Caxias do Sul em seus primeiros anos de assistência, até fins de 1970 a ASCAR/EMATER foi de grande importância na difusão de tecnologias produtivas na região serrana, como em todo o estado do Rio Grande do Sul, mudando também a relação dos agricultores com o meio rural. A empresa buscava “desenvolver a agricultura e o bem estar das populações rurais, através do acesso ao crédito e da assistência aos agricultores” (EMATER, 2005). Com isso, o estado do Rio Grande do Sul passou a ter uma orientação inter municipal da assistência técnica, que circulava tanto em Caxias do Sul quanto noutros municípios.

Um exemplo foi o estímulo à criação de feiras em vários municípios do estado, entre eles Pelotas e Santa Maria.. As reuniões para constituição das Feiras de Agricultores no ano de 1979 comportavam representantes da SMA e ASCAR/EMATER. Segundo relatórios da Emater do ano de 1979, foram realizadas mais de 12 reuniões nos distritos de Caxias do Sul tratando de explicar o significado da feira livre, do esquema de funcionamento e cadastramento dos agricultores. Aproveitou-se para se fazer um levantamento dos produtos alimentares que já eram produzidos com vistas a estimular uma maior diversificação da produção local para comércio nas feiras. Também, na época, foram realizadas visitas a Ceasa de Porto Alegre, às feiras livres de Pelotas e Santa Maria para troca de experiências entre agricultores e técnicos sobre o funcionamento e organização desses pontos de comercialização (EMATER, 1979). A confusão em torno da denominação das feiras, se Feira Livre ou Feira de Agricultor era algo presente na época e estimulou a opção consciente da priorização ao público agricultor.

Assim, como resultado das reuniões entre agricultores, SMA e Emater/RS ficou acordado que na feira deveriam “participar exclusivamente produtores de hortigranjeiros, devendo cada um ser cadastrado, credenciado como feirante e assumir termo de compromisso de fornecedor” o que resultou na denominação de “Feira do Agricultor” (O PIONEIRO, 1979). Também se ressalta a participação da secretaria de municipal de serviços urbanos, da empresa municipal de limpeza pública e da secretaria municipal de transportes públicos que colaboraram com fiscalização e controle das feiras, assim como limpeza dos locais após a comercialização.

Em relatório ao prefeito, o secretário municipal de agricultura da época constatou que existia “produção capaz de alimentar a feira durante todo o ano, e numeroso grupo de agricultores foram cadastrados; há mercado consumidor; a feira deverá denominar-se Feira do Agricultor; e finalmente a proposta de que a primeira Feira fosse inaugurada no próximo dia 9 de novembro de 1979, na rua Hércules Galló”(O PIONEIRO, 1979:15).

Embora a data acertada fosse início de novembro daquele ano, a primeira Feira do Agricultor ocorreu no final de novembro daquele ano e desde então passou a ser o principal instrumento entre as políticas da SMA. Segundo depoimento do secretário de agricultura, em 1979, “a idéia sempre foi de levar os agricultores a diversificarem as culturas tendo mais de uma fonte de renda” e a denominação Feira de Agricultor tinha por intuito diferenciá-la das Feiras Livres, priorizando o espaço para o agricultor local:

“As feiras livres tradicionais, aquelas que a gente conhece em outras cidades são feiras de gente que compra nas centrais de abastecimento ou dos agricultores e os revendem. A nossa é feira do agricultor. Ela visa incentivar, orientar e estimular a

diversificação de produção, especialmente de hortigranjeiros, e fornecê-los aos consumidores a preços mais acessíveis” (JORNAL CAXIENSE, 13/12/82)

No início da década de 80 Mondy e Araújo (1983) realizaram um levantamento sobre a “a importância sócio-econômica das feiras de agricultor” em Caxias do Sul, através de questionários para agricultores e consumidores. O objetivo era identificar vantagens das Feiras de Agricultores frente a outros mercados de alimentos. Chegou-se a conclusão que tanto consumidor quanto produtor eram beneficiados pelas Feiras de Agricultores de Caxias do Sul:

“O produtor, vendendo seus produtos em locais fixos, economiza combustível, não paga taxas e impostos municipais, recebe seu dinheiro no ato de venda e tem a garantia de colocar tudo o que produz; o consumidor adquire os produtos hortifrutigranjeiros por preços mais baratos, além de recém colhidos; as feiras do agricultor favorecem a população dos bairros mais carentes de nossa cidade, uma vez que é esta faixa da população que mais as prestigiam. Em contrapartida, os baixos salários de muitos consumidores limitam a frequência dos mesmos às feiras, pois eles declararam que só vão às feiras quando têm dinheiro” (MONDI E ARAÚJO, 1983:28).

A pesquisa trouxe dados do princípio das Feiras de Agricultores no município, entre 1979 e 1982. Os dados podem ser questionados, visto que sua metodologia não foi esclarecida na pesquisa. Os resultados estão na tabela seguinte:

Tabela 11 – Caxias do Sul, evolução do número de feiras de agricultores e quantias comercializadas, entre os anos de 1979 e 1982.

Ano	Nº de feiras no município	Nº de feiras ao longo do ano	Venda total em Kg
1979/1980	10	310	1.772.376
1981	13	557	5.277.085
1982	15	747	7.263.048

Fonte: elaborada com dados de Mondy e Araújo (1983).

Os dados da tabela 5 demonstram que as ações locais tiveram, desde a época de fundação, um expressivo crescimento em número de Feiras, chegando em 2005 a 48 pontos. O volume de alimento movimentado nesse mercado é expressivo, tanto quanto o valor monetário.

Segundo relato de técnicos da Emater, as Feiras quando surgiram acabaram exigindo uma assistência técnica específica, em função da demanda pela produção para esse espaço de comercialização:

“Quando a feira surgiu, eu lembro que os colegas aqui comentaram, ajudaram a construir a feira junto com o sindicato dos trabalhadores rurais, a prefeitura e a Emater, depois ela foi levada para os bairros e aí as associações de bairros, os próprios presidentes das associações dos bairros começaram a reivindicar naquela época, 79/80/81...eu lembro que quando eu entrei na Emater se falava muito “a feira de produtor, nós temos que assistir os feirantes e tal né” bah aquilo foi uma coisa que entrou nas nossas cabeças e que realmente a gente fazia os trabalhos de assistência, eu trabalhava mais com o pessoal da Terceira Légua, ali que começou a cultura do tomate em Caxias, tinha o pimentão, um dos primeiros....”(Técnico da Emater Municipal).

Nas entrevistas, quando questionados se a feira teria influenciado o perfil produtivo de Caxias do Sul os entrevistados comentaram a possibilidade da feira ter sido um agente

motivador, visto que o agricultor aproximava-se do consumidor e com isso percebia mais facilmente os produtos demandados por aqueles, tanto quanto aumentava sua produção.

“Sim, porque começaram a vender na feira, o forte deles naquela época era a feira, então o pessoal dizia ‘plante tomate porque vai ter a feira para vender’, mas quando eu entrei na Emater em 1981 já tinha isso e naquela época tinha que assistir os feirantes, produtor do tomate, do pimentão, da vagem do soquete e tal, então a região ali da Terceira Léguas, Vila Cristina, Cebastopol, lá para baixo, aquela região do Vale do Caí, tinha muito feirante e tem hoje, então isso calou na cultura do povo e foi aumentando em outros bairros, bairro cruzeiro por exemplo e depois começou aqui Nossa Senhora da Saúde, bairros mais próximos. (Técnico da Emater Municipal)

Com isso se percebe a influência da promoção das feiras para o processo e perfil produtivo que foi se constituindo na cidade. Entre outros comentários, percebeu-se que as Feiras já compõem o cenário local, tanto para os consumidores, mas principalmente para os produtores:

“Hoje se tu fala em tirar a feira, bah....é encrenca na certa.... sem dúvida, vão querer saber porque que vai parar...não tem como parar...mesmo porque tu vai acabar provocando um problema com os produtores que estão escritos que tem mercado, que é uma alternativa de mercado porque tem feirante que é só feirante, tem outro que leva para um outro mercado, tem uma produção maior para entregar para outro, mas ele não vai deixar de vir na feira.” (Técnico da Emater Municipal)

Considerando o comentário acima, as Feiras estão intrinsecamente ligadas a cultura local na compra de produtos alimentícios, principalmente hortifrutigranjeiros, tendo sido construídas ao longo dos últimos 26 anos. Porém, percebe-se que além de uma alternativa de acesso dos consumidores urbanos aos produtos locais de qualidade, a Feira de Agricultores é um espaço de comercialização muito importante para os agricultores de Caxias do Sul.

6.2 Feira Agroecológica

A Feira Ecológica criada em 1998 é outra modalidade de Feira que visa estimular a produção sustentável. Está localizada na Rua Augusto Pestana, próxima a antiga estação férrea no bairro São Pelegrino, ocorrendo todos os sábados, das 08:00 as 12:00 horas. Mais recentemente, constituiu-se a Feira Ecológica da rua Santos Dumont, próximo aos bairros Erbele e Maesa que ocorre nas quartas feiras das 14:00 as 18:00 horas.

Ao contrário dos demais instrumentos da política local de abastecimento alimentar esta modalidade de feira conta com agricultores e associações de fora do município, em sua maioria localizados na região da serra gaúcha. Esta Feira é exclusiva à agricultores que produzem alimentos sem agrotóxicos e adubos solúveis e, no seu processo de organização, teve importante contribuição da entidade não governamental Centro Ecológico²⁸. Segundo relato dos técnicos da SMA, entre os anos de 1997/2001 e 2001/2004 o Centro Ecológico, localizado em Ipê, município a 75 km de Caxias do Sul, prestava assessoria ao programa municipal de agricultura ecológica.

A Feira Ecológica tem uma associação de feirantes separada da ASSOFEI, que tem a participação de 33 famílias de sete municípios da região (Caxias do Sul, Antônio Prado, Ipê,

²⁸A entidade é reconhecida pela assessoria a agricultores da região na produção agroecológica desde da década de 80.

Nova Roma, Montenegro, Pareci Novo e Praia Grande). Segundo os agricultores representantes da associação, sempre ao final da Feira é realizada uma reunião para discutir problemas referentes a associação de feirantes. As eleições da representação ocorrem a cada dois anos, permitindo a troca de apenas 1/3 da coordenação. Os preços dos produtos são controlados pelos agricultores e em média, são cerca de 20% mais caros que o varejo convencional. Além da feira, os agricultores, abastecem mais três lojas na cidade especializadas na oferta de produtos agroecológicos, no entanto, a quantia destinada a feira é maior, sendo 60% da produção dos agricultores agroecológicos, restando 40% para o comércio nas lojas locais (Informação verbal dos coordenadores da Feira). Cabe dizer que os agricultores informaram como distribuem suas vendas, mas não se teve acesso ao montante (em kg) comercializado na feira. Também não se têm dados da SMA sobre quantias. Essa situação impede que se tenha uma dimensão real da abrangência desse instrumento entre a população local. Resta a informação de que em média, visitam a Feira Agroecológica cerca de 500 consumidores a cada edição (SMA, 2001).

Os coordenadores da Feira Agroecológica salientaram que o público da feira é, em sua maioria, “fiel”. Também comentaram sobre uma queda nos últimos anos no número de consumidores por evento. Sem especificar o motivo dessa queda, salientaram que a situação exigiu que realizassem atividades de divulgação, como o sorteio de cestas de alimentos e visitas de consumidores nas propriedades com almoço. Segundo os coordenadores, os agricultores agroecológicos reclamam o apoio da SMA, presente desde a inauguração da feira em 1998, porém distante na atual administração.

Uma pesquisa sobre o perfil do consumidor da feira ecológica de Caxias do Sul, realizado por alunos da disciplina de administração mercadológica da Universidade de Caxias do Sul concluiu que o segmento de mercado atendido pela feira ecológica é formado por casais maduros (a partir de 36 anos) provenientes de famílias pequenas, pertencentes a classe A, B, C, com predominância da classe social B, residentes em Caxias Sul e com nível de instrução elevado onde a preocupação com a saúde na hora da compra predomina. A maior frequência de gastos esta na faixa entre R\$ 10,00 e R\$ 30,00 reais e a maioria dos consumidores vai até a feira de carro próprio. A preferência pela feira deve-se a certeza de que os produtos não contêm agrotóxicos e de que são mais frescos (BRANCHI, 2002).

6.3 Ponto de Safra/Colheita

Esse equipamento tem a particularidade de ter recebido outra denominação a partir de 2005. Quando foi criado em 1997 era conhecido por Ponto de Colheita e atualmente recebe o nome de Ponto de Safra. Por isso, ao longo da pesquisa de campo, os entrevistados confundiam sua denominação, de forma que se preferiu utilizar os dois termos, Ponto de Safra/Colheita, para referi-lo.

Esse equipamento foi criado com o objetivo de permitir um espaço para que os agricultores do município escoassem os produtos em pico de safra. Inicialmente foram criados dois espaços, e em 2005 já somavam três pontos de venda em locais diferentes na cidade. Na Rua Dr. Montauray, Rua Coronel Flores e Rua Treze de Maio. São cerca de 15 a 20 toneladas de alimentos comercializados todas as sextas-feiras (SMA, 2001).

Este equipamento foi o que mais despertou atenção entre os entrevistados, tendo sido considerado por unanimidade o instrumento “inovador” da política de abastecimento alimentar do município. O Ponto de Safra/Colheita diferencia-se das Feiras de Agricultores por dois aspectos. Primeiro porque engloba apenas associações de agricultores e não agricultores individuais como nas Feiras, e segundo porque envolve grandes volumes de alimentos. Dessa forma, apresenta-se como um espaço de comercialização de quantidade de produtos para aqueles produtores que, tradicionalmente, entregavam no atacado. Com esse equipamento, podem optar por este tipo de comércio, que embora exija escala, tem a venda

em nível de varejo. A proposta do Ponto parece não diferir muito do que se vê nos sacolões. É que os produtos são comercializados a um preço mais barato que o varejo tradicional em quilos de produto.

No entanto, a idéia desse instrumento não é nova e foi baseada num instrumento de abastecimento alimentar executado pela prefeitura de Porto Alegre:

“Foi idéia do secretário na época, em 97, que trouxe esse projeto junto. Ele até copiou de Porto Alegre porque Porto Alegre existia oponto de safra, ponto de oferta, existia alguma coisa assim e ele gostou da idéia, trouxe, implementou em Caxias e funcionou.”(Técnico da SMA e ex-coordenador do PAP)

O primeiro Ponto localiza-se próximo à praça Dante Alighieri, local central na cidade, junto aos terminais de ônibus. Essa localização é estratégica para o acesso da população circulante no centro da cidade à produção local. Ao mesmo tempo que o caxiense se dirige ao centro da cidade, pode dispor dos produtos ofertados no Ponto.

Tiveram-se comentários de que esse instrumento foi ‘desvirtuado’ do seu objetivo inicial de promover o escoamento dos produtos de época e que os produtores tivessem, justamente por serem de época de safra, dificuldade de comercializar. O que tem se visto, segundo os entrevistados, é uma produção voltada para o Ponto. O certo é que esse equipamento caiu na aceitação do público, tanto de produtores quanto de consumidores que participam dessa ‘grande feira’.

Em visita ao “Ponto” da Rua Dr. Montauray, pude observar a grande presença dos consumidores. Várias pessoas se aproximavam para adquirir os produtos ali comercializados como a maçã, a pêra, a banana, a uva, os ovos, o feijão, a cebola, entre outros. Chamou a atenção a grande participação de idosos entre os consumidores, o que segundo avaliação dos atores entrevistados se dá pela facilidade dos idosos utilizarem o transporte municipal gratuito e com isso chegar até o terminal, próximo de onde se localiza a feira. Isso faz com que muitos idosos saiam dos seus bairros, os mais distantes, para adquirir os produtos do Ponto, inclusive retornando com alimentos para toda a família.

O Ponto foi estabelecido a partir de um acordo entre os agricultores e a prefeitura, reunindo a SMA e a secretaria municipal de transportes. As associações de agricultores ao se cadastrarem nesse espaço de comercialização se responsabilizam por trazer produto suficiente para o dia inteiro de venda, visto que o Ponto inicia as 07:30 e vai até as 17:00 horas, sob pena de perder o espaço para outra associação ou grupo caso não se tenha levado produto suficiente. A administração do Ponto fica a encargo da SMA em parceria com os representantes das associações de agricultores.

“Como é que é o funcionamento do ponto? É na terça feira de manhã os produtores ou associações que tem algum produto que eles tenham interesse de colocar na feira eles nos ligam, a gente faz uma lista e aí a tarde a gente faz um cronograma de quem vai colocar na feira, então a gente tem três pontos, faz uma distribuição, faz um rodízio. Então “O ponto” que vende mais é no centro, a gente procura colocar quem tem volume grande, mas eles (*as associações*) também vão ter que fazer algumas vezes nos “Pontos” que são menores, então a idéia é que ninguém fique fixo para criar esses vícios de “ah, eu tenho um lugar certo para vender o produto”. E é uma pressão muito grande também”(Coordenadora Técnica das Feiras).

Os produtos comercializados são semanalmente definidos pela SMA em conversa com os representantes das associações, de forma que nenhuma associação ou grupo comercializa o que a outra associação leva para vender. Ou seja, no dia em que visitei o Ponto, apenas um grupo vendia maçã. Os demais vendiam outras variedades de produtos como pêra, ameixa,

banana, uva, feijão, cebola, ovos e batata inglesa. Com isso, os agricultores do Ponto não competem entre si pelos consumidores, visto a exclusividade na venda. Em entrevista, um agricultor do Ponto salientou que “a intenção é que o agricultor não volte para casa com produto”.

A dinâmica que se trabalha no Ponto é a seguinte: as associações participantes devem comercializar os produtos por apenas Hum Real (R\$ 1,00), variando a quantidade, entre 1 a 2 kg, conforme o produto. No caso de folhosas (exemplo alface, rúcula, radiche etc) a quantia varia de dois a três pés, considerando também o tamanho da planta. No dia anterior ao Ponto, as associações pesam os produtos que ficam guardados em sacolas, no dia seguinte a venda é otimizada pela entrega rápida da sacola de produto requerida pelo consumidor. A sacola utilizada é incolor, para que o consumidor possa visualizar e escolher o produto que vai levar para casa.

Embora já estivessem em funcionamento há cerca de 8 anos, apenas em 2005 foi concluído o regulamento do funcionamento dos Pontos de Safra. As reuniões para definição do regulamento, em torno de 5, ocorreram junto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural²⁹, tendo sido aprovado no dia 06 de junho de 2005. Agora, aguarda-se o decreto municipal. Muito semelhante ao regulamento interno das feiras de agricultores, a seguir, destacam-se seus objetivos:

Art 3º- O Ponto de Safra tem por objetivo atingir as seguintes metas: fortalecer o produtor rural do município, através da comercialização direta de sua produção agrícola; criar canais de comercialização, que permitam o escoamento da produção excedente dos produtos na época de safra, de forma a auxiliar o escoamento destes produtos; oferecer ao consumidor produtos a preços mais acessíveis e de qualidade (SMA, 2005).

Para os técnicos que coordenam o Ponto, esse instrumento tem exigido sensibilidade da SMA, visto causar pressão dos agricultores que toda semana entram em contato para confirmar sua presença nos Pontos. Também, porque cabe a SMA a definição da distribuição nos três Pontos. Essa distribuição pode determinar o volume comercializado na semana, pois as vendas variam conforme os três locais, e conseqüentemente, limitam o lucro da associação.

Durante as entrevistas foi perguntado sobre algo inovador na política municipal de abastecimento e que na visão dos entrevistados merecia destaque. A maioria citou o Ponto de Safra/Colheita. Suas observações contemplam aspectos relacionados ao público consumidor que vai ao Ponto, ao público produtor de alimentos e, também, aos comerciantes de alimentos do município que passaram a sofrer influência desse espaço de comercialização. Com relação ao primeiro público, os comentários basicamente evocaram os preços mais acessíveis proporcionados pelo equipamento, em quantidade e qualidade.

²⁹ Instituído pela Lei Municipal nº 4878 de 1º Julho de 1998 o Conselho Municipal é composto por um representante um titular e um suplente das seguintes entidades e órgãos públicos: Secretaria Municipal do Planejamento; SMA; Secretaria Municipal de Viação e Obras Publica; Secretaria Municipal do Meio Ambiente; Sindicato dos trabalhadores Rurais; Universidade de Caxias do Sul; EMATER; Inspeção Veterinária; Orçamento Comunitário Região Rural; Cooperativa Agropecuária Caxiense; Cooperativa Vitivinícola Caxiense; Sindicato Rural Patronal; Associação dos Produtores Rurais; Representantes dos Feirantes. Entre as atividades do conselho estão: manter estreito relacionamento com as autoridades encarregadas de coordenar programas agrícolas e/ou pecuários do município; sugerir programas sociais e técnicos que objetivem o desenvolvimento rural integrado; dar apoio e participar de programas de produção agrícola e pecuária; estabelecer instrumentos de orientação, de avaliação e de acompanhamento dos programas adotados; colher e documentar dados de produção agropecuária e índices de produtividade do município; propor critérios e indicar prioridades para a concessão de financiamentos e outros auxílios a estabelecimentos Rurais; participar do processo de discussão e formulação do orçamento municipal para a SMA. Os encontros são mensais e ocorrem na SMA.(Informações de técnicos da SMA, via email).

Ao comentarem a relação do Ponto com os produtores de alimentos, os entrevistados ressaltaram a mudança na orientação do instrumento operado pela SMA, que teve seus objetivos desvirtuados ao longo dos eventos, mas que com a elaboração do regulamento pode estar sendo “reordenado”.

“...(...)...a idéia inicial o que que é? Eu tenho um grande volume de produto na época da safra e eu não tenho como vender esse produto, então eu vou colocar para a população um produto de safra, por um preço bem atrativocom o passar do tempo eles acabaram de uma certa forma desvirtuando, porque alguns produtores e algumas associações, tinham uma imagem que ali era um local fixo que eles tinham que colocar o seu produto e começaram a fazer o que? A produzir para o ponto e a idéia não era essa, era produzir para a feira e daí como você tem um excesso, colocar no ponto (...) a idéia é “safra” é só vender produto de safra e volume...”(Coordenadora Técnica das Feiras).

Os comentários sugerem um consenso de que o instrumento da política municipal de abastecimento, Ponto Safra/Colheita, foi desvirtuado, não por estar deixando de atender as necessidades da população, mas por estar sendo compreendido como um espaço de comercialização similar as demais feiras locais. Ou seja, os agricultores que antes tinham nesse espaço um local para “desafogar” produtos, especializaram-se na produção gerando problemas para a administração do instrumento.

Essa preocupação dos técnicos envolvidos com o Ponto de Safra/Colheita não está presente na fala dos consumidores e dos agricultores entrevistados, o que, naturalmente, reflete um desconforto que os gestores públicos encontram no momento de atuar com o equipamento de abastecimento alimentar.

Essa situação permite um questionamento em torno dos instrumentos da política de abastecimento alimentar que, embora não tivesse essa pretensão, organizou-se de uma forma em que o excesso de oferta de alimentos tornou-se um problema. Mas, considerando a problemática do abastecimento alimentar, onde a produção e o acesso aos alimentos são os principais aspectos a serem almejados, desde quando é preocupante ter excesso de oferta de alimentos?

Na verdade, como já se comentou, isso só foi encarado como ‘problema’ pelos gestores da política. No entanto, não é realmente um problema no âmbito do abastecimento alimentar, desde que o excedente de produção seja orientado para outros locais de demanda alimentar no município.

A regulamentação do espaço, causada pela instituição do Regulamento, vai esclarecer as regras do equipamento de abastecimento alimentar, amenizando com isso as dificuldades que os gestores encontram na definição semanal dos agricultores que vão comercializar nesses espaços. Mas, não será suficiente para atuar na oferta produtiva que está sendo canalizada pelos produtores para o Ponto. Essa necessita, talvez, de novos espaços de Ponto de Safra/Colheita na cidade. O que, como já comentado, reproduz a restrição do abastecimento enquanto ampliação dos espaços de comercialização.

6.4 Balcão da Agroindústria

O Balcão da Agroindústria foi criado em 1997 com o objetivo de assegurar um espaço para as agroindústrias do município ofertarem produtos processados, de valor agregado. Na mesma época ocorria em todo o estado do Rio Grande do Sul um forte estímulo à implantação e regularização de agroindústrias familiares³⁰, de forma que este instrumento da política

³⁰ Raupp (2005) analisou interfaces entre a política pública estadual de apoio à agroindústria de pequeno porte para agricultura familiar, que vigorou de 1999 a 2002, e a dinâmica operacional de iniciativas no município de

municipal de abastecimento teve em sua origem relação direta com uma política de âmbito estadual. Também no município teve-se estímulo ao processamento de alimentos, através de um convênio firmado entre Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (FEPAGRO), Universidade Federal de Caxias do Sul pela pró-reitoria de extensão e a Emater - RS, que resultou no Programa de Agroindústria, criado ainda em 1996. Esse programa iniciou com cursos de processamento de frutas e hortaliças, tendo em 2003 a inclusão do segmento de laticínios (queijos e derivados). Os cursos ocorrem no Centro de Treinamento em Agroindústria (CEFAS) no distrito de Fazenda Sousa, área da FEPAGRO e recebeu até 2004, 2.108 pessoas distribuídas em 133 cursos (UCS, 2005). Segundo palavras de um dos coordenadores do programa, o objetivo é o estímulo e a agregação de valor na produção:

“...(...)...Nós não ensinamos fórmulas, nós ensinamos processos. O cara que aprende a fazer uma geléia, seja de uva, vai saber fazer geléia com qualquer outro produto, mesma coisa também com doce de leite, antigas marmeladas ou compotas, eles aprendem os processos e aí a gente dá a orientação de marca, legislação, higiene, prepara ele como um todo para ele poder se inserir como um pequeno empresário do setor,...(...)...”(Ex-secretário de agricultura e coordenador do programa de agroindústria pela UCS).

Segundo o coordenador, o programa estimulou a regulamentação e qualificação de 150 agroindústrias familiares no Rio Grande do Sul. A região da serra gaúcha é onde está localizada a maior parte dessas agroindústrias devido à tradição local de produção e processamento alimentar. Ainda, o coordenador comentou a importância dos produtos coloniais para Caxias do Sul e as especificidades que envolvem esses produtos:

“Toda a região (*da Serra*) é forte no produto colonial, então o que que nós fizemos? Nós pegamos o produto colonial, continua sendo o produto colonial, mas nós damos uma fotografia dele, de um produto produzido dentro da técnica. Por que um produto para ter qualidade tem que ser sempre produzido da mesma forma, ter o mesmo gosto, ter o mesmo sabor, e os pecados do produto colonial que era a questão da higiene, da legislação a gente tentou corrigir, suprir, então ele tem as características, o gosto, o sabor de colonial, só fabricado dentro do mesmo processo... Eles(as agroindústrias) precisam ter personalidade própria, produto colonial (...) porque um produto colonial tecnicamente não é só um produto em si, qualidade, a região, vai um pouco a região, a cultura da região, a tradição da região, é esses outros valores que as vezes são mais difíceis do pessoal reconhecer, não é um produto de prateleira que é igual no Brasil e no mundo inteiro.”(Ex-secretário de agricultura e coordenador do programa de agroindústria pela UCS).

Com isso, o Balcão da Agroindústria, desde que foi criado, promoveu o encontro entre consumidores e produtores locais dos produtos ‘coloniais’, de forma a atender a cultura local de consumo desses alimentos.

“... Então se criou o balcão da agroindústria para disponibilizar esses produtos, sempre um é consequência do outro, não cai isoladamente, então, por exemplo, a grande oferta desses produtos, a gente precisou então criar alternativas, ou o

peçoal vai para as gôndolas de supermercados, ou cria os balcões onde o peçoal vai acessar, então agora está previsto um balcão permanente, nos pavilhões da festa da uva, está sendo construído lá um centro de eventos e dentro dessa grande construção vai ter um setor da agroindústria regional aqui do município...” (Ex-secretário de agricultura e coordenador do programa de agroindústria pela UCS).

Segundo técnicos da SMA, este instrumento da política acabou servindo para dar visibilidade as agroindústrias do município junto ao varejo local, tendo vendas pouco significativas nos eventos quando comparadas as demandas posteriores aos eventos do Balcão. Essas demandas posteriores se caracterizam pelos contatos que as agroindústrias familiares estabeleceram com segmentos do comércio local, onde passam a fazer entregas e manter um vínculo comercial. Com isso, praticamente tudo que é produzido nas agroindústrias do município é comercializado no próprio município, a partir de entregas diretas a restaurantes, supermercados e armazéns de Caxias do Sul.

O Balcão da Agroindústria acontecia em dois locais na cidade, na Praça Dante Alighieri, toda a segunda sexta-feira do mês, e no centro administrativo municipal (Largo da Câmara dos Vereadores) sempre na última sexta-feira do mês. Uma questão posta na época da pesquisa de campo era a transferência destes espaços de comercialização para uma área construída para abrigar os artesãos e camelôs do município, localizada na praça da Bandeira, distante dos locais onde estavam o Balcão até então. Esse novo espaço terá caráter permanente. A troca recebeu críticas de agricultores e consumidores que alegaram já estarem acostumados aos locais onde ocorriam o Balcão.

Este instrumento da política de abastecimento está relacionado ao Serviço COPAS, Programa de Controle de Produtos Agropecuário Rural e Urbano, também criado em 1997. Tendo por preocupação a agregação de valor ao produto agrícola, questões culturais e ambientais, o Serviço COPAS visa “retirar o agricultor da clandestinidade e ao mesmo tempo proporcionar a manutenção do trabalho e incremento na renda familiar” através da instituição do Serviço de Inspeção Municipal³¹. Segundo dados da SMA, as primeiras agroindústrias foram registradas em 1998. Em 2001 já haviam 54 agroindústrias cadastradas junto ao Serviço COPAS e atualmente são 70 agroindústrias que recebem o atendimento COPAS, das quais 36 são de produtos de origem animal e 20 de produtos de origem vegetal, contabilizando 170 empregos gerados nessas ‘pequenas empresas’. Vale salientar que a legislação vigente para produtos de origem vegetal exige que o registro das agroindústrias que atuam com essa matéria prima ocorra na Secretaria Estadual da Saúde. Assim, embora estejam cadastradas e passem pela inspeção do Serviço COPAS, as agroindústrias municipais que processam produtos de origem vegetal continuam na clandestinidade. Entre os produtos de origem animal, as inspeções do Serviço COPAS ocorrem nos abates de suínos, ovinos e aves, agroindústrias de ovos, queijos, embutidos e derivados de carne suína, fatiados (queijo e embutidos) e mel. Entre os produtos de origem vegetal o Serviço COPAS atende agroindústrias de tortas (bolos), farináceos (pães, massas, bolachas, biscoitos e salgados), doces (geléias e compotas) e picles.

³¹ Decreto de nº 11.086 – 28/01/2003 “regulamenta a lei nº 4.752 – 02/12/1997, alterada pela Lei nº 5.874 – 16/07/2002 que institui o serviço municipal de controle de produtos agropecuários em Caxias do Sul e da outras providências.

Tabela 12 – Caxias do Sul, RS, produção mensal das agroindústrias cadastradas no serviço COPAS.

Produtos	Produção média mensal
Ovos	31.600 dúzias
Queijo	7.185 kg
Embutido e derivado de carne suína	7.590 kg
Farináceos	5.590 kg
Doces(compotas/geléias/chimias)	7.093 kg
Picles	7.092 vidros
Suínos	160 animais abatidos
Ovinos	200 animais
Aves	10.000 aves abatidas
Fatiados	10.500 kg
Mel	15.010 kg
Tortas	400 kg

Fonte: elaborado a partir de dados da SMA/COPAS - 2004.

Basicamente, o trabalho do Balcão da Agroindústria mobilizou ações que envolveram a melhoria na qualidade dos alimentos ofertados no comércio local.

6.5 Feira do Peixe Vivo

Quando criada em 1997 a Feira do Peixe Vivo tinha por objetivo estimular a oferta de carne de peixe no município, criando um espaço de oferta mensal desse produto. Uma Feira anual do Peixe Vivo, que antecedia a semana Santa já era uma prática antiga no município, mas esse instrumento, em caráter mensal, surgiu com a intenção de estimular tanto o setor produtivo quando o consumo local desse alimento. A feira passou a ocorrer na segunda sexta-feira de cada mês, na praça central Dante Alighieri.

Segundo dados da SMA a cada edição era vendido cerca de 1T de peixe, por um preço acessível tornando esse produto mais um componente na dieta dos caxienses (SMA, 2001). A experiência exitosa da feira, contudo foi interrompida quando o evento deixou de ser mensal e passou novamente a ter caráter anual ainda na administração municipal anterior. Na opinião de técnicos da SMA a feira do peixe vivo tinha um problema estrutural: a pequena participação dos agricultores do município, visto que a produção de peixe não é uma prática comum entre as atividades dos agricultores locais, o que exigia a inclusão de produtores de fora do município. Tal situação era difícil de se administrar pelas exigências que incidiam no transporte dos produtos de origem animal. Outro problema citado pelos técnicos da SMA refere-se ao trabalho mensal demandados para o serviço de montagem e desmonte dos tanques para comercialização dos peixes, já que não era uma feira permanente.

6.6 Distribuição de mudas

Diferente dos demais instrumento da política de abastecimento municipal, em sua maioria voltados a comercialização, a distribuição de mudas tinha por objetivo estimular a formação de hortas e pomares domésticos. Segundo dados da SMA ao longo das gestões 1997/2000 e 2001/2004 foram distribuídas, principalmente entre os meses de maio e junho que é período apropriado para o plantio de frutíferas, uma média de 60 mil mudas de plantas (SMA, 2001). Segundo as entrevistas, esse instrumento era considerado uma ‘política interessante’. Em

2005 foi desativada em função de uma doença (*Cydia Pomonella*³²) que estava atacado os pomares de maçã de região:

“... essa não visa tanto o abastecimento popular, mas a arborização da cidade o incentivo ao pomar doméstico, a floricultura, embelezamento dos jardins. Isso hoje teve o seu ponto positivo o seu ponto negativo (em função da praga).”(Técnico da SMA e ex-coordenador do PAP).

Considerando o comentário do técnico, percebe-se que o instrumento foi analisado positivamente, no entanto, a situação de agravamento da doença em nível municipal exigiu que fosse paralisado.

6.7 Feira do Vinho

Segundo a SMA (2005), cerca de 1,5 mil famílias caxienses vivem da vinicultura, numa área cultivada de 3.746 ha, tornando a uva e o vinho os grandes símbolos da cidade. Como estímulo a esse setor, foi constituída a feira do vinho que até princípio de 2005 acontecia esporadicamente, geralmente uma vez ao ano na praça Dante Alighieri. Em outubro do mesmo ano tornou-se semanal, representando uma alteração na dinâmica desse instrumento da política de abastecimento local. Segundo material de divulgação da SMA, seu objetivo é promover a comercialização direta permitindo que os proprietários das cantinas de Caxias do Sul possam expor seus produtos a preços mais baratos. Também, “promover a marca dos vinhos no mercado, valorizando o produtor e incentivando junto à população a preferência pelo consumo dos produtos locais” (SMA, 2005b).

A Feira do Vinho de Caxias do Sul acontece aos sábados na estação Férrea, Rua Augusto Pestana, das 07:00 as 13:00 horas. Para participar, as cantinas interessadas têm que fazer um cadastramento junto a SMA e acompanhar o sorteio que define os dias em que comporão a feira. Isso porque a cada sábado apenas três cantinas participam da Feira. Até o momento tem se 15 cantinas cadastradas.

No município de Caxias do Sul existem 131 cantinas registradas no Ministério da Agricultura que comercializam vinho a granel. Dessas, 34 possuem equipamentos para engarrafar seus produtos. Outras 25 são cantinas familiares e uma é empresa vinícola. O que permite dizer que a característica da vinicultura de Caxias do Sul se assenta em vinícolas com origem nas cantinas coloniais, que produzem de 30 a 40 mil litros/ano de vinho (JORNAL BON VIVANT, 2005).

Assim, os dados justificam a importância do instrumento, tanto para os consumidores locais habituados a essa bebida, quando aos produtores.

7. Conclusão

Este capítulo teve o intuito de apresentar a política municipal de abastecimento alimentar de Caxias do Sul, de 1997 até 2005, com especial atenção aos instrumentos da política e como esses vem repercutindo junto ao comércio local de alimentos.

Percebeu se uma concentração no equipamento Feiras, dando a impressão de que, por vezes, o abastecimento alimentar é estritamente entendido como “ampliação dos espaços de acesso” da população aos alimentos. Além disso, não se teve uma orientação clara de que esses equipamentos devem priorizar a população em vulnerabilidade alimentar assim como,

³²*Cydia Pomonella* é uma praga que ataca várias plantas entre elas pereira, macieira, ameixeira, nectarineira, pessegueiro e marmeleiro, ficando hospedada nessas árvores frutíferas de fundo de quintal que não recebem tratamento. A mariposa faz postura dos ovos nos frutos que ao se desenvolverem vão consumindo a parte interna do alimento chegando até as sementes. A praga chegou a região em 1991, não existe controle químico e por isso se passou a estimular o corte de hospedeiras de fundo de quintal (AGAPOMI, 2002).

contemplar outros fatores que atuam no abastecimento como a produção alimentar, a participação e informação dos consumidores, a geração de emprego e renda entre outros.

Dessa forma, pode-se dizer que a política local de abastecimento centrou-se na criação de espaços de comercialização e regulação de mercado. Isso porque a aproximação produtor-consumidor na política local causou uma regulação dos preços dos alimentos, de forma direta, através do tabelamento, e indireta, através da concorrência, o que melhora as condições do abastecimento no município.

O título de cidade de oportunidades, em virtude do setor industrial local, têm ocasionado um aumento populacional com conseqüente incremento da parcela de população em vulnerabilidade alimentar. Assim, o acesso aos alimentos pela população local, e em especial, da parcela carente, depende de ações de abastecimento que consigam atuar além da ampliação dos espaços de acesso proporcionado pelo equipamento das Feiras.

Os dados populacionais são importantes no tratamento do abastecimento alimentar do município, pois envolvem os atores do abastecimento, no caso, os consumidores. Também, representam a capacidade de demanda a ser atendida pela produção local ao mesmo tempo em que servem de informação para aqueles que intermediam o acesso, no caso os comerciantes.

No entanto, tem-se que ter clareza que tratar de abastecimento alimentar não se restringe a ligar duas pontas, produtor-consumidor (MALUF, 1994), muito menos sobrevalorizar a ampliação dos espaços de acesso aos alimentos. Assim, entre “outras ações de abastecimento” é importante estabelecer uma relação entre os espaços de demanda de alimentos com a população ofertante desses produtos. No caso de Caxias do Sul, com uma produção alimentar expressiva em quantidade e variedade, deve se estar atento para estabelecer essa proximidade e com isso melhorar as condições de acesso da população aos alimentos, mas não se limitar a essa ação de abastecimento.

As estruturas de abastecimento comentadas no capítulo serviram para identificar as potencialidades produtivas locais e a organização do comércio de alimentos. A análise das ‘opções’ disponíveis aos agricultores no comércio alimentar apresentaram questões importantes para o tratamento da política de abastecimento. Essa análise também mencionou o comércio institucional, que embora significativo, tem sido pouco explorado pelos agricultores. Pode-se dizer que, com isso, se caiu na armadilha de tratar o abastecimento alimentar no âmbito restrito do comércio local de alimentos que ele proporciona. No entanto, o objetivo ao referi-los era mostrar o porque da política municipal estar tão centrada no escoamento de safra e equipamento das Feiras.

Por sua vez, o fato da SMA ter controle sobre os preços dos produtos comercializados nas Feiras, cerca de 25% menores que no varejo tradicional, acaba influenciando sobre os preços dos demais espaços de comercialização, promovendo de forma indireta a regulação dos preços dos produtos alimentares no município. Distante do enfoque liberalizante convencional, o papel atribuído ao mercado no abastecimento alimentar pressupõe a regulação pública, a partir do fortalecimento dos pequenos e médios empreendimentos (COSTA E MALUF, 2001:28), caso de Caxias do Sul, que com isso amplia a ação de abastecimento.

Em Caxias do Sul conclui-se que a política de abastecimento alimentar foi planejada como uma política complementar às demais ações da SMA, sendo dedicada a inclusão dos agricultores no comércio local. Essa inclusão é estratégica e benéfica, pois tratar de políticas de abastecimento alimentar exige a promoção e inter-relação entre os diferentes atores sociais que participam do abastecimento alimentar como os agricultores, os comerciantes e os consumidores. Além disso, apresenta-se também como fundamental ação dos estados e da União. O estudo de caso, no entanto, mostrou ser importante se estabelecer um diálogo entre os diferentes atores que compõem a política municipal de abastecimento desde os produtores, os gestores públicos, os comerciantes e também os consumidores com vistas a superar o tratamento restrito dado ao abastecimento alimentar.

No próximo capítulo pretende-se aprofundar a discussão em torno do abastecimento alimentar refletindo sobre fatores determinantes, que necessitariam serem considerados no âmbito da política local, mas que nem sempre são tratados. Para isso, também se faz um relato de experiências nacionais e locais em torno da temática, exemplificando ações onde o abastecimento assume tratamentos pontuais, sem envolver os atores sociais que participam das políticas, limitando-se novamente a aproximação produtor-consumidor.

A novidade é a introdução da temática da segurança alimentar entre as políticas de abastecimento alimentar, que assim como esta acontecendo em Caxias do Sul principia uma integração entre os atores sociais que atuam no abastecimento e com isso, parece estar superando o enfoque exclusivo ao escoamento de safra adentrando em questões de geração de trabalho e renda, distribuição de renda, informação dos consumidores, entre outros.

CAPÍTULO II – ABASTECIMENTO ALIMENTAR NO BRASIL - INTERPRETAÇÕES E PRÁTICAS POLÍTICAS

1. Introdução

Falar sobre políticas de abastecimento alimentar remete a reflexão das práticas políticas conhecidas no âmbito nacional e local. Isso porque intrinsecamente essas ações envolvem interpretações sobre o entendimento do abastecimento alimentar, que podem exemplificar ações que tenham superado o enfoque restrito ao escoamento de safra e a ampliação dos espaços de comercialização. A contribuição da segurança alimentar, temática atual relacionada ao abastecimento alimentar, por envolver outros setores da alimentação, como a nutrição, educação e os consumidores vem promovendo um avanço no tratamento das políticas locais de abastecimento alimentar. Esta “pode ser definida como um conjunto de regras, formais e informais, explícitas ou implícitas, que guiam como uma organização trabalha e como tenta influenciar as áreas sobre as quais tem responsabilidade”. Com isso, a política pública é aqui entendida como um conjunto de regras que definem como as instituições devem trabalhar em função do alcance do bem público a atingir (BURLANDY E MAGALHÃES, 2005:3).

No âmbito histórico, as políticas de abastecimento no Brasil receberam influência das reivindicações do público consumidor que pressionava os governos nos períodos de carestia, quebras de safra e nos períodos de falta de produção interna para abastecimento nacional da população. Também nos momentos em que os preços dos produtos alimentares atingiam valores descompassados com os salários reais da grande massa da população. Com isso, pode-se dizer que a intervenção do Estado foi fundamental no desenvolvimento do modelo de economia capitalista nacional, dependente da transferência de renda do setor agrícola para o setor industrial.

Percebe-se, com isso, que a orientação das políticas nacionais de abastecimento alimentar sofreram influência da própria concepção de atuação do Estado, num âmbito mais geral, mas também da produção e a regulação comercial. De certa forma, a problemática alimentar estava incluída no desejo maior do governo de garantir um poder Executivo Nacional forte e centralizado (SOUZA e LAMOURNIER, 1989). Embora essa dissertação não objetive aprofundar a constituição do Estado Nacional, está atenta para a influência desse processo no âmbito das ações nacionais de abastecimento, assim como no processo de desobrigação do Estado que resultou na descentralização com as práticas locais de abastecimento alimentar na década de 80.

Segundo documento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2005), no Brasil o abastecimento alimentar experimenta uma realidade conflitante, pois embora o país apresente posição de liderança na produção e exportação de diversos produtos agropecuários paradoxalmente têm níveis alarmantes de pobreza, insegurança alimentar e insustentabilidade ambiental. Essas questões estimularam uma proposta recente de construção de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA), que está sendo elaborada pelo CONSEA e pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB. Vale dizer que esta ação ainda está em processo.

A proposta assenta-se juridicamente no papel do Estado de garantir o abastecimento alimentar, no âmbito da produção, processamento e comercialização de produtos agropecuários, pesqueiros e florestais, presente na Lei 8.171 de 17 de janeiro de 1991³³,

³³ O artigo 3º da referida lei define os objetivos da política agrícola, explicitando o papel do Estado em sua execução: “Art. 3º São objetivos da política agrícola: I. na forma como dispõe o art.174 da Constituição, o Estado exercerá função de planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, destinado a promover, regular e fiscalizar, controlar e avaliar atividade e suprir necessidade, visando

conhecida como Lei agrícola que dispõe sobre a política agrícola nacional, e que faz referência à questão do abastecimento alimentar interno.

A PNAA³⁴ retoma ao Estado a função de promover, regular e organizar o abastecimento alimentar nacional, através de instrumentos tradicionais como a política de garantia dos preços mínimos³⁵ e estoques governamentais, além de introduzir outros como o Programa de Aquisição de Alimentos em suas distintas modalidades (CONAB, 2006 – documento interno). Outro aspecto do PNAA a ser ressaltado é a priorização dada ao público da agricultura familiar visto que a política se propõe reduzir, entre outras coisas, a pobreza rural, tornando esse público prioritário dentre os demais segmentos da agricultura. Nos objetivos do PNAA está a criação de instrumentos que estimulam a permanência do trabalhador rural no campo.

As políticas de abastecimento alimentar no Brasil, basicamente, envolveram e até mesclaram instrumentos relativos à regulação do mercado, de assistência técnica, de disponibilidade de crédito agrícola para incremento tecnológico e de informação aos consumidores. Esses instrumentos por sua vez responderam situações momentâneas, atuando muitas vezes em questões econômicas e políticas, sem tratar o abastecimento alimentar de forma encadeada, no âmbito dos fatores que o condicionam. Também, a definição desses instrumentos representou, circunstancialmente, o entendimento dos atores sociais envolvidos com a problemática alimentar de como tratar do abastecimento.

Houve interpretações distintas no tratamento do abastecimento alimentar, principalmente nos momentos em que o Estado se colocou como promotor da produção e distribuição alimentar, ou ainda quando passou a assumir um papel de regulador na esfera do mercado alimentar. Resultando, muitas vezes, em políticas de abastecimento, e seus instrumentos, sem definição estratégica.

O que se vê hoje no âmbito da PNAA, onde o abastecimento alimentar tenta desvincular-se da lógica da economia capitalista em prol da redução da desigualdade social, atuando sobre os problemas do acesso aos alimentos é uma forma recente de encarar a temática do abastecimento alimentar no país³⁶. Por isso, tal política é vista por alguns técnicos como sendo a primeira política nacional de abastecimento alimentar.

As orientações das políticas de abastecimento alimentar refletem, sobretudo, a concepção do que é abastecimento alimentar para os atores sociais que participam dessas políticas, o que se revela através dos instrumentos das políticas de abastecimento até então criadas.

Portanto, esse capítulo se propõe a apresentar algumas interpretações em torno do abastecimento alimentar, desde a produção, processamento e comercialização, aos fluxos e ao acesso alimentar. Na seqüência, é feito um resgate de políticas e ações de abastecimento

regular o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar e a redução das disparidades regionais”...(CONSEA, documento interno, NOV/2005).

³⁴Essa política ainda não foi divulgada, mas tive acesso em virtude do orientador dessa dissertação participar do grupo de planejamento e considerar fundamental meu conhecimento para aprofundamento da discussão em torno das políticas de abastecimento alimentar nacionais.

³⁵ A Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM destaca-se por ter sido um dos grandes instrumentos das políticas agrícolas dos anos 80, notadamente enquanto o instrumento de crédito era reduzido. Baseado em AGFs(Aquisições do Governo Federal) e EGFs(Empréstimos do Governo Federal) tinham por objetivo assegurar um preço mínimo ao produtor rural. Nos anos 90 perdeu sua função em virtude da estabilização e quebras de safra, que tornaram os preços de mercado bem acima dos preços mínimos (HELFAND E REZENDE, 2001).

³⁶ Nas políticas públicas brasileiras, o critério mais difundido para mensurar os níveis de pobreza e de indigência toma o salário mínimo como referência. Ele coloca abaixo da linha de pobreza os que vivem mensalmente com menos de meio salário mínimo *per capita* de renda familiar. Já os que auferem uma renda mensal *per capita* de até um quarto de salário mínimo são considerados como os que vivem na extrema pobreza, ou na indigência. Esses são os critérios usados para definir a população pobre do país, resultando nos 52,3 milhões de pobres no Brasil em 2002, o equivalente a 30,6% da população. Já a pobreza extrema atingia 11,6% dos brasileiros, ou 20 milhões de pessoas(BRASIL, 2004).

alimentar no Brasil, expostas em duas referências temáticas criadas na dissertação para melhor explicar os períodos estudados. Esses demonstram que muitas vezes as práticas nacionais também representaram uma visão restrita do abastecimento alimentar no âmbito da produção e escoamento de safra.

Também se fez um levantamento da situação das estruturas de armazenagem no Brasil e dos entrepostos de abastecimento alimentar no Rio Grande do Sul devido a ações locais dedicadas ao abastecimento alimentar. O que contribuiu para a visualização do tratamento ao abastecimento no estado. A reflexão em torno dessas questões resultou na sugestão de alguns ‘fatores do abastecimento’ que atuam na efetivação do acesso da população aos alimentos, e que obrigatoriamente exigem outros equipamentos e instrumentos nas políticas locais que apenas as Feiras.

A agricultura familiar é apresentada como segmento fundamental ao abastecimento alimentar, tanto no âmbito nacional, quanto no estado do Rio Grande do Sul onde está inserido o estudo de caso.

Por fim, é feito relato de algumas ações e políticas locais de abastecimento alimentar, visando refletir como vem ocorrendo a aproximação dessa temática com a segurança alimentar e como, novamente, as políticas locais acabam centrando-se em ações voltadas a comercialização, escoamento de safra, inserção dos agricultores no comércio local sem envolver questões mais profundas como a geração e distribuição de renda ou mesmo a participação dos consumidores.

2. Interpretações em torno do abastecimento alimentar

Para Linhares e Silva (1979) o conceito de abastecimento alimentar não se limita ao abastecimento alimentar enquanto “desobstrução” de canais de abastecimento. Envolve uma série de questões como a produção, a circulação (transporte, comercialização e armazenagem) e o consumo dos alimentos onde o Estado tem papel fundamental para sua efetivação.

Ao tratar do histórico nacional das políticas de abastecimento alimentar, os autores expõem que não necessariamente essas questões orientaram as políticas de abastecimento alimentar. Isso porque, muitas vezes, os instrumentos focados na regularização de preços dos alimentos e de estímulo à produção nacional se sobressaíram às ações voltadas ao armazenamento, transporte e comercialização. O que resultou, no passado, em práticas isoladas que envolviam setores específicos, principalmente o Ministério de Agricultura e órgãos de comércio nacional e comércio exterior, até mesmo porque, durante vários momentos o que imperava era a produção voltada ao mercado externo. Assim, as políticas de abastecimento eram criadas para responder a demanda popular estando articuladas aos anseios das políticas econômicas, sem nunca terem chegado a constituir uma política nacional de abastecimento alimentar dentro do conceito apresentado por Linhares e Silva (1979).

Segundo Maluf (1994) a problemática do abastecimento alimentar envolve três dimensões, a saber: 1º as condições de acesso da população aos alimentos produzidos; 2º evolução da produção e comercialização e por fim; 3º o aspecto nutricional. As condições de acesso da população aos alimentos dependem basicamente do nível de renda das famílias urbanas e das condições de reprodução das famílias rurais, o que acaba por sua vez condicionada as políticas macroeconômicas.

A evolução da produção e comercialização está diretamente relacionada aos hábitos alimentares da população e da qualidade dos alimentos ofertados. Isso porque os hábitos alimentares acabam por direcionar a produção, muito embora o aumento da produção alimentar não esteja apenas atrelado aos hábitos alimentares, e dependem do funcionamento da economia rural. Essa, por sua vez deriva do grau de capitalização da produção agrícola caracterizada, no Brasil, pela elevada concentração da propriedade da terra, pelo trabalho assalariado e a progressiva introdução de inovações técnicas (MALUF, 1994).

O padrão de demanda de alimentos tem regido a organização industrial e produtiva. Segundo Wilkinson (1999) a difusão de tecnologias de informação causou impactos diretos no sistema alimentar, assegurando que a preferência do consumidor seja comunicada imediatamente aos fornecedores, atuando sobre a produção: *“A oferta e a demanda oligopolizada - que dominaram o período pós-guerra – cederam a vez, agora, a estratégias de crescimento calcadas na capacidade de identificar e atender aos padrões de demanda que, além de extremamente diversificados, transformaram-se com rapidez”* (WILKINSON, 1999:41). A demanda tem sido cada vez mais a chave para estimular o consumo, direcionando o sistema agroalimentar numa orientação para a demanda tendo seu perfil muito mais dependente dos padrões de consenso do consumidor do que imposições por parte das estruturas rígidas de oferta.

Na maioria das vezes, a evolução da produção e comercialização é a dimensão mais comumente destacada na problemática do abastecimento alimentar, gerando a compreensão equivocada do abastecimento alimentar como um desdobramento da chamada *“economia rural”* (MALUF, 1994). Esse aspecto é importante na reflexão de como tratar o abastecimento alimentar, especificamente no estudo de caso da política de abastecimento alimentar de Caxias do Sul, onde existe uma priorização da ampliação dos espaços de comercialização com vistas a permitir a relação direta produtor-consumidor e com isso ‘promover o abastecimento alimentar’.

A terceira dimensão da problemática do abastecimento alimentar diz respeito à qualidade nutricional dos alimentos e nem sempre tem a atenção devida. A preocupação com essa dimensão na maioria das vezes advém de problemas vivenciados por grupos específicos, que apresentam desnutrição, não tendo o cunho preventivo que deveria ter entre as políticas públicas de abastecimento alimentar.

Com a descentralização ao final dos anos 80, a interpretação do abastecimento alimentar foi assumindo caráter local e regional, e por vezes sobressaindo alguns setores. Práticas de abastecimento que antes eram demandadas por centros urbanos de maior envergadura, ao longo dos anos 90 passaram a compor pauta em pequenos e médios municípios (MALUF, 1999).

Isso significa que a concepção de abastecimento alimentar foi sendo recriada em nível local, adquirindo aspectos próprios, resultando em políticas públicas de abastecimento alimentar municipais. Deve-se considerar que a ação pública frente ao abastecimento alimentar necessita levar em conta a amplitude da problemática alimentar. No entanto, o planejamento e execução em nível municipal impõem a visão dos atores locais de como tratar o abastecimento o que nem sempre pode dar conta da amplitude da problemática. Esse aspecto será problematizado no terceiro capítulo, quando se irão introduzir alguns comentários dos atores locais sobre o abastecimento e a questão da segurança alimentar.

O abastecimento alimentar é, também, tratado em termos das estruturas que disponibilizam os produtos alimentares, abrangendo as formas pelas quais os alimentos são produzidos e distribuídos para a população. Esse encadeamento, que se inicia na etapa agrícola, passa pela intermediação mercantil e o processamento agro-industrial, vai chegar no comércio varejista (MALUF, 1999).

Com isso, a concepção de abastecimento alimentar numa lógica dinâmica comporta o ponto de partida do alimento até o consumo, envolvendo as estruturas comerciais e as condições econômicas do consumidor. Impõe, assim, o aspecto do ‘acesso’ sobre o aspecto da ‘disponibilidade’ dos alimentos e, portanto, políticas que atuem no âmbito da oferta alimentar e no âmbito da demanda, ou seja, no potencial de demanda da população.

As estratégias para atuar no abastecimento alimentar inclui o diagnóstico do fluxo alimentar local tendo por princípio que a alimentação inadequada não advém apenas de

insuficiência da produção alimentar, mas da incapacidade da população em adquiri-los e manter esse fluxo permanente.

Nesse caso, o perfil agrícola do município é um fator de estímulo para a organização de mercados de produtores com vistas a fornecer produtos diversificados, com periodicidade, preços compatíveis e fiscalização (NABUCO E PORTO, 2000)³⁷. A desigualdade econômica que incide sobre a demanda alimentar no Brasil é um dos maiores responsáveis pela quebra do fluxo alimentar regular (LAVINAS, 2004) e promove a exclusão de parcela significativa da população do consumo regular e satisfatório. Isso acaba por manter uma demanda por bens de consumo pouco elaborados e de baixo preço (COSTA E MALUF, 2001).

O olhar no acesso, tendo o enfoque na renda e não apenas na disponibilidade alimentar traz para a discussão a renda enquanto asseguradora do acesso. Nesse sentido, Sen (2000) fala sobre fomes coletivas e outras crises reforçando a importância da renda enquanto asseguradora da liberdade dos indivíduos e famílias para aquisição dos alimentos. Com isso, o autor explica a fome para além de estatísticas produtivas, envolvendo as condições de troca das populações para adquirir alimentos. Embora Sen tenha, na análise, focado a fome e não o abastecimento alimentar, pode-se concluir que a proximidade dos dois temas permite o mesmo raciocínio. Dessa forma, pensar o abastecimento alimentar envolve “condições de troca” que condicionam a aquisição de alimentos.

Segundo Sen (2000) as pessoas passam fome quando não conseguem estabelecer seu entitulamento sobre uma quantidade adequada de alimentos. Este “entitulamento” se dá por três maneiras: dotação que é *“a propriedade de recursos produtivos e de riqueza que têm um preço no mercado”* sendo na maioria a força de trabalho e a terra; *“a possibilidade de produção e seu uso”*, onde a tecnologia soma-se ao potencial das pessoas em organizar seus conhecimentos; e *“condições de troca que determinam o potencial para vender e comprar bens”*. Assim, o potencial de demanda e oferta de alimentos depende da constituição do “entitulamento” pela população, onde não necessariamente a oferta gerada pela produção local determina a demanda (SEN, 2000:205). Essa reflexão demonstra que o abastecimento alimentar depende das “condições de troca” para manter sua dinamicidade e regularidade.

Nesse sentido, o nível de renda determina o acesso aos alimentos que por sua vez impactam na produção agroalimentar (renda - acesso - produção). Dessa forma, a questão alimentar participa da questão da equidade social, tendo-se uma via de mão dupla (equidade alimentar – questão social) representando uma relação dinâmica social econômica no sistema agroalimentar, agricultura e mundo rural. Essas últimas, questões complexas e importantes, propositalmente não são aprofundadas nesse trabalho em virtude da dimensão que envolve. Mas, vale atender para a influência macroeconômica no abastecimento, comentada por Maluf (2001) como sendo um dos determinantes do acesso alimentar entre outros.

O problema de acesso alimentar está associado, na maioria das vezes, à falta de acesso às outras condições sociais que garantem a cidadania. Nesse sentido a segurança alimentar, relativa ao problema de acesso alimentar, passa pelo princípio de cidadania.

A cidadania se expressa pela realização das diversas condições sociais ideais e bem estar social do cidadão. Deve ser entendida como uma possibilidade real de acesso do cidadão à educação, condições mínimas de saúde pública (água tratada, sistema sanitário, coleta de lixo etc), local adequado para moradia, entre outros. Atenta-se que as migrações populacionais acabaram resultando em áreas de concentração humana, sem uma assimilação de forma natural ou espontânea desses grupos. O que acarretou em problemas de incorporação desta

³⁷ Em suas orientações sobre “Como planejar e executar o abastecimento alimentar municipal”, os autores dão especial atenção para a participação popular no âmbito da elaboração e acompanhamento das políticas municipais de abastecimento alimentar.

população no mercado de trabalho, ampliando as demandas por políticas sociais compensatórias.

Assim, o problema de acesso alimentar é identificado, muitas vezes, como sendo derivado de flutuações na oferta agregada de alimento e outros aos problemas de acesso dessas famílias a certos padrões nutricionais. O que tem maior expressão, nesse caso, são os problemas estruturais de acesso alimentar, vistos por dois aspectos diferenciais básicos. A primeira relacionada à oferta, armazenamento, transporte e distribuição para a população dos alimentos. Num segundo viés, encontra-se a insuficiência geral de condições de uma vida digna, o que acaba por não reunir condições mínimas e insuficientes para se ter acesso a uma série de bens, entre eles, o alimentar (GALEAZZI, 1996).

Em sua análise, baseada em documento da FAO, Galeazzi (1996) aponta que a disponibilidade alimentar, relativa ao acesso alimentar, deverá estar agregada de: suficiência; estabilidade; autonomia; sustentabilidade e; equidade. Segundo a autora a desnutrição é a expressão manifesta da iniquidade e tem que ser superada. Ainda, entre as ações voltadas à demanda alimentar, também se sobressai a relação macroeconômica, ligadas às importações e exportações, as políticas de produção para o atendimento à demanda de alimentos, preços e ajustes estruturais com efeitos na capacidade do orçamento familiar para a compra de alimentos (GALEAZZI, 1996).

Avançando na compreensão do abastecimento, Schetjman (2000) apresenta que o desenho das políticas alimentares deve se livrar da polarização ideológica que opõe mercado e Estado, empresa pública e empresa privada, agroexportação e auto-suficiência. Entre os dilemas discutidos pelo autor encontra-se: 1 – intervencionismo e subsídios estatais; 2 – auto-suficiência e agroexportação; 3 – curto e longo prazo; 4- centralidade camponesa e empresarial na produção alimentar; 5 – redução do crescimento populacional e o aumento da fome; 6 – tecnologias tradicionais e tecnologias modernas; 7 – o dilema dos preços e 8 – sustentabilidade e aumento da produção.

Destaca-se a auto-suficiência por envolver a produção alimentar doméstica e a relação comercial, assim como a segurança alimentar de uma nação. Isso porque muitas vezes colocam-se essas como opções excludentes entre as estratégias produtivas voltadas à produção externa e aquelas voltadas à produção interna de alimentos. Nesse sentido, é possível que em alguns países existam algum grau de contradição entres ambos objetivos, no entanto, a evidência empírica indica uma falta de correlação entre crescimento de uma e a queda da outra. Pelo contrário, existem muitos exemplos em que ambas tem crescido simultaneamente quando se adotam políticas não discriminatórias de estímulos específicos (SCHETJMAN, 2000). Assim, os mercados externos apresentam-se como complementares às faltas internas.

A contraposição entre auto-suficiência (alicerçada na produção de alimentos) e a auto-capacidade (alicerçada na capacidade de obter alimentos) é seguramente maléfica para o abastecimento e a segurança alimentar de um país, visto que ambas opções apresentam fragilidades, e considerando o papel dos mercados alimentares (nacional e internacional) essas opções apresentam-se, sobretudo, complementares no tratamento do abastecimento alimentar e da segurança alimentar.

Assentar-se, portanto, na auto-suficiência é ignorar que as trocas alimentares são fundamentais à estabilidade da oferta alimentar, assim como se assentar na auto-capacidade de troca pode fragilizar a estrutura produtiva interna tornando-se refém do mercado externo, sem comentar outros imperativos que poderão advir desse “falso dilema”. (MALUF, 2000). Nas palavras do autor:

“A produção doméstica de alimentos sempre foi econômica e politicamente relevante mesmo nos países muito dependentes do comércio exterior, assim como as importações de alimentos fazem parte do abastecimento alimentar de todos os

países, em maior ou menor grau, como recurso permanente ou eventual. Analogamente, a reprodução das unidades familiares sempre envolve relações mercantis em maior ou menor grau, assim como a produção para o autoconsumo é um componente não desprezível na lógica de reprodução das famílias rurais que produzem regularmente para o mercado” (MALUF, 2000:39).

Um aspecto de extrema relevância nas ações de abastecimento é a sua dupla inserção na implementação de políticas de segurança alimentar, visto que ao mesmo tempo em que atuam sobre fatores que permitem o acesso, como a disponibilidade de renda, tem a capacidade de criar espaços que promovem a produção e distribuição de alimentos por pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos (COSTA E MALUF, 2001).

A dupla inserção do abastecimento nas políticas de segurança alimentar trás o fato do público do abastecimento ser ao mesmo tempo o consumidor e o produtor de alimentos. O que representa a disponibilidade de alimentos em quantidade e qualidade, a preço acessível, atrelada a oportunidade de trabalho e renda aos agricultores e suas famílias.

3. Práticas políticas de abastecimento alimentar no Brasil

A seguir, serão apresentadas algumas práticas políticas de abastecimento alimentar no Brasil. Para isso, faz-se um resgate histórico dessas práticas de abastecimento alimentar nacionais desde a estadualização, descentralização e a desobrigação do Estado. Como desdobramento do mesmo item, irá se aprofundar a situação das centrais de armazenagem, alguns imperativos no Rio Grande do Sul referente ao abastecimento alimentar, e iniciativas de políticas municipais de abastecimento alimentar.

Essa apresentação visa identificar nas ações voltadas à problemática alimentar a proximidade dada a produção e comercialização dos alimentos, assim como a relação com a segurança alimentar e os fatores condicionantes do abastecimento alimentar.

Ao estudar a periodização das políticas de abastecimento alimentar nacional e os acontecimentos políticos e econômicos nota-se que o abastecimento alimentar foi sendo incorporando como uma função suplementar ao modelo econômico desenvolvido pelo Estado. Basicamente, visava permitir a manutenção do poder de compra de classes populares empregadas na produção industrial, sem alterar a estrutura agrária que delimitava a produção de alimentos (LINHARES E SILVA, 1979).

As políticas nacionais de abastecimento também receberam influência da reorganização populacional ocorrida no país, que promoveu uma certa inversão rural-urbana³⁸, demandando uma estrutura de mercado capaz de abastecer populações distantes das áreas produtivas. Com isso a preocupação com o abastecimento alimentar passou a ser encarada como fundamental para a organização social com centros (urbanos) demandantes e centros (rurais) ofertantes de alimentos.

As políticas de abastecimento alimentar para alguns representam uma contraposição entre políticas de apoio à produção agrícola, com enfoque rural, e políticas de abastecimento, com enfoque urbano (MALUF, 2001). O problema é que com isso o abastecimento alimentar não é

³⁸ Segundo dados do IBGE, ao longo dos últimos 50 anos a população nacional teve um incremento de mais de 120 milhões de habitantes, visto que na década de 40 existiam no Brasil em torno de 45 milhões de brasileiros e na atualidade chega-se a 170 milhões. Embora controverso a discussão em torno da população rural e a população urbana, ver Eli da Veiga (2004), o que se percebeu ao longo das décadas foi uma urbanização da população que, segundo dados do IBGE, apenas entre as décadas de 70 a 80 aumentou de 54,5% para 67,7% da população total brasileira, significando um declínio da população rural (DELGADO 1985). O impacto desse processo no abastecimento alimentar já havia sido comentado por Linhares e Silva (1979) nas décadas de 40 e 50, como principiar desse fluxo populacional.

visto na sua complexidade, desde a produção à comercialização que se concretiza com o acesso das famílias urbanas (e rurais) aos alimentos quando ambas dispõem de renda.

Nas práticas políticas que se verá a seguir são apresentadas tanto políticas dirigidas à produção agrícola e à comercialização, como também algumas políticas sociais que passaram a influir sobre o acesso da população aos alimentos e com isso, compor as ações e práticas de abastecimento alimentar no país. Entende-se que através dessa descrição é que se fundamenta a argumentação de que, na maioria das vezes, o abastecimento alimentar é sinônimo de ações voltadas, exclusivamente, a produção e organização da comercialização agrícola. Isso se percebe nas ações do Estado e também na orientação das iniciativas de abastecimento alimentar municipais, resultantes do processo de descentralização, que serão relatadas num sub item.

Este item, portanto, pretende resgatar práticas e políticas de abastecimento alimentar e como esforço reflexivo foram elaboradas duas referências temáticas para os períodos relatados. Uma intitulada de mercado doméstico *versus* exportação, industrialização e papel do Estado, e, a segunda, intitulada de regulação, liberalização, criação de mercados, agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional.

3.1 Mercado doméstico x exportação, industrialização e papel do Estado

A economia do abastecimento alimentar no país nasceu atrelada a uma estrutura econômica montada de fora para dentro, de forma que sua prosperidade e reprodução dependeram de mecanismos, internos e externos, para conter dependências econômicas geradas. Tem-se que o mercado interno era visto como uma alternativa insatisfatória na promoção e acumulação de capital frente às potencialidades da demanda externa.

O ano de 1918 foi um marco nas políticas de abastecimento alimentar porque nesse ano houve a criação do Comissariado de Alimentação Pública, o primeiro órgão de intervenção do Estado na problemática alimentar com vistas a contornar a crise de abastecimento. Essa era entendida como resultante de dois motivos. Primeiro, devido ao aumento da exportação de gêneros alimentícios gerada pela demanda ocasionada pela I Guerra Mundial e, segundo, pelo baixo poder aquisitivo dos trabalhadores do ramo industrial.

A precariedade do abastecimento alimentar levou o Estado a reformular suas políticas de fornecimento de gêneros alimentícios à população urbana em expansão. A insatisfatória dedicação ao mercado interno de alimentos mudou a partir do momento em que se percebeu a renda potencial que este mercado podia movimentar, tornando-o disputado e qualificado.

Assim, ainda na Primeira República se superou a idéia de “mercado insuficiente” para a concepção de “mercado inexplorado”. Também, o Governo Federal passou a se dedicar mais às políticas dirigidas ao mercado interno de alimentos visto que até então estava voltado as políticas de exportação.

Entre as causas da carestia de alimentos de 1918 a 1930, estava a inflação, a dedicação ao comércio externo e especulação da oferta e preço dos alimentos por grupos que exerciam o monopólio sobre a produção e comercialização. Somava-se a isso a monopolização do crédito pelos bancos e companhias estrangeiras. A atuação do Estado nesse período foi vista como racional e destinada a evitar tensões sociais, assegurando uma função de organizador e gestor da sociedade (LINHARES E SILVA, 1979).

Em fins de 30 deixava-se o enfoque da regulação para se destinar ao fomento da produção agroalimentar, através de crédito para produção e transportes. Cita-se no período, o advento da política de preços mínimos para o trigo e o feijão, produtos que estavam tendo preços elevados em função da I Guerra Mundial. Com a II Guerra, teve-se o aumento do preço dos combustíveis, gerando um encarecimento dos gêneros alimentícios, o que resultou, como em outras épocas, na pressão popular em virtude do poder de compra reduzido. Com isso o Estado suspendeu, temporariamente, tarifas que incidiam sobre as importações de gêneros de

primeira necessidade³⁹ buscando satisfazer a população, e também, os interesses do capital comercial ligados às importações.

Durante o governo Vargas o controle administrativo do Estado foi retomado com vigor para permitir a ‘interiorização do desenvolvimento’ em detrimento da política agrária exportadora. Em 1933, a Consolidação das Leis Trabalhistas regularizou, de certa forma, o custo da mão de obra para a burguesia industrial e com isso garantiu uma renda mínima aos trabalhadores no movimento da economia interna. Em 1939 foi especificada a ração essencial da população brasileira, a chamada cesta básica, a qual se tornou referência para o valor do salário mínimo. Assim, o Estado se assumiu enquanto responsável na intermediação dos interesses de classes na sociedade brasileira⁴⁰ (LINHARES E SILVA, 1979).

Em 1937 houve uma crise de abastecimento, devido à falta de gêneros alimentícios importados, principalmente a farinha de trigo proveniente da Argentina. A situação de dúvidas e incertezas quanto ao trigo exigiu que o governo criasse a Comissão Reguladora do Tabela⁴¹ (CRT), sem caráter planejador e com poderes limitados. No entanto, a crise do trigo perdurou, tendo incrementos na produção somente a partir da década de 50⁴².

É importante destacar que diferentemente de outros órgãos, a Comissão Reguladora de Tabela – CRT foi o primeiro órgão federal a refletir o abastecimento considerando o fluxo alimentar desde a produção até o consumo, tecendo comentários explicativos sobre a crise e as possibilidades de seu contorno. A CRT dedicava-se ao “barateamento da vida”, mas reconhecia que os fatores que contribuía⁴³ para o encarecimento dos gêneros alimentares fugiam a sua competência (LINHARES E SILVA, 1979).

A CRT criticava soluções imediatistas, como a organização de tabelas para atacadistas e varejistas; a proibição das exportações de gêneros em carestia e; a abertura e isenção de impostos nas importações. Também analisava como emblemático a acumulação de capital pelos intermediários em detrimento dos produtores e consumidores de alimentos, sugerindo, inclusive, que os intermediários seriam um “um mal necessário” no modelo econômico da época⁴³ (LINHARES E SILVA, 1979:107).

A década de 40 trouxe avanços para o abastecimento alimentar nacional, pois nesse período identificaram-se fatores crônicos ligados à produção e circulação dos alimentos. O principal, sem dúvida, foi a relação estabelecida com o modelo econômico responsável pelo “alto custo de vida”. Para a CRT, ao Ministério da Agricultura restavam ações de fomento à produção através do crédito, da assistência técnica e da organização dos produtores. Embora sem mudar a estrutura econômica, essas sugestões prenunciavam uma política modernizadora para agricultura brasileira (LINHARES E SILVA, 1979).

³⁹ Entre estes, destaca-se o arroz, feijão, trigo, milho, batata, charque e carnes (LINHARES E SILVA, 1979:31).

⁴⁰ Vale ressaltar a criação da Constituição de 1937, que somada as autarquias e órgãos a serviço da Nação, constituíam o controle institucional de uma burocracia de Estado, necessária ao alto grau de complexidade do próprio capitalismo nacional em desenvolvimento (LINHARES E SILVA, 1979:91).

⁴¹ Entre suas funções: “1. Estudar o mercado de gêneros de primeira necessidade; 2. Verificar o custo de aquisição dos mesmos nos centros produtores; 3. Organizar tabelas de preços para os comércios atacadista e varejistas, limitando seus lucros; 4. Verificar a aplicação das tabelas e; 5. Fiscalizar a qualidade e peso dos produtos expostos à venda”(LINHARES E SILVA, 1979:104).

⁴² Logo adiante, em fins da década de 60, o governo volta a agir sobre o processamento e comercialização do trigo, através de decreto que assegurava a oficialização do monopólio estatal na comercialização do produto (<http://criareplantar.com.br/agricultura/trigo/trigo.php?tipoConteudo=texto&idConteudo=1361>).

⁴³ Maluf (1992) critica essa visão, contrapondo com o fato de que a comercialização agrícola é parte integrante de uma formação social, essa sim definidora das formas como tais funções serão desempenhadas e o tipo de agente envolvido, não havendo, portanto, uma eficiência absoluta na comercialização capaz de beneficiar indistintamente os grupos sociais. Ou seja, os intermediários não seriam um mal necessário, mas constituintes no modelo econômico de apropriação desigual.

Entre os órgãos de abastecimento criados no período, destacam-se o Serviço de Assistência da Previdência Social - SAPS (1940), a Coordenação de Mobilização Econômica - CME(1942) e a Comissão Nacional de Alimentação - CNA(1945). Não se sabe ao certo quando esses órgãos deixaram de atuar ou quando passaram a ser responsabilidade de outros órgãos dentro do governo. Nas décadas posteriores alguns continuaram sendo importante, caso do SAPS, mas outros deixaram de ser atuantes. Isso representa uma certa descontinuidade tanto das políticas quanto da força política delegada aos órgãos que atuaram com o abastecimento alimentar no período.

Os dados da demografia brasileira apontavam um país em plena expansão, pois entre as décadas de 50 e 70, a população brasileira passou de 51 milhões para cerca de 90 milhões de habitantes. A movimentação demográfica era devido a expansão na ocupação do território e a concentração populacional em centros urbanos como São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. Nesse período, ocorreu a mobilização de habitantes das regiões norte, nordeste e sul em direção ao centro-oeste e sudeste. Essa nova configuração espacial acabou exigindo uma reorganização da produção e distribuição agroalimentar nacional, principalmente em virtude da grande demanda em alimentos pelas regiões centro-oeste e sudeste.

Vale destacar que ao longo da história nacional não foi encontrada uma distinção precisa entre políticas agrícolas e ações de abastecimento alimentar. Ambas eram vistas pelos governantes como interdependentes no processo do desenvolvimento nacional. Mas, considerando as observações feitas até o momento, destaca-se que a atuação para o abastecimento alimentar advinha de uma certa “regulação” sobre o comércio alimentar, enquanto a política agrícola inferia diretamente sobre as condições de produção alimentar.

Na década de 50, o transporte encarecia demais o valor final dos produtos alimentares, o que resultou na demanda pela construção das rodovias entre as políticas de desenvolvimento da época⁴⁴. Vale lembrar que o valor dos combustíveis para o transporte estava atrelado as exportações.

Na segunda metade da década de 50⁴⁵ o Governo Federal instituiu uma Comissão Consultiva para Armazéns e Silos, sob coordenação da Presidência da República, com objetivo de estabelecer um sistema nacional de armazenagem visando superar as dificuldades estruturais de armazenamento e assim reduzir a especulação causada pelas estruturas de armazenamento privadas. Os governos estaduais seguiram o exemplo, criando as Centrais de Armazenamento.

O principiar dos anos 60 ficou marcado pelos encontros regionais de abastecimento que influenciaram grandemente o Congresso Nacional em um momento em que o país alterou o sistema responsável pelo abastecimento, extinguindo a COFAP⁴⁶ e suas auxiliares. Criaram-se novos órgãos como a SUNAB, CIBRAZEM, COBAL e CFP. A mudança não foi apenas organizacional, mas de orientação política, pois o controle de preços foi superado pela lógica do fomento à produção, armazenamento, transporte e comercialização. O governo deixou de intervir no mercado por fisco e tabelamento e passou a apoiar a consolidação das estruturas do mercado capitalista, em prol dos agricultores.

⁴⁴ Tem-se que entre 1957 e 1961 a União investiu cerca de 28,9% do seu orçamento em transporte. Isso porque a tendência do período era a criação de infra-estrutura básica pelo Estado, entre eles o transporte, vital para o processo de industrialização do país (ORENSTEIN E SOCHACZEWSKI, 1992).

⁴⁵ Outro fato para o período é que em 1954 o fundo das Nações Unidas de assistência à infância, atual UNICEF, criou no país o primeiro programa de alimentação com abrangência nacional, o Programa de Alimentação Escolar (ARANHA, 2000). Atualmente esse programa é descentralizado, cabendo as prefeituras sua administração embora parte dos recursos seja proveniente da União.

⁴⁶ A CME, já citada, é herdada pela Comissão Central de Preços, e em 1951 passa a denominação de Comissão Federal de Abastecimento e Preços - COFAP. Entre as auxiliares da COFAP estava a SAPS.

Nos anos seqüentes, a questão do abastecimento nos grandes centros urbanos tornava-se ainda mais grave. O processo de desenvolvimento industrial era obstaculizado pelas relações de produção, principalmente no campo, que por não realizarem o trabalho assalariado, impediam o desenvolvimento de um mercado consumidor interno. Além disso, a insatisfação com as condições do meio rural brasileiro fez com que se entrasse em debate uma proposta de Reforma Agrária. Para os clamadores pelas Reformas, a estrutura agrária brasileira estava ultrapassada para garantir oferta alimentar e permitir a expansão do mercado consumidor interno, inclusive do desenvolvimento do parque industrial nacional⁴⁷.

Com vistas a assegurar o desenvolvimento brasileiro, o governo de João Goulart (Jango) propôs o Plano Trienal (1961/1964), que mantinha o poder aquisitivo dos salários reais, já insatisfatórios, mediante o controle inflacionário. Também havia forte pressão sobre os gastos do setor público, considerado o principal gerador da inflação, com gastos que ultrapassavam a receita do Estado.

Para estimular a produção nacional, criaram-se os preços mínimos para produtos considerados essenciais pela Superintendência Nacional de Abastecimento, SUNAB⁴⁸. Esse órgão criado em 1962, tinha por objetivo organizar e executar o Plano Nacional de Abastecimento, além de servir de instrumento à política de crédito e fomento à produção. A SUNAB promovia campanhas nos meios de comunicação estimulando a “pechincha” de produtos alimentares. O que pode refletir duas situações: falta de poder regulador do Estado ou, paradoxalmente, a ampliação do seu poder regulador legitimado pelo apoio popular.

A reforma administrativa na seqüência do golpe militar restringiu as atribuições da SUNAB que foi esvaziada e vinculada ao Ministério da Agricultura. Em 1969, mesmo com seus poderes reduzidos, a SUNAB manteve a função de executar o Plano Nacional de Abastecimento elaborando programas para expansão e operação de uma rede nacional de armazéns, silos e frigoríficos. Isso, entre outras coisas, garantiu a ampliação da intervenção nacional sobre a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais.

Ao longo da década de 60 as estruturas responsáveis pelo abastecimento nacional, que tornavam o Estado interventor em várias etapas da circulação alimentar, sofreram um desmantelamento. As críticas sobre os custos operacionais dessas empresas imprimiram a necessidade de ‘repartir’ sua coordenação com a “iniciativa privada”. Entre essas se destacam a COBAL e a CIBRAZEM.

Além dessa reorganização nas estruturas de abastecimento do Estado, o crescimento populacional e migração entre regiões, com o êxodo rural, foram de extrema importância entre os determinantes da situação do abastecimento alimentar no período, visto que a população rural fornecedora de alimentos para o meio urbano estava reduzindo. Diante dessa situação, a preocupação entre as ações do abastecimento voltou-se às políticas de fomento à produção agrícola, que teve na modernização produtiva seu principal viés. Para viabilizar este novo modelo de agricultura, demandante de insumos e tecnologias, precisava-se de recursos para investimentos.

⁴⁷ Devido à pressão popular, em 1963 ficou estabelecido o Estatuto do Trabalhador Rural e em 1964 o Estatuto da Terra. Esses, não solucionaram a questão agrária brasileira.

⁴⁸ A política de preços mínimos, que era operada desde 1945 pela Comissão de Financiamento da Produção (CFP), teve início efetivamente no Brasil em 1951, com a Lei 1.506. Nessa década, os preços mínimos eram normalmente fixados bastante abaixo dos preços de mercado, sendo pouco atrativos. Há, ainda, indícios que entre 1952 e 1962 os preços mínimos serviram como instrumento de proteção de interesses de beneficiadores e intermediários agrícolas. Em 1963 a Lei de Preços Mínimos foi regulamentada com vistas a reorganizar o sistema de abastecimento, tendo por inovação do ponto de vista normativo, a definição de exclusividade dos beneficiários da política “os produtores rurais”. A partir de 1966, passou-se a executar concessão de crédito de pré-comercialização aos produtores e intermediários, resultando nas AGFs que mais adiante serão comentadas.

O Estado foi o grande intermediador dessa produção através de políticas de crédito agrícola. Essas, juntamente com o processo de consolidação dos complexos agroindustriais no país, a intensificação da divisão do trabalho e a substituição das exportações pelo consumo produtivo interno, resultaram na formação do mercado nacional para os principais produtos agrícolas e para a força de trabalho. Os quais, por sua vez, contribuíram ainda mais para a urbanização do país (GRAZIANO DA SILVA, 1996).

O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social para o período de 1967 a 1976 teve por objetivo diagnosticar e prever possibilidades para a economia brasileira, abordando também a agricultura e o abastecimento alimentar nacional. No relatório, considerava-se satisfatória a resposta da agricultura “às pressões sobre a oferta de alimentos”, visto o aumento da produção nacional⁴⁹. No entanto, o assédio do mercado externo e a demanda por *commodities* seduziram os produtores nacionais que passaram a “desalojar culturas voltadas ao mercado interno”.

Quatro possíveis situações de crise foram previstas pelo Plano Decenal: 1º a queda na produção devido a fatores climáticos; 2º a oscilação na oferta de alimentos devido a oscilações nos preços; 3º a pouca produção em áreas carentes de mercados e de infra estrutura de armazenamento, decorrente da concentração da oferta no tempo e; 4º a influência das oscilações dos preços nos mercados internacionais. Buscando superar essas situações, o governo fomentou a absorção de modernas tecnologias para o aumento da produtividade. O objetivo era gerar estabilidade nos preços reais dos produtos alimentícios no curto e médio prazo (LINHARES E SILVA, 1979).

O início dos anos 70 foi marcado pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) que instituiu uma Comissão Coordenadora de Política de Crédito Rural – COMCRED. Este órgão, através de medidas creditícias para o setor agropecuário, promoveu o aumento da produção alimentar nacional.

Entre outros feitos da época, destaca-se a estruturação do Conselho Nacional de Abastecimento – CONAB⁵⁰, em 1974, presidido pelo Ministério da Agricultura, e com apoio dos Ministérios da Fazenda, dos Transportes e da Secretaria do Planejamento. O CONAB, a partir da idéia de proteger o mercado interno de alimentos, tinha por função coordenar e executar a política nacional de abastecimento através da intervenção na produção e comercialização de gêneros essenciais. Vale destacar que nesse período a SUNAB passou a exercer o papel de assessora e planejadora, perdendo o *status* de agente executor de políticas de abastecimento para o CONAB. Com isso, teve-se a retomada da intervenção Estatal no abastecimento sob a égide de um novo órgão, assentado no fomento aos espaços de armazenagem e comercialização dos alimentos.

Ao longo dos anos 70 ocorreu a consolidação das Centrais de Abastecimento (Ceasa's), tendo sido implantados 47 entrepostos. Destes, 13 pertenciam a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (CEAGESP), pioneiro na adesão à política de centrais de abastecimento. Em São Paulo, o maior centro consumidor de alimentos do país, o

⁴⁹ “A oferta de alimentos evoluiu numa taxa de 4,14% ao ano, em todo país nos períodos de 1950/60, enquanto a população total crescia na proporção crescia 3,0% e a renda a uma taxa média anual de 1,7%”(LINHARES E SILVA, 1979: 171, Apud PLANO DECENAL).

⁵⁰ Vale esclarecer que o CONAB (Conselho) não é a mesma CONAB (Companhia) da qual se falará adiante. A CONAB, Companhia, foi criada por Decreto Presidencial e autorizada pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, tendo iniciado suas atividades em 1º de Janeiro de 1991. Esta se tornou Empresa pública, vinculada ao MAPA. Seu surgimento representou um passo importante na racionalização da estrutura do Governo Federal, pois se originou da fusão de três empresas públicas, a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), que atuavam em áreas distintas e complementares, quais sejam, abastecimento, fomento à produção agrícola e armazenagem, respectivamente. (<http://www.conab.gov.br/> <acesso dia 10 de novembro de 2006>).

varejo também passou a sofrer intervenção pública pela ação da administração municipal. Esta, através do estímulo as Feiras Livres reduziu o preço dos produtos alimentares pelo ganho da venda em escala. O sucesso dos primeiros varejões na capital paulista estimulou a criação de mais 24 varejões no Estado, sendo 16 distribuídos em cidades do interior⁵¹ (BELIK, 2000).

Entre as propostas do I PND para o abastecimento, destacavam-se: a) criação de estruturas especializadas de transporte (corredores de transporte), associadas à modernização dos principais portos; b) programas de crédito aos produtores rurais para ampliar a capacidade de estocagem em nível de fazenda; c) financiamento ao setor privado, para expandir a armazenagem intermediária; d) instalação do sistema nacional de centrais de abastecimento e; e) expansão, nos principais centros urbanos, das redes de supermercados e outros sistemas de auto-serviço (LINHARES E SILVA, 1979: 172/173). Como se vê, as políticas agropecuárias do I PND (1972/74) proporcionaram incentivos fiscais, disseminação de insumos e crédito, assim como pesquisas para o setor agropecuário.

Na sequência, o II PND (1975/1979) trouxe outras inovações, como Programa de Alimentação ao Trabalhador - PAT, caracterizado pela distribuição de tickets refeição e/ou alimentação e cestas básicas pelas empresas para seus trabalhadores, mediante um desconto de 20% no imposto de renda. Criado em 1977 este programa está vigente até os dias de hoje (ARANHA, 2000:33).

O fim dos anos 70 marca um momento de transição entre duas fases do desenvolvimento rural no Brasil, onde sobressaem três aspectos: a) mudança de base técnica da agricultura e consolidação dos chamados complexos industriais; b) período de intensa urbanização e rápido crescimento do emprego não agrícola; c) relevância que assume a política de crédito rural como principal meio articulador dos interesses rurais e urbanos (DELGADO, 1985). Esses aspectos caracterizam o desenvolvimento recente da agricultura no país e, conseqüentemente, das condições de abastecimento alimentar.

A preocupação mais explícita com a fome, e diretamente relacionada ao abastecimento alimentar, ocorreu no III PND (1980/85), no qual a política agropecuária passou a priorizar os alimentos básicos de forma a aumentar sua disponibilidade e torná-los acessíveis às famílias de menor renda (GASQUES, 2002).

Sem avançar muito na discussão sobre os Planos Nacionais de Desenvolvimento executados no país entre os anos de 1965 e 1982, vale destacar que estes tencionavam uma estratégia para o desenvolvimento agropecuário nacional. Para Delgado (1985) essa estratégia assentou-se em atuações específicas para o setor agrícola. Primeiramente baseada na política cambial e num segundo momento, nos aparatos monetários financeiros de favorecimento da base técnica de produção rural. No entanto, ambas estratégias não dimensionaram os reflexos sobre as demandas geradas no orçamento do Estado, que por tentar manter preços de mercados aos agricultores e manter disponível o crédito para investimento na produção, chegou à década de 80 em crise econômica severa. Isso repercutiu nas políticas agrícolas dos anos 80 que assumiram um período de estagnação.

Essa dissertação não objetiva fazer um levantamento das políticas ligadas à alimentação, mas aquelas que dizem respeito ao abastecimento alimentar. No entanto, como essas duas se aproximam, torna-se inevitável a citação de algumas políticas alimentares. Nisso, é importante comentar que a partir de 1972 iniciou-se uma nova fase entre políticas alimentares

⁵¹ A constituição da rede SOMAR no estado de São Paulo foi outra experiência bem sucedida do governo. Tratava-se de uma rede de supermercados que comercializavam alimentos básicos a preços extremamente competitivos. Suas lojas ficavam na periferia das cidades. A rede SOMAR chegou a possuir mais de 100 lojas na década de 80, porém na década seguinte não suportou a pressão das grandes redes privadas, em franca expansão e preços atrativos. Acabou fechando suas portas (BELIK, 2000).

no Brasil com vistas a atender consumidores e, também, produtores de alimentos⁵². Entre essas, destacou-se a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição - INAN que mais tarde seria transformado no Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN (ARANHA, 2000). O PRONAN tinha por objetivo assegurar a comercialização dos pequenos produtores para as ações que visavam à alimentação. Em 1979, foi criado o Programa de Alimentos Básicos – PROAB, e em 1985 o Programa de Alimentação Popular – PAP⁵³. Ambos se propunham a abastecer os pequenos varejistas em áreas pobres com alimentos básicos a preços reduzidos, envolvendo produtores locais.

A seguir, apresentam-se ações de abastecimento alimentar ocorridas a partir da década de 80, que são assentadas na regulação e, dicotomicamente, na liberalização comercial, na criação de mercados, no apoio à agricultura familiar e, por fim, na noção de segurança alimentar.

3.2 Regulação, liberalização, criação de mercados, agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional

O período entre 1980 e 2000 inicia com mudanças na área econômica. Estas tiveram reflexo no setor agrícola, principalmente pelo endividamento do setor junto ao sistema financeiro, a retração do Estado e a exposição aos mecanismos de mercado. Mudou-se a lógica da produção a qualquer custo, do protecionismo e do controle de preços e voltou-se para a eficiência produtiva, a qualidade, a competição e a integração internacional (CEBRAC, 2004).

Em 1986, o Governo Sarney promoveu um redirecionamento da política voltada ao setor agrícola, reduzindo sensivelmente o orçamento destinado ao crédito rural. A liberalização do mercado e a política de importações de alimentos, com redução de tarifas e extinção da limitação sobre as quantias importadas, decorrência do Plano Cruzado, promoveram concorrência desleal ao setor nacional que entrou em crise.

A retirada do Estado da comercialização agrícola, com o estabelecimento de regras restritivas a sua participação na economia, e a abertura de fronteiras impôs um novo cenário ao abastecimento alimentar nacional, que vinha se construindo alicerçado num grande circuito nacional de produção e consumo (CEBRAC, 2004).

A redução da máquina pública, baseada na doutrina neoliberal, exigia um Estado enxuto. Com isso, vários setores criados para promover a produção, armazenagem e comercialização dos alimentos foram sendo, aos poucos, desmantelados. Pode-se dizer que o Governo Sarney iniciou reformas estruturais, mas foi o governo Collor que extinguiu e abalou sensivelmente grande parte do setor de extensão rural, de pesquisa agrícola, de defesa sanitária, de comercialização, de planejamento entre outros.

Ressalta-se o decreto Lei 2400, de 21/12/1987, que instituiu a transferência das ações representativas da participação federal nas Ceasa's da COBAL para a União, autorizando a doação destas estruturas para estados, municípios ou entidades de administração indireta, mediante determinadas condições. Esse processo está consolidado na atualidade.

Outra regulamentação importante no período é a Lei 7.732, 14/02/89, que instituiu a redução do número de armazéns governamentais da CONAB, através da alienação e doação de armazéns. Dessa forma, retirou paulatinamente da empresa a expressão que detinha em termos de capacidade armazenadora ao mesmo tempo em que eximia o Governo Federal de

⁵² Segundo Aranha (2000:34), “foi justamente nesse período de transição democrática, entre 1974 –1988, que os programas de alimentação mais se expandiram no país”.

⁵³ Embora a denominação dessa política seja igual a do programa de abastecimento popular de Caxias do Sul, não se encontrou relação direta.

incontáveis problemas de obsolescência das unidades, controle de estoques e gerenciamento⁵⁴ (CEBRAC, 2004).

As pressões populares dos movimentos voltados à agricultura exigiram a retração do Estado nesse processo de 'liberalização do mercado'. Como resultado, em 91/92, o Governo Federal voltou a interferir no mercado, reduzindo taxas de juros, ampliando dotações orçamentárias para o setor, colocando em prática a política de garantia de preços mínimos (PGPM).

As principais mudanças ocorridas nos anos 80 e princípio dos anos 90 nas políticas agrícolas que incidiram diretamente sobre o abastecimento alimentar nacional foram:

1. mudança no perfil de fontes financiadoras, o que resultou na redução de recursos destinados ao setor e no aumento do custo na tomada desses recursos;

2. redução da intervenção do governo no mercado dos produtos agrícolas. A PGPM, em virtude de redução orçamentária e a instituição do crédito de liquidação foi exposta à iniciativa privada, resultando na omissão do Estado na sustentação de preços e equalização de oportunidades aos agricultores, principalmente aos menos capitalizados (CEBRAC, 2004). O mercado varejista de alimentos foi afetado pela liberalização, que promoveu a introdução e consolidação de empresas multinacionais no país, concorrendo com os varejistas nacionais. Registrou-se o fim do tabelamento do pão e leite.

3. alterações institucionais inferiram na atuação governamental junto ao setor agropecuário e conseqüentemente, o abastecimento alimentar. Houve a extinção da EMBRATER, transferência de Ceasa's da União para Estados, redução e transferências das unidades de Armazenagem da União para estados e municípios e a redução da capacidade operacional do Ministério da Agricultura, especialmente durante o Governo Collor. Destacam-se, também, a criação do Conselho Nacional de Política Agrícola, em 1991, e a criação da Secretaria Nacional de Política Agrícola, no âmbito do Ministério da Agricultura.

4. total abertura ao mercado externo do trigo. Passou-se de uma situação de total proteção à lavoura nacional a outra, de quase que total abertura ao exterior, submetendo o setor nacional à completa exposição à oferta externa. Tal política, mesmo benéfica no âmbito da aquisição de trigo a preços mais baixos coincidia com uma redução da área plantada e da produção, tendo assim reflexos na economia e no nível de emprego (CEBRAC, 2004).

5. abertura ao mercado externo, através das importações e exportações. A flexibilização das importações, através de redução de tarifas e eliminação da restrição de cotas, proporcionou significativas mudanças ao setor agrícola. Destaca-se a implantação do Mercosul, em março de 1991, expondo a produção agrícola nacional aos acordos de fluxos de bens e serviços com os quatro países signatários (Argentina, Uruguai e Paraguai).

A economia interna foi exposta à iniciativa privada, registrando a reorientação do padrão intervencionista na economia do abastecimento⁵⁵. O desmantelamento e transferência das estruturas de armazenamento e abastecimento para os estados e município resultaram em ações descentralizadas de políticas de abastecimento nas unidades da federação. Com o pretexto de reduzir custos, o Estado repassou para estados, municípios e a iniciativa privada a responsabilidade de coordenar o mercado. Esta prática não solucionou os problemas do Estado, mas promoveu uma nova configuração para o tratamento da problemática alimentar.

⁵⁴ O Programa de Racionalização de Ativos Patrimoniais e de Privatização das Unidades Armazenadoras, iniciado em 1990, doou as prefeituras, até 1994, cerca de 110 armazéns (CEBRAC, 2004).

⁵⁵ "O sentido geral observado nas políticas foi o de paulatino e seguro afastamento do Estado das atividades relacionadas à produção, abastecimento e comercialização, desregulamentando-se e liberando-se a importação e comercialização de produtos agrícolas e buscando-se transferir para outras esferas de Governo e, principalmente, aos setores privados o apoio à produção" (CEBRAC, 1994: 89).

Assim, iniciativas locais passaram a ser conhecidas e reproduzidas por diferentes administrações públicas, como se verá adiante.

Em estudos sobre as políticas de abastecimento no Brasil, Belik (2000) comenta os mecanismos de coordenação na distribuição de alimentos pós-abertura econômica no país, exigentes de uma nova forma de “intervenção” do Estado. Segundo o autor, não foi apenas o crescimento populacional que passou a ditar a demanda alimentar, mas também as mudanças ocorridas nos hábitos alimentares da população. Essa mudança nos hábitos alimentares não se limita a um tipo de produto alimentar específico, mas aos diferentes mercados (estruturas) onde a população acessa os alimentos (supermercados, feiras, quitandas, restaurantes, lanchonetes, etc.). O autor alerta para o fenômeno das Centrais de Compra e Centrais de Distribuição, resultado de uma especialização e tecnificação no setor de abastecimento para grandes empresas (restaurantes, supermercados, indústrias, etc) visando qualidade e redução de custos com perda de produto e com a mão de obra.

Esses novos mecanismos superaram as Centrais de Abastecimento no fornecimento alimentar, reduzindo também a importância de feiras livres, armazéns e quitandas no abastecimento. As grandes empresas mercadistas começaram a criar Centrais de Compra e Centrais de Distribuição próprias. Para o autor, o Estado não acompanhou essas mudanças organizacionais do setor, e também devido à profunda crise financeira, deixou de fazer política de abastecimento. Na década de 90, a política governamental era “a política da não intervenção” (BELIK, 2000:152).

Embora paradoxal considerando os comentários feitos até o momento, destaca-se que ao longo dos anos 90 houve a retomada do fomento agrícola, através de políticas de crédito para custeio e infra-estrutura, agora específicos ao público da pequena agricultura ou agricultura familiar. Isto porque, apesar da movimentação econômica na balança comercial devido a produção nacional de grãos voltados a exportação, identificou-se o público da agricultura familiar como sendo o maior responsável pela produção alimentar que chega a mesa dos brasileiros, o que foi detalhado num item anterior.

Diante desta realidade, o governo destinou políticas agrícolas específicas a este segmento, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, PRONAF. Iniciado em 1995, esse principiou o planejamento de uma série de políticas diferenciadas para a agricultura que resultaram no Plano Safra da Agricultura Familiar, criado em 2003, e que vem destinando crédito para custeio e infra-estrutura do segmento (MDA, 2005).

Segundo Helfand e Rezende (2001) o setor agrícola sofreu forte impacto com a redefinição econômica que passou de uma economia fechada e com forte intervenção do Estado para uma economia aberta com um menor papel do Estado. Isso porque, os inúmeros planos de estabilização adotados nas décadas de 1980 e 1990, moldaram, de forma indireta, a atuação do setor agrícola tendo-se a reforma das políticas agrícolas quase que totalmente subordinadas a reforma das políticas de industrialização por substituição de importações (ISI) e a luta pela estabilidade macroeconômica (HELFAND E REZENDE, 2001:249).

Entre os resultados da liberalização, encontram-se o aumento de acesso a insumos importados, a produção doméstica mais competitiva, com maior produtividade e eficiência que permitiram menores preços agrícolas para os consumidores. O período marcado pela retirada do Estado e reformulação de políticas agrícolas, com maiores restrições impostas ao público beneficiário, retomou o instrumento de crédito e reduziu o papel da PGPM que teve papel importante no findar dos anos 80 para a agricultura nacional.

Nessa nova lógica, a estocagem pública foi desmantelada, pois era vista como problemática em economia aberta, sendo estimulada a estocagem privada. O abastecimento alimentar foi liberado para o mercado “executar” e o Estado abandonou seu papel de regulador de preços e mantenedor de estoques estratégicos. Um dos ganhos do período, fruto

da pressão popular, foi a relação com o público da agricultura familiar que passou, através do PRONAF, a ser beneficiado com as políticas de crédito (HELFAND E REZENDE, 2001).

Em 2003, com o governo Lula, o Estado retomou algumas ações voltadas ao abastecimento alimentar dentro do Programa Fome Zero restituindo funções a CONAB que andava pouco atuante desde a década de 90. Isso porque, em 1995 os armazéns da CONAB chegaram a conter cerca de 20 milhões de toneladas ou um quarto da produção anual de grãos daquele ano e, ao final do governo FHC, apresentou o menor índice de estoques estratégicos, chegando a conter 200 mil toneladas⁵⁶.

Como já comentado, as políticas voltadas à problemática do abastecimento alimentar passaram por um processo de descentralização e responsabilização de instâncias inferiores, para estados e municípios. É importante ressaltar que ações voltadas ao abastecimento alimentar no âmbito local sempre ocorreram, mas esse processo se acentuou após a retirada do Estado da economia e a extinção de uma ação nacional para o abastecimento. Isso resultou na implementação de políticas de abastecimento alimentar em instâncias estaduais e municipais, que passaram a operar seu 'Programa de Abastecimento Alimentar' a partir de iniciativas próprias.

Considerando os fatores do abastecimento alimentar problematizados no início do capítulo, tidos como fundamentais na efetivação do acesso da população aos alimentos, pode-se dizer que a maior parte das ações relatadas caminham no sentido da regulação de mercado, centrando-se por vários momentos no fomento da produção através da assistência técnica e crédito agrícola. Ações voltadas aos consumidores eram mais no sentido da redução dos preços dos alimentos que propriamente para envolvê-los numa prática estratégica no âmbito da qualidade.

O governo que assumiu o Estado em 2003 retomou a postura intervencionista, iniciando a discussão em torno de uma política nacional de abastecimento utilizando a noção de segurança alimentar como "objetivo nucleador" (IPEA, 2002). Com isso, as políticas de abastecimento alimentar para o combate da fome, em prol do desenvolvimento econômico, tornaram-se um imperativo no país através do Programa Fome Zero e suas ações, como os Bancos de Alimentos, os Restaurantes Populares, as Hortas Comunitárias, o Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, entre outros. Todos vêm tendo influência na organização do abastecimento alimentar no país, assim como o impacto nas condições de acesso da população aos alimentos.

A seguir pretende-se aprofundar a situação das estruturas de armazenagem e entrepostos, visto a sua importância para o abastecimento alimentar nacional, no sentido da regulação dos preços dos alimentos. Serão comentadas algumas ações de abastecimento alimentar ocorridas no Rio Grande do Sul para o período recente referentes ao abastecimento alimentar. Isso porque, assim como as práticas nacionais, essas ações expõem a perspectiva de atuação do abastecimento no sentido do escoamento da produção, evoluindo, devido a temática da segurança alimentar e participação dos atores sociais, para a uma ação menos restrita ao abastecimento alimentar.

Por fim, e com intenção de mostrar como essa ampliação no tratamento do abastecimento vem se refletindo nas realidades locais, serão apresentadas práticas e políticas municipais de abastecimento derivadas do processo de descentralização administrativa.

⁵⁶ Esses dados foram comentados no Seminário "O combate à fome e a construção da cidadania no contexto do Fome Zero – aquisição de alimentos da agricultura familiar: resultados e perspectivas" ocorrido nos dias 29,30 de junho e 01 de julho de 2005, em Brasília, 2005, pelo então secretário executivo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Luís Carlos Guedes Pinto.

3.2.1 Armazéns - equipamentos de abastecimento e suas estratégias de manutenção

As estruturas de armazenagem foram motivadas, num momento histórico nacional, para permitir o armazenamento da produção nacional, assegurando com isso, uma certa regularização dos preços dos produtos alimentares, mas também a qualidade dos alimentos ofertados no longo prazo. Teve-se num primeiro momento, como já comentado, forte estímulo do Estado para uma posterior desobrigação parcial. A partir de então, as unidades têm desenvolvido estratégias coletivas e particulares para manterem-se enquanto estruturas de abastecimento alimentar.

Anterior a alienação das unidades de armazenagem, ocorrida em 1989, iniciou-se um movimento das companhias de armazenagem visando à organização de uma associação nacional. O objetivo era assegurar a defesa de interesses e direitos, tanto no âmbito técnico, quanto social e econômico das unidades. O encaminhamento do I ENCAO - Encontro de Companhias Armazenadoras Oficiais em Curitiba, Paraná, em 1984, consolidou-se no II ENCAO, ocorrido em 1985 em Belo Horizonte através da constituição oficial da Associação Brasileira de Companhias de Armazenamento Oficiais - ABCAO⁵⁷. Atualmente a associação busca aperfeiçoar seus conhecimentos técnicos, promover a integração e intercâmbios entre as associadas e demais empresas do gênero, aperfeiçoar a legislação, promover pesquisas visando solucionar problemas da qualidade da armazenagem, entre outros (ABCAO, 2005).

A ABCAO é formada por oito associadas: a Companhia Estadual de Silos e Armazéns do Rio Grande do Sul – CESA, a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina – CIDASC, Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná – CODAPAR, a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – CEAGESP, Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais – CASEMG, Companhia de Armazéns e Silos do Estado do Rio de Janeiro – CASERJ, Instituto de Desenvolvimento Rural e Abastecimento de Alagoas – IDERAL e a Companhia de Abastecimento e de Armazéns Gerais de Pernambuco – CEAGEPE. A capacidade estática de armazenamento dessas unidades supera a ordem de três milhões de toneladas, considerando granel, ensacados e frigorificados, no entanto, não se tem dados da atual situação de ocupação dessas estruturas.

Vale destacar que, em sua grande maioria, as centrais de armazenagem estão vinculadas às secretarias estaduais de agricultura, com exceção da CEAGESP, que foi (re)federalizada em 1997, e a CASEMG, (re)federalizada em dezembro de 2000. O processo de refederalização tornou essas entidades integrantes da administração pública indireta da União, e vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. É válido comentar que essas informações foram levantadas no site da ABCAO e demais associadas. Embora seja interessante o assunto de (re)federalização, as limitações impostas pela pesquisa não permitem aprofundar essa questão.

O Rio Grande do Sul, onde se situa o foco de estudo dessa dissertação, teve suas estruturas estaduais de armazenagem fundadas em 1952. O objetivo era ofertar ao setor agrícola gaúcho estruturas de armazenamento compatíveis com as crescentes safras ocorrentes no estado. O Rio Grande do Sul foi pioneiro no Brasil na instalação de uma rede integrada de silos e armazéns. A partir de 1999 estas estruturas foram repassadas da União para o estado do Rio Grande do Sul, tornando-se uma sociedade anônima de economia mista, que tem o Governo do estado do Rio Grande do Sul seu maior acionista.

A CESA está vinculada à secretaria estadual de agricultura e abastecimento, o órgão responsável pela política oficial de armazenamento do estado, atuando como uma típica

⁵⁷ A Associação é “*composta por um Presidente e seu Vice, um Diretor Técnico, Diretores Regionais (NO, NE, S, SE e CO), um Conselho Técnico de incentivo à pesquisas técnico-científicas e implementos de tecnologia e qualidade (composto por um membro de cada associada)*” (ABCAO, 2005).

empresa prestadora de serviços e operando basicamente como depositária de produto de terceiros. Presta serviços na armazenagem de grãos e farelos, produtos frigorificáveis e carga geral (CESA, 2005).

Entre as empresas oficiais nacionais, a CESA destaca-se pela sua abrangência no território estadual, envolvendo cerca de 300 municípios, com uma distribuição estratégica em 24 diferentes zonas de produção do estado e sede administrativa em Porto Alegre⁵⁸. Possui a segunda capacidade de armazenamento oficial nacional, cerca de 680 mil toneladas, constituídos de silos, armazéns (graneleiros e convencionais) e de frigoríficos polivalentes. A qualidade técnica dos serviços oferecidos também é referência nacional.

Em Caxias do Sul a Cesa possui um frigorífico com capacidade para armazenamento de 8 mil T. Ao todo são 20 câmaras frias, um túnel de congelamento para 20t/20h e duas câmaras de pré-refrigeração com capacidade de 150t/dia onde são armazenados frutas e hortigranjeiros produzidos na região.

Observa-se que após a Lei de alienação das unidades de armazenamento, os estados passaram a gerenciar suas estruturas privatizando parcela das ações das companhias, e com isso, permitiram a participação do setor privado nos lucros e nas despesas dessas estruturas. Contudo, essa ação indica um comprometimento dos estados com as estruturas de armazenamento e, assim, o abastecimento alimentar. Ainda que num novo formato em virtude da abertura para a iniciativa privada.

3.2.2. Entrepósitos de abastecimento no Rio Grande do Sul e algumas políticas de apoio ao abastecimento alimentar no estado

O abastecimento alimentar no Rio Grande do Sul, considerando o levantamento histórico das políticas de abastecimento no Brasil, sempre seguiram as orientações das políticas nacionais. De forma que os reflexos na economia nacional eram sentidos no estado. E, assim como em outros estados, os entrepostos da CEASA serviram como importantes instrumentos da política de abastecimento.

O primeiro entreposto de abastecimento alimentar criado no estado do Rio Grande do Sul foi a CEASA de Porto Alegre, inaugurada em 25 de Setembro de 1973, então fruto da política nacional de promoção de entrepostos gerida pela COBAL. Ao longo da década de 80, travaram-se discussões sobre a descentralização de entrepostos no estado, resultando na construção da CEASA Caxias do Sul, em março de 1983, e de mais cinco entrepostos no interior, nas cidades de Passo Fundo, Ijuí (solicitado pelo prefeito municipal), Santo Ângelo, Santa Maria e Pelotas. A maioria dessas estruturas foi reivindicada entre os anos de 1991 e 1994 pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES⁵⁹ e pelas prefeituras municipais, sendo as obras concluídas entre os anos de 1995 e 1998. O objetivo era a regionalização das ações de abastecimento.

⁵⁸ As unidades da Cesa - RS ficam em 24 municípios distribuídos em regiões distintas no estado.

⁵⁹ Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, criados em 1991 e institucionalizados por lei estadual em 1994, constituem-se como instância de organização e de expressão dos interesses regionais, reconhecidos como um órgão fundamentalmente assentado sobre a sociedade civil e com caráter plural. O Corede tem como objetivo precípua promover a participação dos diversos segmentos sociais — políticos, setores produtivos, universidades, órgãos de pesquisa e a sociedade civil em geral — na formulação e na implementação das políticas regionais. O número de Coredes é 24, compreendendo as distintas regiões do estado do Rio Grande do Sul. São os seguintes: Alto da Serra do Botucaraí, Alto do Jacuí; Campanha; Central; Centro-Sul, Fronteira Noroeste, Fronteira Oeste, Hortências – Campos de Cima da Serra, Jacuí-Centro, Litoral, Médio Alto Uruguai, Metropolitano Delta do Jacuí, Missões, Nordeste, Noroeste Colonial, Norte, Paranhana-Encosta da Serra, Produção, Serra, Sul, Vale do Caí, Vale do rio dos Sinos, Vale do Rio Pardo, Vale do Taquari. O Corede Serra envolve 33 municípios, entre esses Caxias do Sul (FEE, 2005).

Vale ressaltar que as obras quando concluídas foram entregues aos Condomínios Regionais⁶⁰, formados por municípios próximos onde estavam localizados os entrepostos. Com isso, a gestão desses entrepostos ficava a cargo das organizações regionais, diferentemente dos entrepostos de Porto Alegre e Caxias do Sul, que desde sua fundação eram gerenciados pelo Governo do Estado através da Secretaria de Agricultura. Vale ressaltar que posteriormente, em 1998, o entreposto de Caxias do Sul passou a ser gerido por um consórcio regional, como mencionado no capítulo anterior quando se explicou sobre a Ceasa/Serra.

Avaliações sobre descentralização dos entrepostos no estado apontaram problemas desde a origem do processo, visto que a maioria dos locais onde foi implementada as estruturas tratavam-se de regiões em que a produção de grãos suplantava a produção de hortifrutigranjeiros. Além disso, havia a pressão dos atacadistas regionais que, diante da ameaça ao seu monopólio, passaram a se unir contra os entrepostos.

Fatores como a “globalização, facilidade de comunicação entre produtores e atacadistas; relação preço frete e preço da mercadoria; substituição dos canais existentes com vantagens; forte influência dos supermercados nos abastecimento do RS (acima de 80%); falta de política agrícola e agrária” influenciaram o ‘fracasso’ da comercialização nas Ceasa’s do interior do estado do Rio Grande do Sul (MALUF, 1999).

Vale dizer que a descentralização administrativa dos entrepostos de abastecimento não foi, apenas, decorrente de um processo democrático, mas também da falta de recursos para gerenciá-los. Essa interiorização dos entrepostos acabou promovendo a interiorização ‘do debate sobre abastecimento alimentar’, refletindo em ações municipais de promoção do abastecimento alimentar, como exemplo cita-se ações em Porto Alegre, Santa Maria, Pelotas e Caxias do Sul. Porto Alegre, diferentemente dos demais municípios citados, caracterizava-se por possuir a algum tempo uma secretaria de abastecimento alimentar dedicada a temática, o que se supõe, fosse por causa da condição de grande centro urbano demandante de alimentos⁶¹.

A experiência de descentralização dos entrepostos no estado do RS demonstrou que só a implantação dos entrepostos não foi suficiente no estímulo da produção para suprir a demanda desses espaços de comercialização.

Os entrepostos têm um raio de ação que condicionam sua viabilidade, e que também determinam o fluxo de mercadorias destinadas ao seu raio de ação. Tal constatação remete a fragilidade no estabelecimento de entrepostos de alimentos sem a presença de uma base expressiva de produção regional que permitisse a desestruturação do comércio consolidado por atacadistas locais. Um dos maiores problemas na atuação dos entrepostos é a concentração das aquisições da população na esfera do varejo, como mercados e supermercados (MALUF, 1999).

⁶⁰ Condomínios têm aqui a mesma conotação que consórcios, termo mais freqüentemente utilizado para denominar as parcerias intermunicipais e regionais.

⁶¹ A Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio foi criada em 17 de julho de 1956 com o nome de Secretaria Municipal da Produção e do Abastecimento. Em 03 de dezembro de 1975, pela Lei nº 4.062, recebeu o atual denominação de Secretaria de Abastecimento, com competência para atuar nas áreas de desenvolvimento agropecuário, industrial e comercial. Cabe a esta incentivar a produção agropecuária do Município, controlar e fiscalizar entrepostos, mercados e feiras livres, licenciar e controlar o comércio, e aplicar a parte do código de posturas de Porto Alegre relacionada a sua área de competência. A Secretaria abrange as áreas de desenvolvimento dos projetos de qualificação, geração de renda e empregos. Também atua em projetos e ações referentes às políticas de segurança e abastecimento alimentar, voltados ao desenvolvimento rural de Porto Alegre. Desenvolve projetos que contribuem para formação e consolidação no mercado de empresas de base tecnológica, bem como a qualificação técnica e gerencial dos empreendedores (<http://www.portoalegre.rs.gov.br/> <acesso dia 28 de novembro de 2005>).

Vale destacar que ações desenvolvidas no estado em fins dos anos 90 e principiar dos anos 2000 no Rio Grande do Sul foram fundamentais para a difusão de propostas locais de abastecimento alimentar, inclusive pela inserção da questão da segurança alimentar.

Isso porque durante o Governo Olívio Dutra, PT (1998/2001), duas políticas gerenciadas pela secretaria do estado de agricultura e abastecimento serviram de estímulo a comercialização de produtos agropecuários pelos pequenos agricultores do Rio Grande do Sul. O RS – RURAL e o Programa PANPA (Programa de Apoio a Novos Produtos Agropecuários), ambos com recursos do Banco Mundial a fundo perdido.

Com isso, várias prefeituras municipais, através de suas secretarias de agricultura e Emater's realizaram projetos para melhorias de infra estrutura das atividades de comercialização direta, dentre estas destacam-se a aquisição de bancas, lonas, embalagens, rótulos, vestimenta, caixarias, etc. Paralelo a esta ação, o governo promoveu o Programa de Apoio a Agroindústria Familiar, PAF– SAA/RS⁶² destinando verbas para qualificação de produtores e das estruturas das agroindústrias, visando a regularização da atividade. Vale dizer que tanto o RS Rural quanto o PANPA estiveram articulados com o Plano Estadual de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, coordenado pela SAA através Central de Abastecimento do Estado do Rio Grande do Sul (Ceasa).

As políticas estaduais revigoraram a discussão sobre o abastecimento alimentar, estimulando a reestruturação de espaços de comercialização nos municípios do Rio Grande do Sul tendo por objetivo a integração dos agricultores municipais no comércio regionais. Assim, algumas secretarias municipais de agricultura promoveram projetos de “qualificação” de feirantes a partir de cursos que ensinavam boas práticas de fabricação, armazenamento e transporte alimentar, para que fosse assegurada a qualidade sanitária aos produtos alimentares. Também nesse período, a discussão sobre a legislação alimentar, no âmbito municipal e estadual foi aprofundada, resultando na criação de vários serviços de inspeção municipal no Rio Grande do Sul.

Buscando relacionar essas políticas com o processo em curso no município de Caxias do Sul é importante destacar que o município não foi beneficiado com o PANPA e o RS Rural pelo fato de apresentar condições econômicas superiores daqueles merecedores desse benefício. No entanto, vale destacar que Caxias do Sul fez uma grande articulação regional, tornando-se referência na formação de agricultores para processamento de alimentos e implementação das agroindústrias familiares, a partir do RS Rural, assim como a política municipal de abastecimento estudada nessa dissertação.

Deve-se considerar que a política municipal de abastecimento de Caxias do Sul, objeto de estudo dessa dissertação, estava vigente desde 1997, portanto antecedendo as políticas de estímulo a comercialização direta que vigoraram no governo Olívio Dutra (1999/2002). Isso o torna, no momento da sua constituição, um reflexo da municipalização de políticas públicas pós reforma constituinte assim como reflexo da iniciativa municipal de apoio à produção e comercialização alimentar local.

⁶²Ao longo da vigência do PAF – SAA/RS, período que vai de julho de 1999 a dezembro de 2002, foram financiadas 214 agroindústrias em todo o RS, somando um montante de recursos de R\$ 6.444.386,71, os quais beneficiaram cerca de 2.719 famílias. O conjunto das agroindústrias cadastradas no programa foi de aproximadamente 800. Ao todo foram 373 projetos encaminhados para financiamento ao longo do período de vigência do programa que buscavam financiar a infra-estrutura das agroindústrias, 57% (214 financiados) dos projetos tiveram acesso aos recursos, 30% encontravam-se em alguma fase de avaliação ou contratação (111, aprovados em contratação, em análise ou devolvidos para EMATER/RS-ASCAR e 13% haviam sido indeferidos (48 não aprovados)(RAUPP, 2005).

4. Fatores do abastecimento alimentar

Fator significa aquilo que contribui para um resultado, assim, considerando a discussão feita anteriormente, o abastecimento alimentar depende de um conjunto de fatores que permitem que o alimento chegue até o consumidor tendo a referência no acesso.

Esses fatores envolvem a produção, o processamento e a organização da distribuição alimentar. Ainda, a renda é fundamental para a regularidade do acesso ao alimento.

Portanto, tratar desses fatores de forma isolada não é suficiente para dar conta do abastecimento alimentar no sentido de torná-lo permanente. A seguir, procurou-se sistematizar o que se identifica como fatores do abastecimento alimentar, refletindo como esses fatores vêm sendo trabalhados na política de abastecimento de Caxias do Sul.

a)Regulação de mercados e criação de espaços locais de comercialização

A regulação do mercado e a criação de espaços locais de comercialização apresentam-se como os instrumentos mais usados entre as políticas de abastecimento no Brasil. A regulação sobre os mercados tem limitações que advêm do próprio limite geográfico dos municípios, estados e União.

No caso de Caxias do Sul, o instrumento de criação de espaços de comercialização promovidos pela política de abastecimento municipal, através das Feiras de Agricultores, sobressai-se entre as ações. A atuação das Feiras de Agricultores enquanto regulador de preços no comércio local de alimentos se dá por esse equipamento operar com uma margem de preços entre 20 a 25% menores que os supermercados do município, promovendo a queda de preços dos espaços do varejo local.

A regulação dos preços também se dá pelo estímulo aos entrepostos de abastecimento e as centrais de armazenamento, duas estruturas presentes em Caxias do Sul, que por aproximarem produtor-consumidor e disponibilizarem produtos na entre – safra, asseguram maior estabilidade aos preços.

Portanto, o que se apresenta com esse fator é a importância de promover essa ação entre as práticas de abastecimento, visto que atuam na ampliação dos espaços de acesso da população aos alimentos. E com a regulação, também se atua sobre ‘as condições econômicas’ de acesso.

b)Fomento da produção – assistência técnica e crédito agrícola

O fomento da produção local através da disponibilidade de assistência técnica e crédito agrícola para o incremento de tecnologias aplicadas à produção, com vistas a aumentar a produtividade das lavouras é, também, um fator fundamental ao abastecimento e orientador de instrumentos tradicionalmente utilizados entre as políticas de abastecimento nacionais. Não se têm dúvidas de que, em primeira instância, a disponibilidade alimentar advêm da produção alimentar.

No caso de Caxias do Sul, esse fator esteve em evidência na década de 70 entre as políticas da SMA, sindicatos e Emater Municipal que passaram a promover a difusão de técnicas agrícolas modernas, assim como o estímulo a produção de culturas frutíferas e olerícolas. Nesse fator, como mencionado nos depoimentos, teve influência a característica do agricultor local, que com estilo empreendedor dedicou-se a modernização de sua produção, tendo como resultado o segundo maior PIB da agricultura do Rio Grande do Sul.

A política de crédito agrícola, especialmente a operada nos anos 70 em nível de país, significou um forte estímulo para a expansão e capitalização da produção alimentar que se consolidou no município. Considerando a atualidade, também o PRONAF⁶³ e os Fundos Rotativos Municipais são alguns exemplos de políticas de crédito à disposição dos

⁶³ Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar - PRONAF. Será visto mais adiante no item referente ao levantamento das políticas voltadas ao abastecimento alimentar no Brasil.

agricultores, fundamentais para que esse fator do abastecimento resulte em maior quantidade de alimentos disponíveis aos consumidores.

c) Informação dos consumidores

O fator 'informação aos consumidores' tem sua importância advinda do fato de que para se ter acesso é necessário saber 'onde' encontrar os produtos alimentares. Esse fator também tem impacto sobre a regulação dos preços operados no mercado de alimentos, visto que quando se divulgam os locais onde os alimentos são acessíveis à população, mais competição é gerada. De forma que os demais locais operem com preços menores o que, conseqüentemente, amplia as condições de acesso da população aos alimentos. Outro aspecto a ser mencionado, resultado da ação desse fator, é que contribui para a qualidade dos produtos comercializados, como também com a qualidade nutricional das dietas locais. Isso porque é um canal de comunicação direta entre consumidores, produtores e órgãos públicos que atuam no abastecimento alimentar, permitindo a educação alimentar.

Pelo observado em Caxias do Sul não existe um mecanismo específico para promover a divulgação contínua da política de abastecimento, das feiras e dos preços dos produtos que nelas são comercializados. É válido mencionar que na página da internet da SMA existe um espaço dedicado a divulgação dos locais onde se situam as Feiras de Agricultores, com os horários de funcionamento. Essa ação, no entanto, é limitada se considerar a amplitude dos benefícios que podem ser gerados pelo estabelecimento de um canal de troca contínua de informação com os consumidores.

d) Geração de emprego e renda

Embora não seja abordado na maioria das políticas de abastecimento alimentar, esse fator visa regularizar o acesso da população aos alimentos. Consenso nos estudos sobre abastecimento, a renda da população tem influência direta sobre as condições de acesso aos alimentos, em nível de regularidade, quantidade e, até mesmo, qualidade dos produtos consumidos.

É reconhecida sua importância para a problemática do abastecimento alimentar, no entanto, nem sempre as ações de geração de emprego e renda são compreendidas como condicionadoras das políticas de abastecimento.

Pode-se deduzir que o fato da renda influir sobre outras questões, não apenas de acesso aos alimentos, mas à saúde, à moradia, à educação, entre outros, acaba tornando esse um fator mais amplo de acesso aos direitos do cidadão⁶⁴. O que se quer destacar dessa situação, é que esse fator deve ser considerado, assim como os demais, entre as políticas de abastecimento alimentar para com isso garantir a ampliação real do acesso da população aos alimentos.

A regulação e ampliação dos espaços de comercialização, o fomento à produção através da assistência técnica e crédito agrícola, a informação aos consumidores e a geração de emprego e renda podem não dar conta da problemática do abastecimento alimentar, mas vão no sentido de compreender seus condicionantes. Servem de subsídio na definição de instrumentos para as políticas, por envolverem o público produtor e consumidor de alimentos.

Considerando o histórico nacional das políticas de abastecimento e relatos das experiências locais, que se farão a seguir, percebe-se que nem sempre essas políticas abrangem os quatro fatores mencionados, mas, na maioria das vezes, concentram-se numa ou noutra área, num ou noutro público e com isso, não atuando no sentido amplo do abastecimento alimentar.

⁶⁴ Galeazzi (1996) trata mais detalhadamente dessa discussão ao comentar a segurança alimentar e os problemas estruturais de acesso da população brasileira a vários direitos.

Sem dúvida o abastecimento alimentar não diz respeito apenas ao fornecimento alimentar, a disponibilidade e a oferta de alimentos, mas envolve as condições econômicas que asseguram a população adquirir tais produtos.

Portanto, falar de abastecimento alimentar é também falar de produtores, comerciantes e consumidores, ou seja, de todos os atores sociais envolvidos com a circulação alimentar. Assim, o abastecimento deixa de ter uma lógica estática, de fortalecimento de setores específicos e passa a envolver todos os setores e atores sociais que o compõem.

Dentre esses setores, a seguir irá se falar da importância do segmento da agricultura familiar para o abastecimento. Por fim, é válido argumentar que os fatores sistematizados representam um esforço na compreensão da problemática do abastecimento alimentar e seus condicionantes.

5. Importância da agricultura familiar para o abastecimento alimentar

A categoria da agricultura familiar é, desde 1995, reconhecida entre as políticas públicas nacionais. Sua definição foi fruto de uma intensa pesquisa para estabelecer os aspectos que caracterizam esse segmento da agricultura brasileira (INCRA/FAO, 2000; BITTENCOURT, 2003).

Sem entrar no mérito da discussão conceitual, pretende-se com esse item mostrar a significância do segmento para as ações de abastecimento alimentar visto que sua participação na produção agroalimentar nacional, tanto no âmbito da quantidade quanto da diversidade é bem significativa. Isso porque os agricultores familiares produzem 24% do VBP⁶⁵ total da pecuária de corte, 52% da pecuária de leite, 58% dos suínos e 40% das aves e ovos produzidos no país. Em relação a algumas culturas temporárias e permanentes, a agricultura familiar produz 33% do algodão, 31% do arroz, 72% da cebola, 67% do feijão, 97% do fumo, 84% da mandioca, 49% do milho, 32% da soja e 46% do trigo, 58% da banana, 27% da laranja e 47% da uva, 25% do café e 10% do VBP da cana-de-açúcar (INCRA/FAO, 2000).

Embora atualmente esses dados possam se encontrar defasados, pois analisam informações referentes ao censo agropecuário de 1995/1996, deve-se considerar que desde então o crédito destinado ao setor só tem ampliado, o que representa um maior aporte de recursos e conseqüentemente maior expressão na produtividade do segmento.

A diversidade agroalimentar está concentrada no âmbito das unidades de agricultura familiar, em pequenas propriedades rurais, sendo que a mandioca, o feijão, o tomate, a cebola, a batata inglesa, a uva e a banana têm de 70 a 80% de seu valor de produção localizados em estratos de menos de 100 hectares. O trigo, café, laranja e milho, que apresentam de 40 a 50% de seu valor de produção no estrato de menos de 100 hectares. Maçã, arroz e soja concentram de 20 a 30% de seu valor de produção no estrato de menos de 100 hectares (BURNIER, 2000).

O fato de a agricultura familiar ter na produção para o auto-consumo a reprodução da atividade agrícola e do segmento (LEITE, 2004) é de extrema importância quando se considera que a produção mercantil gerada pela agricultura familiar diz respeito a maior parte da alimentação consumida no país. Fortalecer esse segmento representa potencializar o abastecimento alimentar dos consumidores urbanos e também dos consumidores rurais, que dependem da sua produção para seu auto-consumo. Outro aspecto a considerar é que a produção familiar tem importante participação nos mercados locais e circuitos regionais (MALUF, 2004), conferindo maior dinamismo ao abastecimento alimentar dos municípios e regiões.

⁶⁵ VBP ou Valor Bruto da Produção diz respeito à soma do valor da produção vendida de milho, o valor da produção vendida dos principais produtos utilizados na indústria rural e o valor da produção colhida/obtida dos demais produtos animais e vegetais da propriedade (INCRA/FAO, 2001).

Entre os dados mais recentes para o setor, pode-se citar o PIB do agronegócio familiar na economia brasileira, referido por um estudo realizado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE e o NEAD/MDA. A utilização da terminologia do agronegócio é conflituosa, não sendo aceita para alguns sua vinculação à agricultura familiar.

O estudo sobre a agricultura familiar na economia, de onde serão expostos alguns dados, trata os agricultores familiares como um segmento do complexo maior da chamada economia do agronegócio, conferindo-lhes uma identidade econômica própria. O agronegócio familiar, segundo o estudo, tem como centro a atividade agropecuária e envolve toda a cadeia produtiva, desde insumos utilizados no setor produtivo e da agropecuária, da indústria de transformação e do setor de distribuição e serviços (MDA/NEAD, 2005).

Assim, embora se reconheça que o agronegócio familiar referido no estudo reflete uma interpretação particular no agrupamento da economia agropecuária, e que pode ser questionada, os dados apontados pelo estudo trazem informações interessantes a serem refletidas na discussão da importância da agricultura familiar para o abastecimento alimentar.

Segundo o estudo, entre os anos de 1995 e 2003 houve um crescimento de 16% no PIB brasileiro, tendo no segmento da agricultura familiar um forte aliado. Dentro do PIB brasileiro, a parcela referente ao agronegócio representou um crescimento ainda maior, de 18%. Para se ter uma idéia da importância do setor familiar na agropecuária brasileira e suas cadeias produtivas basta mencionar que em 2003, o segmento respondeu por 10,1% do PIB do agronegócio brasileiro. Considerando-se que todo o agronegócio nacional representou no mesmo ano 30,6% do PIB, percebe-se o quanto a agricultura familiar foi responsável pela produção de alimentos assim como na movimentação econômica no país nos últimos anos (MDA/NEAD, 2005). O estudo, dedicado a apontar a participação da agricultura familiar na economia brasileira trouxe também dados da agricultura patronal. Esses dados mostram que, embora o segmento patronal tenha tido taxas de crescimento bastante positivas, foram superadas pela agropecuária familiar e o agronegócio a ela articulada.

Ainda no mesmo estudo, a análise do desempenho do agronegócio familiar e patronal no estado do Rio Grande do Sul, de particular interesse para essa dissertação, trouxe um aumento mais expressivo do que do PIB do agronegócio no cenário nacional. Segundo os dados, no RS a agricultura familiar responde para 23,5% do PIB do agronegócio no estado, tendo o setor patronal apenas 19% de participação. Sendo assim, o agronegócio familiar no Rio Grande do Sul tem uma participação inegavelmente expressiva na economia do estado e portando no abastecimento alimentar (MDA/NEAD, 2005).

Considerando que esses dados representam a produção que abastece o estrato demandante de alimentos ao mesmo tempo em que fornece alimentos para o auto-consumo, pode-se concluir que há uma forte expressividade do segmento para o abastecimento alimentar no estado do Rio Grande do Sul. Indo além, e tendo por base o estudo do Leite (2004), mesmo relativizando proporções, tem-se que a movimentação econômica do setor da agricultura familiar tem reflexos diretos sobre a reprodução da atividade agrícola e conseqüentemente impacta no abastecimento alimentar nacional no estado do Rio Grande do Sul.

6. Políticas e ações locais de abastecimento alimentar

Esse item visa apresentar alguns exemplos de políticas e ações municipais de abastecimento alimentar no Brasil, com vistas a identificar as diferentes estratégias no tratamento da problemática do abastecimento alimentar no nível local. Percebe-se que, freqüentemente, o abastecimento alimentar é relacionado com a ampliação de espaços de comercialização para a aproximação produtor - consumidor, sem necessariamente envolver ações que atuem sobre os demais fatores que garantem o acesso aos alimentos.

Embora se constate que “diversas experiências se desenvolveram de forma autônoma, com baixo grau de intercâmbio técnico referente ao desenvolvimento de metodologias e

arranjos organizacionais, retardando a fase de maturação dos projetos” (CUNHA et al, 2000:185) as experiências relatadas tem orientações semelhantes em suas políticas.

Uma das explicações é a orientação partidária dos governos que instituíram tais políticas. A troca de experiências entre municípios, independente de orientações partidárias das prefeituras, não é descartada, assim como o próprio processo de criação, muitas vezes simultâneo, que permite que um local planeje e execute uma ação sem saber que noutra localidade se está fazendo algo parecido. Situação pouco comum na era da comunicação simultânea, via internet etc, mas não impossível.

Uma questão a ser esclarecida é o que se entende por ação de abastecimento alimentar e por política municipal de abastecimento alimentar. Para esclarecimento, tem-se que “a política pública pode ser definida como um conjunto de regras, formais e informais, explícitas ou implícitas, que guiam como uma organização trabalha e como tenta influenciar as áreas sobre as quais tem responsabilidade”. Sendo assim, a política pública é um conjunto de regras que definem como as instituições devem trabalhar em função do alcance do bem público a atingir (BURLANDY E MAGALHÃES, 2005:3). No caso específico do abastecimento alimentar, as ações de abastecimento, mesmo estando inseridas numa política local, nem sempre configuram um conjunto de regras, sendo por vezes, atos isolados de secretarias específicas.

Deve-se considerar que as informações aqui mencionadas fazem referência, em sua maior parte, a políticas públicas de segurança alimentar, onde o abastecimento alimentar é visto como um dos braços da orientação política dessa questão e, portanto, não se restringe a ações ou políticas de abastecimento.

Vai além dos objetivos dessa dissertação categorizar as ações e políticas municipais de abastecimento alimentar, mas os relatos encontrados apresentavam diferentes classificações das ações e políticas de abastecimento, o que exigiu que essa questão fosse incorporada antes de se iniciar os relatos. Com isso, se percebeu que as classificações auxiliam no planejamento e orientação da política municipal de abastecimento a ser trabalhada.

Com base em pesquisas feitas nas cidades de Belo Horizonte, Curitiba e Salvador, apresentadas em painel sobre ações locais de abastecimento, Maluf (1999) registra as seguintes tipos de políticas: 1) regulatórias, utilização de espaços públicos envolvendo parcerias com comerciantes e produtores; 2) regulatórias-competitivas, utilização de espaços públicos envolvendo parcerias com comerciantes; 3) regulatória compensatórias, distribuição gratuita e subsidiada para o combate à fome e; 4) emergenciais. Destacam-se as diferentes formas de articulação entre poder público e sociedade civil e o grau de descentralização e abrangência dos programas (MALUF, 1999:10).

Em análise da política de segurança alimentar de Belo Horizonte, Cunha et al (2000) criou uma tipologia analítica fazendo uma diferenciação entre políticas com eixo na regulação e políticas compensatórias. Segundo os autores, as políticas regulatórias são ações do Estado ou do poder público no mercado alimentar pelo lado da oferta, intervindo direta ou indiretamente, podendo agir de forma sistêmica, competitiva ou normativa. As políticas compensatórias envolvem ações de intervenção pública pelo lado da acessibilidade alimentar, atuando direta ou indiretamente sobre o fornecimento regular de refeições, gêneros alimentícios ou suplementação alimentar, tendo orientação estrutural, emergencial e de comercialização subsidiada (CUNHA et al, 2000:189).

Noutro estudo, sobre programas sociais de combate a fome e garantia da acessibilidade alimentar em Curitiba e Salvador, Lavinias e Garcia (2004) fazem a distinção entre as categorias de programas regulatórios, compensatórios e cidadania alimentar. Para os autores, na categoria de programas regulatórios enquadram-se aqueles que atuam sobre o preço de maneira sistêmica, estimulando a concorrência e competição por mais e melhores preços e serviços.

Os programas compensatórios são caracterizados pela busca da suplementação dos déficits nutricionais e calóricos, seja através de doação de gêneros alimentícios seja mediante uma venda subsidiada. Para os autores, “alguns têm perfil emergencial, caso do desabastecimento por ocasião das secas e outros têm vocação mais estrutural como a merenda escolar” (LAVINAS E GARCIA, 2004:112). São vias de regra focalizadas, sendo sua eficácia e eficiência medida conforme o grau de cobertura desse público.

Os programas de cidadania alimentar são aqueles que tem por finalidade ampliar o conhecimento dos consumidores acerca dos preços no varejo de alimentos em geral, das redes de distribuição, tendo caráter mais universal. Os autores destacam que muitos programas podem combinar duas ou mais vocações, atuando simultaneamente no plano regulatório e no plano compensatório, como identificado no estudo feito pelos dois.

Percebe-se que cada autor aponta categorias para classificar as políticas e ações municipais de abastecimento alimentar e segurança alimentar, tendo-se ainda comentários em torno da melhor ‘mistura’ entre essas categorias para se ter maior eficiência na política municipal. Pode-se dizer que há ampla concordância entre práticas regulatórias e práticas compensatórias, com variações no interior delas. Não obstante, o fato de serem em sua maioria ações municipais, e dependentes da orientação do governo local, sugere instabilidade em virtude das mudanças nas administrações e não se tem certeza de que estejam em atividade na atualidade.

Então, tendo-se o cuidado de refletir aquelas políticas circunstancialmente, a maior parte dos municípios apresentava como política de abastecimento a gestão de equipamentos públicos, assegurando a regulação de preços nos espaços de varejo. Destacam-se os sacolões e as Feiras Livres. O mercado institucional da merenda escolar e serviços públicos regulares também figurava entre as ações de abastecimento onde a vontade política e a organização dos agricultores eram tidas como condições indispensáveis (MALUF, 1999).

Mesclar estrutura fixa de varejo, estrutura móvel, cestão popular e restaurantes populares⁶⁶, somando-se ao planejamento estratégico do abastecimento alimentar por uma secretaria específica e orçamento próprio trouxeram a complementariedade das ações de abastecimento. Nesse exemplo, a comercialização direta foi garantida no mercado institucional e nos restaurantes populares (Belo Horizonte⁶⁷). Um destaque, nesse caso, foi a perspectiva da segurança alimentar, introduzida no âmbito da política local de abastecimento para assegurar o acesso da população aos alimentos.

A operacionalização da política municipal com vistas a promover um sistema integrado, envolvendo a produção agrícola, a distribuição de alimentos e orientação educacional dos consumidores já contava com exemplos concretos (Curitiba). Nesse caso, a existência de uma secretaria dedicada a essas questões, com objetivo de fortalecimento da pequena agricultura, regulação do comércio varejista de alimentos e execução de programas comunitários compensatórios torna-se fundamentais (LAVINAS e GARCIA, 2004).

⁶⁶ Semelhante as iniciativas nacionais nos idos dos anos 40, a prefeitura traz para pauta o novo formato da demanda alimentar, através dos restaurantes populares.

⁶⁷ Figurando entre um dos programas municipais de abastecimento mais bem sucedidos, Belo Horizonte teve sua política municipal implementada em 1993, no mesmo ano em que fundou sua secretaria municipal de abastecimento com orçamento próprio para gerenciar suas ações. Distintos instrumentos compuseram a política municipal. Esta não se limitava a estruturas fixas de varejo, pois inovou trazendo varejos móveis, cestão popular (semelhante aos sacolões) e restaurantes populares. Ao longo das últimas décadas vários estudos fazem referência a essa política que se desdobra em dezoito programas e tem ações que contemplam políticas de eixo regulatórios, compensatórios e práticas urbanas de valorização de alimentos (CUNHA, LEMOS, NABUCO e PESSOA, 2000). Entre os estudos citam-se Maluf (1999), Aranha (2000), Santos (2001), Staub (2004), Maluf e Zimmermann (2005). Vale dizer que a política municipal de abastecimento de Belo Horizonte obteve reconhecimento internacional, sendo premiada pela ONU.

Ainda entre as práticas de abastecimento voltadas a regulação, tinha-se o exemplo de administração de um varejo em nível estadual, com vistas a garantir preços alimentares mais acessíveis, no estado da Bahia (LAVINAS e GARCIA, 2004) ⁶⁸. Um equipamento dessa dimensão não é comum nos dias de hoje, principalmente pela participação arrojada da iniciativa privada no setor.

Tendo por base os relatos apresentados, pode-se dizer que existe uma diferenciação entre as ações de abastecimento que, geralmente, ocorrem nos municípios quanto o tamanho do município. Assim, em municípios pequenos o estímulo para estabelecer conexões entre produção local e demanda local é mais premente.

Enfim, percebe-se a atuação das políticas municipais e demais práticas relatadas no sentido de atuar sobre a produção, ampliação de espaços de comercialização e a regulação dos preços alimentares. Algumas experiências, no entanto, também apresentavam a incorporação de ações voltadas à educação alimentar e da participação dos consumidores.

Pode-se dizer que o tratamento ao abastecimento alimentar, nas políticas estudadas, teve uma forte orientação para a aproximação entre produtor-consumidor, no sentido da regulação, em razão da crença na possibilidade de eliminar estruturas custosas de intermediação mercantil e, também, para valorizar a atividade econômica legal e gerar oportunidades de ganho a população rural que tende a ser expressiva nesses municípios (MALUF, 1999). Essa conexão é mais remota quanto maior for o município, embora essa crença seja muito forte e possa orientar as políticas também em centros maiores.

A conexão entre produtor-consumidor, embora assentado na regulação de mercado, pode caminhar no enfoque da inserção dos agricultores no comércio local e, com isso, limitar-se enquanto ação de abastecimento alimentar. Essa reflexão serve para Caxias do Sul, onde a argumentação de que o abastecimento alimentar deve promover a aproximação entre produto e consumidor limita a ação política.

A segurança alimentar, promovida entre algumas das ações relatadas, trouxe a ampliação do abastecimento alimentar enquanto uma prática de aproximação produtor-consumidor, não apenas no âmbito do varejo, mas também no âmbito da educação alimentar. De maneira geral, a noção de abastecimento alimentar refletida nas ações expuseram uma compreensão limitada sobre o abastecimento alimentar apreendida numa orientação de estímulo a produção, comercialização e regulação de mercado sem, no entanto, atuar no âmbito dos fatores de acesso aos alimentos salvo alguns dos casos relatados em que estava presente a perspectiva da segurança alimentar.

O fato do abastecimento alimentar ser, por vezes, entendido como um desdobramento do processo produtivo não é um problema, mas pode passar a ser quando se limita a isso (MALUF, 1999). Nesses casos, chega-se ao abastecimento alimentar pela busca de identificação de mercados potenciais a serem conquistados pela pequena produção rural e não pelo princípio da demanda reprimida.

Destaca-se que, em alguns municípios onde foram criados órgãos específicos para tratar da problemática do abastecimento alimentar, o tratamento à questão alimentar passou a envolver um conjunto de programas e ações (Belo Horizonte, Curitiba, Santo André e Piracicaba). No entanto, em outros municípios onde as secretarias responsáveis eram de agricultura, os programas de abastecimento pareceram não abarcar o sentido do acesso alimentar da população aos alimentos, estando mais voltada aos espaços de comercialização como viabilização da agricultura local.

⁶⁸ A rede Empresa Bahiana de Alimentação, Rede EBAL é gerenciada pelo estado desde 1980, estando em funcionamento na atualidade. Suas lojas continuam em expansão. Maiores informações podem ser encontradas no site da empresa < <http://www.ebal.ba.gov.br/> > acesso no dia 30 de novembro de 2005.

Embora sem se dedicar muito a essa questão, importante mencionar que a durabilidade da política de abastecimento, o caso específico de Belo Horizonte, demonstra a consolidação e sustentabilidade de uma política municipal. Isso porque, essa continua sendo uma política de referência nacional na área de abastecimento alimentar.

Pode-se dizer que essa situação advém do fato dessa política ter conseguido expandir as ações de abastecimento da esfera da regulação de mercado, inclusive por ter passado a operar na perspectiva da segurança alimentar. Essa perspectiva, como será discutida no próximo capítulo, exige a participação dos atores do abastecimento alimentar, o que inevitavelmente expande a compreensão do abastecimento alimentar.

7. Conclusão

Observando o levantamento histórico feito ao longo desse capítulo cabe a reflexão sobre as interpretações e ações operadas no tratamento do abastecimento alimentar. Isso porque, tentou-se mostrar que muitas vezes essas interpretações levaram a restrição do tratamento do abastecimento alimentar em práticas, embora importantes, que promovessem a produção e comercialização de alimentos.

Relatou-se que durante um longo período a produção alimentar nacional era destinada ao comércio exterior, de forma que a economia brasileira dependia do sucesso desse comércio. A urbanização e constituição de um mercado interno demandante de alimentos tornaram a produção e comercialização de alimentos um imperativo nacional, tanto para garantir alimentos a crescente população, quanto garantir o desenvolvimento industrial proposto nas políticas nacionais. Particularmente nos anos 40 e 50 o Estado assumiu um papel importante no abastecimento nacional, criando órgãos e autarquias para cuidar da problemática alimentar.

O setor produtivo nacional emplacou mesmo no momento conjuntural específico vivido nos anos 70, quando passou a ser atrativo aos investidores que viram na indústria agrícola um filão a ser explorado. Também os investimentos do Estado no setor, com a liberação de crédito, permitiram um período de grande expansão produtiva. Essa produção não estava destinada apenas ao mercado nacional de alimentos, mas também baseada em *commodities* para o mercado externo.

Uma questão relevante no âmbito político é que o momento em que os órgãos estatais passaram a influir com mais intensidade sobre a questão alimentar, vide anos 70, coincide com o momento de expansão das fronteiras produtivas e da constituição dos complexos agroalimentares. Esse momento político nacional aconteceu ao mesmo tempo em que houve o fim da ditadura e o início da abertura política. Isso, por sua vez, teve influência na atuação do Estado frente ao setor agroalimentar.

Após a democratização, ocorrida nos anos 80, a atuação do Estado frente ao abastecimento alimentar assumiu um formato variado dependendo da orientação política econômica dos governos que estiveram no poder. Isso também diz respeito às instâncias inferiores, como estados e municípios, de forma que não se pode falar de uma atuação linear dessas instâncias frente à problemática do abastecimento alimentar.

Merece destaque a crítica realizada por Linhares e Silva (1979), de que as políticas de abastecimento alimentar, ao longo da história nacional, souberam multiplicar órgãos e gerar subsistemas com implicação setoriais, regionais e nacionais, denotando uma preocupação voltada à industrialização e ao mercado externo e não necessariamente à problemática alimentar nacional. Também é relevante desmistificar a figura do intermediário enquanto bode expiatório do sistema capitalista imperativo no mercado alimentar, visto que esse segmento representa um constituinte do mercado capitalista, estando também dependente e refém dessa estrutura (MALUF, 1992).

Embora a dissertação não objetive aprofundar uma análise de conjuntura nacional, está atenta para o fato de que a atuação do Estado brasileiro frente ao abastecimento alimentar, de

certa forma, reflete a história política nacional de legitimidade do Estado e sua atuação na economia. Isso porque a crise política e econômica pela qual passou o Estado nos 80 resultaram na democratização, descentralização, e no compartilhamento de ações de abastecimento alimentar.

Vale destacar a relação que existia com problemática alimentar antes da democratização, basicamente entendida como responsabilidade do setor da agricultura. A percepção do abastecimento alimentar, nesse caso, restringia-se a aproximação produtor-consumidor, ampliação e regulação de mercado. No entanto, no âmbito da discussão em torno do abastecimento alimentar realizada, viu-se que tão importante quanto estimular a produção alimentar é atuar sobre um conjunto de fatores que condicionam o abastecimento alimentar e o acesso da população aos alimentos.

Isso equivale dizer que o estímulo para a circulação alimentar e, conseqüentemente, para o sucesso no abastecimento é envolver os atores que participam desses circuitos, desde a produção ao consumo. Mais recentemente, a noção de segurança alimentar, ao promover o envolvimento de atores sociais, como produtores, comerciantes, gestores públicos e consumidores, tem atuado sobre o enfoque do acesso alimentar, ampliando as ações no tratamento do abastecimento. Muitas dessas ações no sentido de contemplar os fatores de abastecimento alimentar comentados no princípio do capítulo.

A política de abastecimento alimentar de Caxias do Sul também tem experimentado essa influência da segurança alimentar, bem como a participação dos atores sociais do abastecimento, o que tem influenciado o tratamento do abastecimento alimentar no município. Por isso, essa relação entre abastecimento alimentar e segurança alimentar para além de um enfoque na produção e comercialização, condicionadas pela participação dos atores sociais, tornou-se tema do próximo capítulo.

CAPÍTULO III – O ABASTECIMENTO E A PERSPECTIVA DA SEGURANÇA ALIMENTAR – PARA ALÉM DA PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO

1. Introdução

As ações de abastecimento alimentar quando encontradas é comum estarem junto a secretarias de agricultura, casos em que ganha força o abastecimento enquanto ‘escoamento da produção’, situação já comentada nos capítulos anteriores. Essa concepção restringe a possibilidade de avançar rumo a perspectiva da segurança alimentar tendo a centralidade das ações baseadas na produção e comercialização alimentar⁶⁹. Mas, simultaneamente, os espaços dedicados ao abastecimento tendem a ser local privilegiado de difusão do tema da segurança alimentar no interior da administração pública enquanto referência das ações voltadas para grupos sociais ou para toda a coletividade (COSTA E MALUF, 2001:27).

As reflexões do segundo capítulo mostraram que as políticas de abastecimento alimentar, fundamentadas nas ações de garantia de acesso da população aos alimentos, aproximam-se da noção de segurança alimentar. Essa perspectiva, por sua vez, tem estado em processo de construção ao longo dos últimos 20 anos no Brasil. Atualmente, as políticas de segurança alimentar compõem a esfera federal e também estão presentes no município de Caxias do Sul.

Entre as atribuições da segurança alimentar está a promoção do abastecimento alimentar, o que fez com que a política municipal de abastecimento de Caxias do Sul fosse incorporada à política de segurança alimentar. Por sua vez, pode-se dizer que a segurança alimentar vem sendo institucionalizada no município, tendo a política de abastecimento como uma entre as demais ações voltadas a garantir o acesso da população aos alimentos.

A Coordenadoria de Segurança Alimentar e Inclusão Social, criada em 2003, é a responsável pela coordenação das ações de segurança alimentar no município. Um técnico da SMA participa semanalmente das reuniões da coordenadoria para assegurar a intersetorialidade nas ações coletivas, como hortas as comunitárias e a própria política municipal de abastecimento.

O fato da política de abastecimento alimentar municipal compor as ações de segurança alimentar fez-me direcionar a reflexão para a relação existente entre o abastecimento alimentar e a segurança alimentar, visto que teoricamente a perspectiva da segurança alimentar traz consigo a ampliação do debate em torno da problemática do abastecimento, com vistas a superar a visão de produção e comercialização na qual está assentada a política local. Isso porque, como já mencionado, a ampliação das Feiras de Agricultores é o principal equipamento, limitando-se a contemplar o fator de regulação de mercado e ampliação dos espaços de comercialização.

Assim, propõe-se nesse capítulo aprofundar a discussão em torno da relação entre abastecimento alimentar e segurança alimentar comentando o processo de institucionalização da segurança alimentar em Caxias do Sul. Para isso serão utilizadas falas dos atores locais do abastecimento. Entre esses, percebe-se que a temática do abastecimento alimentar e da segurança alimentar assumem interpretações variadas, e nem sempre são relacionadas, no entanto, a relação entre abastecimento alimentar e a ampliação dos espaços de comercialização foi muito exaltada. Para alguns essa importância foi relativizada quando se mencionou a segurança alimentar.

Nas respostas dos atores envolvidos com o abastecimento alimentar em Caxias do Sul a temática da segurança alimentar ainda tem enfoques particulares, mas o processo de

⁶⁹ Destaca-se que embora em alguns momentos do texto seja usado o termo segurança alimentar e nutricional e em outro apenas o termo segurança alimentar, ambos referem-se à mesma noção. Essa opção advém do uso da referência nutricional nos materiais usados como fonte bibliográfica e do emprego do termo simplificado como ‘segurança alimentar’ ao longo do estudo, principalmente pela maioria dos entrevistados.

consolidação de um entendimento comum sobre o assunto está em curso, visto a constituição do CONSEA municipal. Ampliar o horizonte de percepção sobre o abastecimento alimentar “para além da produção e comercialização” traz como imperativo a noção de segurança alimentar no centro de uma lógica intersetorial que, no entanto, até o momento, não foi completamente apreendida pelos entrevistados, também não sendo completamente análoga entre esses.

Deve se fazer uma ressalva no sentido do espaço dos consumidores entre os atores sociais envolvidos com o abastecimento alimentar. Isso porque, embora os considerando de extrema importância para o tratamento da problemática alimentar, se reconhece que essa dissertação não deu conta de explorar a relação desse segmento com a temática do abastecimento e da segurança alimentar.

Um dos princípios fundamentais da segurança alimentar e que, por sua vez, pode permitir a superação da perspectiva do abastecimento alimentar enquanto ação voltada à produção e a comercialização é a intersetorialidade. Essa propõe a articulação entre a dimensão alimentar e nutricional, envolvendo os setores que trabalham com o assunto. Nesse sentido, além de se dedicar um item para a discussão do princípio da intersetorialidade e suas implicações na organização de ações e objetivos setoriais, pretende-se relatar a intersetorialidade que vem se constituindo no município em função da segurança alimentar.

Inicia-se tratando da relação entre segurança alimentar e abastecimento alimentar num âmbito mais conceitual. Em seguida faz-se um breve histórico da noção de segurança alimentar no Brasil nos últimos 20 anos. O terceiro item faz referência ao abastecimento alimentar e a segurança alimentar entre os atores locais de Caxias do Sul, apresentando alguns destaques nas respostas sobre a relação entre essas duas temáticas.

A institucionalização da segurança alimentar em Caxias do Sul é abordada no quarto item, onde será apresentada a formação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar. Também, comenta-se esse processo em nível nacional. Um sexto item trata das ações de segurança alimentar no município, refletindo onde fica a política municipal de abastecimento alimentar. O sétimo item traz a intersetorialidade na segurança alimentar do município, visto que essa se apresenta como uma ação coletiva para garantir o acesso alimentar em Caxias do Sul ampliando a atuação limitada à produção e comercialização.

2. Abastecimento alimentar e a segurança alimentar

Como se visualiza a relação entre abastecimento alimentar e segurança alimentar?

Segundo documento produzido para a II Conferência Nacional de SAN (CONSEA, 2004) essa relação advém do papel do abastecimento alimentar enquanto determinante da segurança alimentar⁷⁰. Isso porque o abastecimento alimentar diz respeito ao acesso da população aos alimentos:

“O abastecimento alimentar diz respeito às condições em que se dá o acesso aos alimentos pelos diversos segmentos da população. É um dos tema-chave para a segurança alimentar e nutricional e deve ser analisado em pelo menos dois aspectos principais. O primeiro deles, e mais geral, é que as ações de abastecimento têm por objetivo possibilitar que todos os segmentos da população tenham acesso a alimentos em condições apropriadas em termos de quantidade, preço e qualidade, com importante repercussão na composição do consumo das famílias. A segunda conexão entre abastecimento alimentar e as políticas de segurança alimentar e nutricional, que deve ser ressaltada, é a capacidade que as ações de abastecimento podem ter no sentido de promover a produção e a

⁷⁰ Além do abastecimento como determinante da segurança alimentar tem-se o acesso aos alimentos, produção agroalimentar, o papel da agricultura familiar e o consumo alimentar (COSTA e MALUF, 2001).

distribuição dos alimentos sob formas socialmente equitativas, ambientalmente sustentáveis e culturalmente adaptadas.”(CONSEA,2004 – grifo meu).

Com isso, o abastecimento alimentar não se limita à capacidade de oferta de alimentos no sistema alimentar, mas implica às condições em que os alimentos são disponibilizados para a população. Ou seja, implica na diversidade, na qualidade e nos preços em que são ofertados os alimentos, pois esses aspectos impactam na composição do consumo alimentar das famílias. Pensar o abastecimento alimentar na perspectiva da segurança alimentar implica *“considerar como as ações de abastecimento podem contribuir para o acesso aos alimentos por todos os segmentos da população, em condições apropriadas em termos da quantidade, preço e qualidade dos alimentos, e da composição da cesta de consumo”* (MALUF, 2005; mód.9:03).

Um dos aspectos que aproxima o abastecimento da segurança alimentar é a discussão em torno do acesso aos alimentos. Notoriamente público, o problema que se enfrenta no Brasil no âmbito da problemática alimentar não se assenta na falta de alimentos, já que o Brasil tem safras expressivas de alimentos⁷¹, mas na dificuldade de acesso a esses alimentos:

“No Brasil, o principal problema de insegurança alimentar que se apresenta é o de insuficiência de acesso, causado basicamente pelas intensas desigualdades na estrutura de renda e de oportunidades existentes no país, haja vista o alto grau de desenvolvimento da sua estrutura econômica produtiva” (PESSANHA, 2004).

A insuficiência alimentar e a desigualdade distributiva apontadas permitem refletir o quanto o abastecimento, que objetiva promover o acesso, está diretamente vinculado a segurança alimentar. Quando isso ocorre, o acesso é promovido através da garantia de oferta de alimentos em locais de demanda alimentar. Como exemplo é a garantia de oferta de alimentos nos bairros e vilas carentes do município de Caxias do Sul. Nesse caso, além do abastecimento contemplar uma oferta de alimentos diversos, tem que estar disponível a preços acessíveis à população, de forma a consolidar o acesso. Caso contrário o alimento está “disponível”, mas não está “acessível”.

Assim, pode-se dizer que o abastecimento alimentar está inserido dentre ações de segurança alimentar, mas não abrange a segurança alimentar na sua amplitude, visto que essa noção envolve outros aspectos como a educação alimentar, os aspectos nutricionais, culturais e ambientais que envolvem a prática alimentar. Para aprofundar esse entendimento, a seguir, apresenta-se o processo de construção da noção de segurança alimentar que se tem hoje no país.

3. A noção de segurança alimentar – um processo coletivo

Até 2004 usava-se a noção de segurança alimentar e nutricional elaborada para a Cúpula Mundial de Alimentação (1996) onde segurança alimentar significava “garantir, a todos, condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim, para uma existência digna, em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana” (COSTA E MALUF, 2001:17). Atualmente, tem destaque a noção de segurança alimentar e nutricional aprovada na II Conferência Nacional de SAN, em 2004, Olinda/PE. Esta diz que a segurança alimentar e nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a

⁷¹ Nos últimos anos essas foram superiores a 100 milhões de Toneladas/ano (CONAB, 2005).

diversidade cultural e que seja social, econômica e ambientalmente sustentáveis (CONSEA, 2004).

O destaque se dá à segurança alimentar enquanto direito humano elementar tendo no Estado, através das políticas públicas, um grande estimulador de sua aplicação. Vale dizer que essa noção também emprega à segurança alimentar e nutricional um objetivo estratégico e permanente nas políticas públicas, de forma nuclear para a formulação das opções de desenvolvimento de um país (MALUF e ZIMMERMANN, 2005).

Rememorando um pouco a história da segurança alimentar no Brasil, nos anos 80, o debate internacional sobre essa temática trouxe o assunto para a esfera nacional. Em meados dos anos 80, conjuntamente ao processo de democratização que ocorria no país registrou-se a primeira referência à expressão “segurança alimentar” no âmbito governamental (IPEA, 2002). A discussão girava em torno de uma noção de segurança alimentar que fosse além de questões referentes a produção e ao consumo de alimentos, e resultou na elaboração de uma proposta de política nacional de segurança alimentar. Criada pelo Ministério da Agricultura, essa política tinha por objetivo “*atender às necessidades alimentares da população e atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos*” (IPEA, 2002:11).

Embora controverso o tema da auto-suficiência nacional pode-se dizer que essa busca representou, naquele momento, um objetivo necessário devido a insegurança causada pela retirada do Estado da regulação na área comercial de alimentos, no âmbito da produção e do armazenamento, sendo portanto, um grande estímulo a capacidade interna da produção e diversificação dos alimentos⁷². Isso porque entre 1970 e 1995 teve-se no Brasil um decréscimo na produção de arroz, mandioca, trigo e café, alimentos tradicionais da dieta brasileira⁷³. No caso da mandioca a queda foi de 30%. No mesmo período, o acréscimo na produção alimentar nacional citavam as culturas do feijão, tomate, cebola, batata-inglesa, maçã, banana, laranja, milho e soja. Ainda que todos esses produtos sejam importantes na composição alimentar, o maior aumento percentual se deu na produção de maçã (6.553%), de soja (1.044,4%) e de laranja (407,1%) ambos produtos voltados à exportação (BURNIER, 2000). Esse relato referenda a situação de insegurança alimentar pela qual passava a população, sendo a produção alimentar interna fundamental na busca da segurança alimentar nacional no período.

No entanto, embora a noção de segurança alimentar fizesse referência a uma ação nucleadora entre as demais políticas, a política de nacional segurança alimentar foi encarada como uma política à parte entre as políticas sociais e aquelas voltadas à agricultura.

Em 1986 o Ministério da Saúde convocou a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição pondo em discussão a noção de segurança alimentar. Foram, então, incorporadas na proposta de política de segurança alimentar as ações voltadas à produção agrícola e abastecimento, políticas de acesso aos alimentos e políticas voltadas à questão nutricional e a qualidade dos bens alimentares (IPEA, 2002). Contudo, embora o visível esforço de mobilização da sociedade civil e setores do governo, a articulação em torno de políticas de segurança alimentar não foi priorizada nas ações de governo até fins dos anos 80.

Os anos 90 foram de extrema importância para a discussão da segurança alimentar no país, visto uma retomada da noção de segurança alimentar como prática nucleadora de políticas voltadas ao sistema agroalimentar numa perspectiva de descentralização e de diferenciação regional (IPEA, 2002:12). É nesse período que surge a proposta de política

⁷² Aqui também vale ressaltar a importância dada a diversificação da produção, considerando todos os tipos de produtos alimentares demandados pela população brasileira. Também cabe mencionar que o “dilema” da auto-suficiência foi comentado no capítulo anterior.

⁷³ Nesse sentido vale mencionar o estudo realizado por Maluf (2000) referente ao consumo de alimentos no Brasil onde o autor aponta o perfil do consumo alimentar dos brasileiros, hábitos de consumo e a noção da cesta básica, fazendo uso de dados da Pesquisa de Orçamento Familiar, IBGE, para os anos de 1987 e 1996.

nacional de segurança alimentar elaborada pelo chamado “Governo Paralelo”, vinculado ao Partido dos trabalhadores⁷⁴, que trouxe novamente a temática para a agenda política brasileira. O findar do período foi rico em experiências locais de políticas de segurança alimentar, onde tal noção aparecia de forma implícita⁷⁵ (COSTA E MALUF, 2001). Entre os marcos ocorridos na década de 90 estão a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em abril de 1993 e da primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar realizada em junho de 1994. A campanha *Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela vida*, constituída por um diversificado conjunto de organizações sociais distribuídas pelo território nacional também teve início em 1993.

Como resultado da I Conferência Nacional, a noção da segurança alimentar assumiu conteúdo abrangente sendo quase um sinônimo de política social, na qual incluem-se diretrizes de políticas diversificadas, voltadas para distintos setores e temas, tais como questão agrária e desenvolvimento rural, políticas agrícolas e de abastecimento, desenvolvimento urbano, assistência social, saúde, educação, geração de emprego e renda, participação popular e democratização da gestão, e alimentação e nutrição. Ainda é válido lembrar que foi em 1996 que o Comitê Brasileiro elaborou o documento do governo brasileiro para a Cúpula Mundial de Alimentação, onde a segurança alimentar era referida como direito humano em si mesmo (PESSANHA, 2004).

Nos anos 2000, a noção de segurança alimentar debatida no Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) faz referência ao desenvolvimento econômico e social, à equidade social à produção e ao consumo dos alimentos exigindo uma articulação política (SILVA et al, 2001; MDS, 2004).

Percebe-se que a noção de segurança alimentar segue no sentido de articular práticas políticas e atores sociais. A compreensão em torno da necessidade de ações “sinérgicas”⁷⁶ entre produção, distribuição e consumo vem se consolidando ao longo dos últimos anos, o que efetivamente resultou na segurança alimentar como objetivo estratégico e permanente associado a soberania alimentar onde se deve buscar a transversalidade das ações por intermédio de planos articulados intersetorialmente e com participação social, assunto tratado na II Conferência Nacional (MDS, 2004).

A compreensão de que as políticas de abastecimento compõem políticas de segurança alimentar, de ação estratégica entre políticas agroalimentares, apontam para uma ação junto aos pólos de produção e consumo de alimentos. Destaca-se que no desenrolar do debate nacional sobre segurança alimentar nos últimos 20 anos a qualidade do alimento passou a ser

⁷⁴ Essa política deu origem ao Projeto Fome Zero, lançado em 2001 pelo PT.

⁷⁵ Arretche (2000), em seus estudos sobre os determinantes da descentralização das políticas sociais no Brasil, aponta para a preocupação de que mesmo o “*Estado ou município tendo formulado e implementado um dado programa social, isto não significa que tenha ocorrido uma efetiva transferência de competências anteriores realizadas por outro nível de governo*”. Partindo do princípio de que as políticas de abastecimento alimentar se enquadram em ações sociais, reflete-se que o processo de descentralização das ações públicas nas diferentes esferas de governo desencadeou ações, que apesar de estarem balizadas pelos direitos constitucionais, adquiriram formatos variados representando, além da unidade administrativa local, a compreensão dos atores diretamente envolvidos na política para a definição dos melhores instrumentos a serem empregados. Assim, também a noção de segurança alimentar e o que se entende por abastecimento alimentar.

⁷⁶ O termo “ações sinérgicas” está baseado na teoria de Peter Evans (1996) acerca da ação governamental e capital social em prol do desenvolvimento. Nesse, ações sinérgicas envolvem a relação público privado baseadas na complementariedade e no enraizamento que esses laços vão assumindo na sociedade. Assim, as ações sinérgicas referidas no texto dizem respeito não apenas a complementariedade que estas têm na efetividade da promoção da segurança alimentar, mas também do envolvimento e enraizamento que essa relação vai adquirindo entre os atores sociais, públicos e privados, do ambiente social. Além disso, tal relação sinérgica é fundamental na conformação dos circuitos regionais de produção distribuição e consumo alimentar visto que a proximidade física dos agentes econômicos não garante relações sinérgicas e sistemáticas, influenciadas por processos sócio-espaciais (MALUF, 2002).

pautada, resultando na incorporação do termo nutricional à segurança alimentar⁷⁷. O aspecto da qualidade do alimento passou a ser fundamental não apenas para os consumidores, mas também para os produtores e para os gestores de políticas agroalimentares⁷⁸ (COSTA E MALUF, 2001; MALUF, 2003).

A reforma administrativa pela qual passou o Estado Nacional resultou na descentralização das políticas públicas, o que tornou estados e municípios autônomos para orientar ações locais. Isso fez com que a política nacional de segurança alimentar promovida pelas lideranças e movimentos nacionais mobilizados no combate à fome e a pobreza fosse “incorporada” localmente, construindo-se políticas públicas de segurança alimentar específicas a realidades distintas em cada canto da União.

A noção de segurança alimentar pactuada na II Conferência Nacional implica na satisfação de alguns componentes que assegurem sua garantia. Entre eles estão a:

- a) Disponibilidade do alimento suficiente e de forma permanente;
- b) Acesso universal e equitativo a alimentação adequada;
- c) Aceitação, do ponto de vista cultural e social, da multiplicidade de práticas alimentares;
- d) Adequação do ponto de vista da qualidade higiênico-sanitária e nutricional;
- e) Sustentabilidade ecológicas, social e econômica;
- f) Políticas, processos e ações através dos quais esses pressupostos sejam alcançados.

O último componente apresentado, que diz respeito a “*políticas, processos e ações*” infere na operacionalização da segurança alimentar onde os atores sociais, os setores onde estes estão inseridos e as arenas decisórias, são os definidores da prática política local de segurança alimentar:

“Numa política de segurança alimentar e nutricional são diversos os atores sociais e as arenas decisórias envolvidas (espaços institucionais onde são decididos os rumos da política). Nas áreas de agricultura, saúde, educação, trabalho, meio ambiente, as diferentes ações que são desenvolvidas no campo da produção, abastecimento, comercialização, controle de qualidade, acesso a consumo de alimentos contam com a participação de instituições do estado, da sociedade civil organizada e do setor privado” (BURLANDY E MAGALHÃES, 2005, Mód.2:2).

Essa aglomeração dos atores sociais em torno das ações de segurança alimentar servirá de reflexão para os itens seguintes, que abordam a intersectorialidade e a institucionalização da segurança alimentar em Caxias do Sul. No momento, a questão relevante diz respeito aos componentes essenciais à segurança alimentar que aproximam a dimensão alimentar e a dimensão nutricional dentro de uma relação entre Estado, economia e sociedade, o que dá vazão a relação entre abastecimento alimentar e segurança alimentar (BURLANDY E MAGALHÃES, 2005, Mód.2:3).

⁷⁷ A incorporação do termo nutricional à segurança alimentar se deve a atuante participação do Ministério da Saúde nas discussões sobre os princípios de segurança alimentar (IPEA, 2001).

⁷⁸ Embora essa dissertação não dê conta de explorar aspectos relativos a antropologia da alimentação e sua relação com a segurança alimentar, traz-se algumas questões relevantes que resultaram da aproximação da autora com a temática em função da disciplina de teoria antropológica cursada durante o mestrado. Assim, é fundamental a compreensão de que as pessoas estabelecem seus critérios na escolha do que é comestível e do que é qualidade num alimento. Os consumidores estabelecem um sistema categórico dentro do seu universo alimentar, o que os leva a consumir determinados produtos em detrimento de outros (BRANDÃO, 1981). O adjetivo “colonial ou artesanal” dado aos produtos comercializados nas Feiras de Agricultores de Caxias do Sul pode representar uma “qualidade” para os consumidores que procuram os pontos de venda onde estes produtos são ofertados. Isso, por sua vez, estimula os circuitos locais de produção e comercialização desses alimentos, sendo esse aspecto importante no processo de execução de uma política municipal de abastecimento alimentar e segurança alimentar.

Como mencionado anteriormente, a noção de segurança alimentar compõe-se do abastecimento alimentar, mas, no entanto, é muito mais ampla e está alicerçada em alguns princípios e diretrizes que são os seguintes:

- **Direito** - a SAN deve ser vista enquanto direito humano, sendo uma prerrogativa de todo ser humano, independente da sua cidadania;
- **Universalidade** – todos os indivíduos tem direito ao acesso a alimentação de qualidade e adequada as suas características;
- **Equidade** – responde pela garantia de alimentação para indivíduos e grupos sociais de acordo com necessidades diferenciadas;
- **Participação Social** – defende a participação equitativa de todos os seguimentos da sociedade na formulação e implementação das políticas de SAN;
- **Sustentabilidade** – além da sustentabilidade ecológica, social e econômica que constitui os componentes da própria SAN, a sustentabilidade também diz respeito à política pública, que esta venha a ser sustentável ao longo dos governos;
- **Descentralização** - exige a definição das funções de cada nível de governo na formulação e implementação das políticas de SAN;
- **Intersetorialidade** – propõe a articulação entre a dimensão alimentar e nutricional envolvendo os setores que já desenvolvem programas e ações nas áreas que compõem essa política (agricultura, saúde, educação, dentre outras). Significa que cada setor deve atuar em função de objetivos mais amplos da segurança alimentar.

Pode-se dizer que, em se tratando de acesso à alimentação, tanto a universalidade quanto a equidade relaciona-se com o abastecimento alimentar. No entanto, para garantir a segurança alimentar na sua amplitude, outros aspectos necessitam ser incorporados mesmo que não estejam diretamente relacionados ao abastecimento alimentar, no caso do direito, da participação social, da sustentabilidade, da descentralização e da intersetorialidade. Essa última será aprofundada mais adiante por dizer respeito a relação e envolvimento de setores e programas relativos a questão alimentar, onde cada setor deve atuar no sentido mais amplo da segurança alimentar. Como já mencionado no início desse capítulo, em Caxias do Sul, as ações de segurança alimentar passaram a envolver a política municipal de abastecimento, devendo, por sua vez “atuar no sentido da segurança alimentar”, incorporando seus princípios e diretrizes.

Outro aspecto a ser salientado é o abastecimento numa perspectiva da segurança alimentar para além da política centrada na produção e comercialização. Nesse sentido, a noção da segurança alimentar, não apenas por ter sido pactuada recentemente, mas pela amplitude de questões que envolve, não foi processada pelos atores sociais envolvidos com o abastecimento alimentar no município de Caxias do Sul, refletindo num tratamento distinto ao que já se tinha na política local de abastecimento alimentar.

Isso sugere que existe um percurso entre a existência de uma política local, baseada no acesso aos alimentos, e a apreensão desse entendimento pelos atores locais. Essa argumentação pode ser percebida através de alguns comentários presentes nas falas dos atores sociais envolvidos com a política municipal de abastecimento alimentar de Caxias do Sul em torno da política de abastecimento alimentar do município.

4. O abastecimento alimentar – a circulação alimentar, a comercialização e a segurança alimentar

As políticas de Segurança Alimentar e Nutricional tem como componente central as ações de abastecimento em virtude do aspecto do acesso aos alimentos. No entanto, embora a gestão de equipamentos de abastecimento estar presente na maioria dos municípios, rara é a

existência de políticas de abastecimento propriamente ditas, e mais rara é adoção dessas com enfoque integrado de segurança alimentar (COSTA E MALUF, 2001). Essa afirmação é importante visto que a SAIS passou a responder pela política municipal de abastecimento alimentar de Caxias do Sul.

Uma forma de buscar identificar como vem sendo estabelecida essa relação e se está caminhando na perspectiva da segurança alimentar é através do entendimento dos atores sociais que atuam junto à política de abastecimento alimentar do município. Para isso, nas entrevistas, questionou-se sobre o abastecimento alimentar no município e a segurança alimentar. Isso permitiu visualizar que a discussão em torno da segurança alimentar, com o advento das ações da SAIS, garantiu uma certa relativização da importância dedicada a comercialização na política local.

Vale destacar que não se teve um tratamento homogêneo no momento das entrevistas quanto à questão do abastecimento alimentar e da segurança alimentar, até para não induzir o entrevistado a relacionar as temáticas, de forma que as questões eram tratadas conforme os entrevistados iam falando sobre a política municipal de abastecimento ou das suas atividades junto ao abastecimento alimentar do município.

O fato das perguntas estarem, em sua maioria, dirigidas ao programa de abastecimento alimentar por si só promovia a discussão sobre a temática do abastecimento, o que muitas vezes trazia consigo a relação com a segurança alimentar. No entanto, quando o entrevistado não comentava nada a respeito, questionava-se sobre a segurança alimentar.

Entre os atores percebeu-se que o abastecimento alimentar era visto na sua dinâmica, considerando que todos comentaram o fato do município produzir para exportar ao mesmo tempo em que reconheciam que havia momentos em que se fazia necessária a importação dos alimentos. Para muitos a política municipal de abastecimento tinha um objetivo claro: promover a comercialização alimentar, embora essa compreensão não tenha sido apresentada de forma tão objetiva.

A seguir, procura-se apontar algumas questões referentes à política municipal de abastecimento que foram comentadas nas entrevistas e, com isso, apresentar o “abastecimento alimentar” na visão dos atores, onde o enfoque da comercialização é naturalizado e a segurança alimentar apresenta-se como uma perspectiva “a caminho”.

Para o ex-coordenador do programa de abastecimento alimentar do município, o objetivo da política local era reduzir a cadeia alimentar para favorecer os produtores e os consumidores do município. Ao longo da entrevista o ex-coordenador relacionou o abastecimento alimentar e os espaços de comercialização criados ou não pelo programa de abastecimento (como as feiras, sacolões, supermercados) vendo nas feiras de agricultores estimuladas SMA o principal ‘equipamento’ da política local.

O técnico também fez referência a capacidade do município de exportar alimentos, mas reconheceu a necessidade de importar em época de entre safra, o que expressa a compreensão do município enquanto um espaço de circulação alimentar onde essa dinâmica é fundamental ao abastecimento alimentar:

“...(...)...nesse programa de abastecimento, eu não sei te dizer qual o volume que é comercializado, eu te diria que 80% da mercadoria é do município. O que vem de fora na feira por exemplo, a feira porque no balcão(da agroindústria), quer dizer o ponto de colheita nem pode vir de fora, mas o que vem de fora, na entre – safra, vem o tomate, batata, banana, mamão, melão...cebola...é isso que vem de fora. Se for ver em peso isso significa bastante, talvez mais que 20%...vem uva, vem laranja também...isso fora da safra e tem uma regra, embora é muito polêmico, que quando for safra, exemplo a uva, os comerciantes não podem vender uva, só os agricultores(nas feiras) podem. Na entressafra não, é liberado para os comerciantes...(ex-coordenador do programa de abastecimento popular)

O acordo existente que rege a comercialização de produtos de safra entre comerciantes e produtor representa a regulação sobre o mercado operada pelo programa de abastecimento municipal.

Ao referir-se ao abastecimento alimentar, o técnico da Emater municipal mencionou o fato da produção local ser muito maior que a demanda alimentar do município. Segundo o técnico, os produtores de Caxias do Sul estão se especializando para atender exigências da Ceasa de Porto Alegre e outros espaços de comercialização, refletindo uma ênfase no aspecto da circulação alimentar:

“...a produção de Caxias não cabe só no município sem dúvidas, e o olericultor também foi atrás de muita tecnologia de embalagem para levar para Ceasa, como é que vou embalar minha alface, meu pepino, meu tomate, minhas coisas, hoje tem produtor aí que não vende nenhum tomate a não ser em caixa de 10 kg, caixa de papelão, especificado lá no rótulo, tomate longa vida tal, produzido tal, na localidade tal, com nome, tel., vai para Porto Alegre, Campo Grande, Mato Grosso, São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Brasília, sei lá”...(Técnico da Emater).

Assim, a circulação dos alimentos é exposta como um aspecto constitutivo do abastecimento alimentar. Entende-se por circuitos alimentares “os percursos ou os caminhos” percorridos pelos alimentos entre o produtor e o consumidor (BOURGEOIS e HERRERA, 1996) de forma que compreendem as relações diretamente envolvidas com a produção, distribuição e consumo dos alimentos (MALUF, 2004).

Algumas questões foram postas no sentido de avançar o debate sobre abastecimento alimentar e para compreender a dimensão da comercialização alimentar entre produtores e consumidores, como também da importância da circulação alimentar para a política de abastecimento alimentar.

Isso resultou na valorização de uma inter-relação entre mercado, fluxo alimentar e política local, aspectos presentes em Caxias do Sul, município que se caracteriza por ser a primeira cidade no estado do Rio Grande do Sul em produção de hortifrutigranjeiro. Esses entre outros aspectos fundamentam a importância da circulação alimentar, tanto para garantir que os agricultores comercializem seus produtos em outros municípios, afinal há excedente, quando que os consumidores possam acessar esse produtos, em vista do índice populacional, cerca de 400 mil habitantes tendo uma população de quase 26 mil pessoas com problema de acesso aos alimentos.

Nas entrevistas, referiu-se ao abastecimento alimentar, além de comentar a circulação dos alimentos e sobre o fato de existirem regiões do município onde prevalecem o plantio de culturas específicas, o que na opinião dos atores determina circuitos alimentares, sendo alguns já “estabelecidos”. Um técnico da Emater municipal, ao falar sobre o interesse dos agricultores pelas feiras, expressou que há uma produção “precoce” de alimentos numa região do município, determinando um circuito consolidado. Seu comentário demonstra que a política municipal de abastecimento teve que envolver os circuitos alimentares já consolidados dentro do município, sendo que o instrumento “feira de agricultor” constitui-se num espaço de escoamento da safra “precoce” daquela região do município. A produção por advir de um microclima específico, nesse caso, chega mais cedo no mercado.

Noutro momento, ao tratar da política municipal de abastecimento como estímulo a circulação interna de alimentos, comentou-se a existência de muitos produtos que são de consumo tradicional e que acabam por se manter no circuito interno de consumo alimentar do município:

“...principalmente porque são produtos tradicionais, que nem, vamos supor, amendoim, batata doce, aipim.....a própria batata inglesa....esses produtos são

produtos que daqui não vão para fora, esses praticamente é certo que não saem do município, são vendidos aqui, a própria alface desses feirantes deve ser toda vendida aqui, é claro que alguns vendem alguma coisa fora, mas vendem a maioria aqui, acho que basicamente esse tipo de coisa”(Técnico da EMATER).

O abastecimento alimentar é aqui entendido como uma circulação alimentar dependente de aspectos culturais, desejos e vontades, que definem a dieta alimentar da população local. Nesse caso, vale destacar a importância do Serviço de Inspeção Municipal (SIM) que regulamentou e qualificou a produção e comercialização de processados tradicionalmente consumidos no município, como os queijos e defumados. Embora o Serviço de Inspeção delimite a circulação dos produtos alimentares por lei municipal, tendo autoridade nos limites geográficos do município, alertou-se que os alimentos processados acabam sendo vendidos fora do município, de forma ilegal:

“...tem uma legislação que permite que se venda só para o município, não pode vender fora. Essa questão da agroindústria quem trata é a SMA. Ela que esta mais diretamente ligada a esse tipo de trabalho, mas assim, tudo que é produzido aqui é vendido aqui. Desde doces, massas, pães, biscoitos...queijaria, sucos de uvas e de outras coisas, tudo que é produzido aqui é vendido aqui, na cidade, na volta aqui, não tem como vender fora, mas se sabe que se ajeita um jeito de vender fora, tem um amigo lá(que diz:) “me manda lá 10 kg de queijo” mas a grande maioria é vendida no município.(Técnico da Emater Municipal).

Esse aspecto, no entanto, não se distancia da discussão do abastecimento alimentar, visto que diz respeito a circulação alimentar que se apresenta, por vezes, sem controle, mesmo quando se aplicam políticas locais para essa finalidade. Essa curiosidade reflete a necessidade de uma ação coletiva entre os municípios para a integração dos serviços de inspeção alimentar, no sentido de garantir a comercialização de produtos seguros para a população, promovendo assim, o abastecimento alimentar.

O acesso aos alimentos pela população carente do município também foi assunto entre os comentários de um dos técnicos da SMA. Em sua exposição o técnico menciona o fato de algumas feiras de agricultores no município ocorrem em bairros com maior poder aquisitivo e outras em bairros com menor poder aquisitivo o que, na sua opinião, exige um tratamento diferenciado no momento da atuação da política de abastecimento alimentar. O técnico diz reconhecer que o abastecimento alimentar deve facilitar o acesso de ambas comunidades aos alimentos, mas a diferença do público nos bairros, um com maior poder aquisitivo e outro com menor poder aquisitivo acaba determinando o perfil do consumo. Isso porque, na sua opinião, a população carente tem preferência, em virtude da sua condição econômica, por preços baixos e maior quantidade nos produtos:

“....lá (nos bairros com menor poder aquisitivo) a população é mais carente e todo mundo, no meio da população carente, o público são famílias numerosas, o pessoal precisa de quantidade para alimentar a família e essa foi a grande lógica, o grande achado do Ponto de Safra, o pessoal esta comprando o que? Quantidade”(Técnico da SMA).

O abastecimento alimentar, na maioria das vezes, apresentou-se numa dimensão comercial para os atores sociais que atuam com o abastecimento alimentar, basicamente os técnicos da SMA, da EMATER e da Ceasa/Serra que através da política de abastecimento buscam inseri-los no mercado local. Nas entrevistas, percebeu-se que a circulação alimentar é vista como constituinte do abastecimento, assim como a comercialização dos alimentos.

Numa outra perspectiva, a referência ao abastecimento alimentar expresso pela coordenadora de segurança alimentar trouxe como prioridade a demanda da população carente do município, sendo para a coordenadora o público de potenciais consumidores do programa de abastecimento alimentar. Nesse sentido, a coordenadora salientou que entre suas preocupações imediatas estava o levantamento dos locais no município onde se encontra a população mais vulnerável a fome, o que permitirá visualizar os locais onde o tratamento da problemática do acesso é mais urgente.

Entre os aspectos abordados pelos atores locais sobre a política de abastecimento alimentar, resumidamente se puderam levantar algumas questões:

- destaca-se o fato da comercialização ser algo tão premente entre os técnicos que atuam junto aos órgãos de agricultura, quando se referem ao abastecimento alimentar;
- as preocupações referentes a aspectos produtivos, de exigências estacionais e de qualidade do produto alimentar, apresentam-se como questões fundamentais na competição comercial, por espaço no mercado de alimentos;
- ao abordarem a circulação alimentar os técnicos constatavam que a demanda interna por alimentos excede os limites territoriais de Caxias do Sul, assim como a oferta local;
- noutro viés, a coordenadora de segurança alimentar trouxe a preocupação com o acesso aos alimentos sendo prioritário o atendimento aos locais onde se encontra a população mais carente do município;
- destaca-se a menção feita ao acesso aos alimentos pela população de baixa renda entre dois técnicos da SMA quando esses se referiram ao programa de abastecimento alimentar.

Embora tenha reconhecido a importância do abastecimento alimentar para o município, a coordenadora da SAIS comentou que o abastecimento alimentar não é uma atividade da sua coordenadoria, tentando justificar por não se dedicar a tal política. De fato, da forma que está organizada a política municipal de abastecimento em Caxias do Sul, sendo locada na SMA, existe naturalmente um distanciamento entre a política de abastecimento municipal e as ações de segurança alimentar. Existem representantes da SMA na SAIS para acompanhar e debater questões que digam respeito as duas secretarias, mas pelas entrevistas sentiu-se uma certa “departamentalização” das ações relativas as temáticas. Cabe destacar que a excussão da intersectorialidade, em virtude da proximidade dos dois órgãos citados, depende da ação participativa dos atores de forma a efetivar uma prática coletiva no tratamento da segurança alimentar e do abastecimento.

Por sua vez, tal situação permite sustentar que a concepção de abastecimento alimentar referida pelos atores entrevistados, em organismos distintos e com posições hierárquica distintas, envolve a circulação alimentar, a comercialização alimentar e a segurança alimentar, esta nem sempre priorizada, dando uma percepção de “menor proporção” quando comparada as duas outras questões. Isso pode advir do fato de que o trabalho nesses órgãos é dedicado a públicos diferentes, o que resulta em preocupações diferentes no tratamento do abastecimento alimentar, por exemplo, para a SMA, na maior parte das vezes, o público produtor de alimentos é o público prioritário entre suas políticas.

A lógica expressa no início do capítulo onde se refere ao abastecimento alimentar na perspectiva “para além da produção e comercialização” envolve a inclusão da temática da segurança alimentar, introduzida recentemente no município de Caxias do Sul, e que será abordada a seguir. Nesse, os atores que atuam com abastecimento alimentar em Caxias do Sul ao se referirem à segurança alimentar, por vezes conferem ao abastecimento alimentar uma outra perspectiva. No entanto, essa perspectiva não está bem consolidada, em virtude do próprio entendimento do que vem a ser a segurança alimentar entre os atores locais, que

apresentam destaques distintos. Essa discussão se faz necessária, visto que a política de abastecimento esta se tornando uma ação “entre as demais ações de segurança alimentar do município”.

Dentre algumas interpretações em torno da segurança alimentar, cita-se a resposta do secretário municipal de agricultura de Caxias do Sul, que ao ser questionado sobre o tema, comentou o seguinte:

“o que penso da segurança alimentar é envolver ações de planejamento, envolver com as entidades do município dos vários setores que trabalhem em conjunto, só que é um processo educativo, que vai tempo mas tem que começar, porque você vê cada coisa, nessa questão de higiene, é preocupante, essa é a visão que se tem de implementar algumas ferramentas em conjunto, da parceria nessa área, além e se ter um produto em quantidade, saudável, tem uma visão da secretaria de trabalhar a marca de produtos, a marca do município...alguma coisa para se caracterizar o produto “de Caxias”, então um produto diferenciado...(Secretário de Agricultura)

Na fala da autoridade local a relação entre sanidade do alimento, produto diferenciado e segurança alimentar é muito próxima. O que não deixa de ser importante. No entanto, sua fala aponta para uma limitação à interpretação da temática da segurança alimentar, tendo como foco a produção saudável para a comercialização onde um produto reconhecidamente municipal apresenta-se como diferencial no âmbito do mercado local e regional. Seu entendimento sobre a segurança alimentar é fundamental porque influi diretamente nas ações da sua secretaria que é estratégica na efetivação da relação entre o abastecimento alimentar e da segurança alimentar.

Ao comentar sobre segurança alimentar, a coordenadora do SAIS direcionou a preocupação para a garantia da população carente ao acesso dos alimentos e diz ser muito recente a discussão sobre segurança alimentar no município de Caxias do Sul. Isso tem exigido encontros entre os atores locais envolvidos, como a prefeitura e a sociedade civil pública e privada para avançar na consolidação do entendimento e das ações referentes a temática.

A afirmação, sobre a recentidade do tema, da construção coletiva e, com isso, da institucionalização da temática no município explica a limitação expressa na fala do secretário de agricultura citada anteriormente. Ainda, a coordenadora da SAIS procurou informar sobre as ações de Segurança Alimentar que sua coordenadoria estava envolvida, desde o levantamento das áreas mais carentes do município até o Banco de Alimentos e os Restaurantes Populares. Ratificando, a coordenadora foi enfática ao dizer que o processo de conscientização da segurança alimentar é recente no município, entre a população e, também, no meio do executivo local:

...(...).... Se não comprarem essa briga, que hoje é a maior briga de todo mundo: é a conscientização de segurança alimentar que não existe nos municípios. Até que o nosso governo (municipal) esta sendo sensível a isso, esta tentando entender e tentando participar, mas nós(SAIS) que estamos direto com isso sabemos a dificuldade que é conscientizar os secretários(das demais secretarias). Tem que se conscientizar a própria população disso...(...)...(Coordenadora da SAIS).

Para a coordenadora, há um distanciamento das secretarias municipais frente a temática, visto que sua coordenadoria é específica ao tema e, muitas vezes, vista como a única responsável para tratar do assunto da segurança alimentar. No entanto, ela acredita que parte desse distanciamento se dá pela recentidade da temática da segurança alimentar na instância municipal. Esse mesmo motivo é salientado por um técnico da SMA, ex-coordenador do

programa de abastecimento popular, que ao comentar sobre a estratégia de trabalhar a segurança alimentar no município expõe uma visão da ação departamentalizada entre as instâncias do governo local:

“...Foi introduzido no município o programa de segurança alimentar, mas era um programa que se não me falha a memória não era coordenado por nós, era coordenado pela FAS(Fundação de Assistência Social) na época, mas tinha um agrônomo aqui da secretaria, que na época era o assessor técnico do secretário que ele fazia parte desse programa, então ele representava a secretaria da agricultura nesse programa, depois foi criada a SAIS, a Secretaria de inclusão, como é que é...alimentação e inclusão social...então foi criada essa secretaria, a SAIS e aí foram criados outros programas, incrementaram a parte de segurança alimentar que foi o bolsa de alimentos, foi criado o restaurante popular, foi criado o...balcão de alimentos do Ceasa foi um programa. Nós da secretaria(de agricultura), nós implementamos na Ceasa o balcão de alimentos, era através de doações. A gente organizou, as entidades iam lá e cada dia tinha um grupo de entidades que iam lá e o que sobrava, o que tinha, levavam, doavam para eles(as entidades) e lá eles faziam classificação dos produtos, embalavam e levavam, cada grupo para sua entidade...”(Agrônomo da SMA – ex-coordenador do PAP).

Embora sua fala expresse aspectos de combate ao desperdício e doações de alimentos a entidades assistenciais, como o Balcão de Alimentos criado no Ceasa/Serra, o distanciamento da ação do abastecimento do que é comentado como sendo ações de segurança alimentar, bolsa de alimentos e o restaurante popular, é perceptível.

Entre técnicos que atuam no município, e que não estão diretamente ligados a administração municipal também se observa reduções na interpretação sobre a segurança alimentar. Isso porque um dos técnicos da Emater Municipal, quando questionado sobre segurança alimentar fez referência apenas à qualidade do produto sem agrotóxicos. Disse que a produção sem agrotóxicos é uma demanda comercial, de forma que os agricultores terão que se adaptar para se manter no mercado. Também, exaltou o fato de certos produtos virem de fora do município, o que se apresenta, segundo ele, como problema para o controle da segurança alimentar:

“...é uma questão que...o agricultor sabe que se produz um produto de boa qualidade, principalmente na questão mais orgânico, vamos dizer assim....quem sabe aquele produtor que produz sem uso de agrotóxicos ou coisa, isso é uma questão que tem que assistir(assistência técnica), tem que continuar, uma questão de segurança como tu diz, tem consumidor, é um bom mercado de produção aqui em Caxias...(Técnico da EMATER).

Vale alertar que quando questionei ao entrevistado não falei da segurança alimentar no sentido explicativo, como se pode entender pela resposta do técnico, apenas usei o termo para fazer o questionamento. Isso porque ao falar do abastecimento alimentar no município o técnico não havia mencionado a segurança alimentar.

Ao tratar do abastecimento alimentar o presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais⁷⁹, um pequeno agricultor do município, fez comentários sobre Caxias do Sul ser o

⁷⁹ O STR de Caxias do Sul existe desde 27 de abril de 1962. Entre seus objetivos estão a infra-estrutura no meio rural, a saúde pública, a previdência, a política agrícola e a organização no meio rural. Em 2005 o STR contava com 4.500 associados, 21 funcionários e diretoria composta por 18 membros. Entre as bandeiras de luta da atual diretoria estão: políticas agrícolas, previdência rural, participação nos conselhos municipais, questão ambiental, capacitação dos agricultores e comercialização. Na comercialização e interessante comentar que essa propõe a

segundo maior produtor de alimentos do Estado. Salientou a importância da criação do Serviço de Inspeção no município para que os agricultores regularizassem sua produção, “vendendo tudo o que produzem”. Citou o Ponto de Colheita como um grande exemplo da política de abastecimento alimentar local. Ao ser questionado sobre a segurança alimentar, disse que essa era expressa pela relação do agricultor com sua alimentação e concluiu não se sentir muito a vontade para falar do tema, pois existiam técnicos e médicos mais habilitados para comentar o assunto.

Entre os agricultores entrevistados, representantes de feirantes e comerciantes, os questionamentos sobre o programa de abastecimento alimentar imediatamente eram relacionados às Feiras. Nesse caso, os relatos de como ocorriam as Feiras, suas dificuldades para a comercialização se sobressaíam e a temática da segurança alimentar que não foi mencionada. Nesse sentido, houve uma falha no tratamento da pesquisa de campo, pois não se questionou a esses agricultores sobre segurança alimentar a exemplo do que tinha sido realizado com os demais atores entrevistados. O fato de não ter sido tratada junto aos agricultores pode prejudicar a análise proposta, no entanto se for considerado que não foi mencionada, também revela que a temática da segurança alimentar não está, naturalmente, associada ao abastecimento alimentar pelos agricultores que participam atualmente da política local de abastecimento.

Nos comentários dos atores existe uma certa confusão entre segurança do alimento e segurança alimentar. Além disso, nem sempre esteve presente entre os atores a relação entre abastecimento alimentar e segurança alimentar. Embora possa parecer óbvio que falar de segurança alimentar implica simultaneamente falar no acesso de populações carentes aos alimentos e de um ‘direcionamento’ do fluxo alimentar para aqueles locais onde não se tem acesso, essa inter-relação parece não ser algo dado, e a idéia em torno da segurança alimentar tem se construído distanciada das ações de abastecimento.

No capítulo anterior comentou-se que as políticas de abastecimento alimentar locais tinham formulações distintas, entre seus instrumentos, foco e funcionamento, dependendo não apenas do local onde são planejadas, se em secretaria de abastecimento ou em secretarias de agricultura, mas como sugerido, pela própria compreensão dos atores envolvidos na problemática do abastecimento alimentar.

Nesse sentido, o programa de abastecimento alimentar de Caxias do Sul estaria sendo reflexo da estreita relação entre abastecimento alimentar e comercialização, empreendida pela SMA. No entanto, a segurança alimentar, que vem sendo introduzida no debate local, está em processo de construção, tendo por vezes, interpretação limitada entre os atores que participam do abastecimento alimentar. Ao mesmo tempo, que é recebida como ação específica e sem caráter suplantador ao abastecimento alimentar.

A constatação é que os aspectos em torno do abastecimento alimentar mencionados, como a circulação alimentar, a comercialização e a segurança alimentar são as principais preocupações dos atores envolvidos com abastecimento alimentar no município. A intersetorialidade sobre a problemática do abastecimento alimentar advém da compreensão e interiorização dos princípios da segurança alimentar, como o direito, a universalidade, a equidade, a sustentabilidade, a participação social e a descentralização, imprimindo uma interpretação coletiva dos vários aspectos que compõem a segurança alimentar e que a tornarão suplantadora da ação do abastecimento alimentar. Vale destacar que a definição dos princípios de segurança alimentar também é recente no âmbito brasileiro.

Por fim, tratar a problemática do abastecimento alimentar em Caxias do Sul vem exigir uma superação da limitação imposta pela referência dessa problemática em ações voltadas a

produção e comercialização, além da tomada de consciência da sua proximidade com a noção segurança alimentar que esta se institucionalizando no município, como se verá a seguir.

5. A institucionalização da segurança alimentar em Caxias do Sul – em processo

A segurança alimentar e nutricional passou a fazer parte da agenda municipal de Caxias do Sul em 2002, por iniciativa da administração local e a administração estadual a partir do estabelecimento do Banco de Alimentos junto ao entreposto da Ceasa/Serra. No entanto, foi com a administração do governo Lula e promoção do Programa Fome Zero, através do extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), atual Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) que as ações de segurança alimentar ganharam força no município.

Uma das primeiras atividades realizadas em Caxias do Sul sobre a temática da Segurança Alimentar foi um seminário em 2003, que se tornou a primeira conferência municipal sobre segurança alimentar contando com a participação de 88 entidades e resultando na criação do conselho municipal de segurança alimentar (CONSEA)⁸⁰ - Lei nº 6.070 de 01 de setembro de 2003. O CONSEA de Caxias do Sul tem por atribuição “prestar assessoramento ao Poder Executivo, na área de Segurança Alimentar, e propor políticas, programas e ações voltadas a garantia constitucional da pessoa humana à alimentação”. É formado por 31 conselheiros titulares e 31 conselheiros suplentes, sendo 1/3 representantes do governo municipal, estadual e federal e 2/3 da sociedade civil, com representantes das regiões e diferentes segmentos da sociedade. Desde então, estas entidades reúnem-se para apoiar ações promovidas pela SAIS de Caxias do Sul.

Entre as principais ações do CONSEA em 2004 destacam-se: aprovação do Regimento Interno; eleição de sua primeira Diretoria em 10 de março de 2004; Conferência Municipal (posse dos conselheiros); participação na Conferência Estadual SANS (Segurança Alimentar Nutricional Sustentável) em Porto Alegre; participação na II Conferência Nacional; realização do curso de Formação Básica em SANS (Sistema à Distância e Presencial) para os delegados da Conferência Estadual e interessados; eleição dos coordenadores das Câmaras Temáticas; curso e seminários de SANS para os conselheiros e segmentos da sociedade civil; sala do CONSEA, com secretária, estrutura e equipamentos para o cumprimento das disposições legais do Conselho Municipal.

Em 2005 as metas foram: garantir e promover o direito humano à alimentação oportunizando o conhecimento e a sensibilização da comunidade caxiense sobre segurança alimentar, através de material educativo (folder, etc); capacitação para conselheiros (região e segmentos) do CONSEA, bem como aos demais Conselhos Municipais⁸¹, para as equipes de

⁸⁰ Existe no estado do Rio Grande do Sul o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional criado pela Lei nº 11.914, de 20 de maio de 2003. Também estão em operação três Consórcios de Segurança Alimentar e de Desenvolvimento Local - CONSADs: Micro Região Centro Sul, Micro Região Metropolitano Sul e Micro Região Missões, os quais envolvem 48 município. O CONSAD é resultado de amplo processo de mobilização e capacitação, sendo constituído como uma associação civil, sem fins lucrativos, envolvendo um terço de representantes do poder público e dois terços de representantes da sociedade civil. O CONSAD elabora e operacionaliza um Plano de Ação, instrumento que define metas e projetos para o desenvolvimento do território. Vale destacar que Caxias do Sul não faz parte de nenhum CONSAD vigente no estado do Rio Grande do Sul, mas seu Conselho Municipal de Segurança Alimentar atua de forma articulada com o CONSEA estadual.

⁸¹ Em Caxias do Sul existem cerca de 22 Conselhos Municipais: Alimentação Escolar, Assistência Social, Tutelar Sul, Contribuintes, Defesa do Meio Ambiente, Desenvolvimento Rural, Desporto, Direitos da Criança e do Adolescente, Direitos da Mulher, Educação, Entorpecentes, FUNDEF, Habitação, Idoso, Orçamento Participativo, Patrimônio Histórico e Cultural, Pessoas Portadoras de Deficiência, Plano Físico Urbano, Saneamento Ambiental, Saúde, Segurança, Segurança Alimentar e Nutricional, Trânsito e Transporte, Turismo. A implantação dos Conselhos Gestores foi iniciada, no Brasil, na área da saúde em 1990 e gradualmente se

saúde (gerentes e agentes de saúde, entre outros), para as equipes de educação (diretores de escola) e para as equipes de assistência; construção de indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável em contato com instituições universitárias, de saúde, entre outros; acompanhamento da implementação do Sistema de vigilância Alimentar e Nutricional (VAN); promoção de integração das secretarias municipais que tivessem ação direcionadas em SANS; garantir a implementação de políticas públicas que visassem o fortalecimento da agricultura familiar Caxiense, a produção orgânica em toda a sua dimensão e a sua sustentabilidade bem como a comercialização direta ao consumidor; fazer levantamento do consumo do agrotóxico e da produção de OGMs (organismos geneticamente modificados) no município; promover o diálogo e a integração entre as entidades que desenvolvem ações assistenciais voltadas a SANS; desenvolver ações integradas que promovam modos de vida saudável; promover Seminário para elaboração de um Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. Vale dizer que não se teve informação sobre os desdobramentos dessas metas, além do seminário que tratou da constituição da política municipal de segurança alimentar, que se comentará a seguir.

Segundo informações da atual coordenadora da SAIS, a coordenadoria iniciou suas atividades desde que fora instituída em 2003, mas não tinha cargos efetivos. Quando assumiu o posto de coordenadora em janeiro de 2005, existiam apenas duas pessoas trabalhando com os projetos de segurança alimentar. Para a coordenadora foi fundamental um curso de capacitação sobre segurança alimentar que participou em São Paulo, no início de 2005. Nesse, entendeu que ao invés de tornar-se uma secretaria de município, era mais interessante a manutenção da coordenadoria enquanto articuladora das ações de segurança alimentar em Caxias do Sul, envolvendo todas as secretarias afins. Por isso, quando voltou do curso, solicitou que cada secretaria de município cedesse um funcionário para o grupo gestor, que passou a ser o elo de ligação entre as ações da SAIS junto as secretarias de município. Atualmente a coordenadoria dispõe de onze pessoas para desenvolver seus projetos, que respondem diretamente ao gabinete do prefeito, o que torna mais próxima a relação entre as ações locais de segurança alimentar e a gestão política do município como um todo.

Durante os anos de 2003 e 2004 foram implementados algumas ações pela SAIS, entre elas um restaurante popular e cozinhas comunitárias⁸². O banco de alimentos, ação de segurança alimentar local que principiou as demais ações sobre o tema, iniciou suas doações ainda em 2002 e estava diretamente relacionado a Ceasa/Serra, à prefeitura municipal através da SMA e à secretaria estadual de agricultura que reunia o Fórum de Segurança Alimentar (FORSAN) no município.

Segundo informações de representante do Conselho Municipal de Segurança Alimentar, até outubro de 2005 o Conselho havia realizado apenas atividades de discussão e socialização do tema da Segurança Alimentar. No dia 14 de outubro de 2005 houve então o primeiro encontro com o objetivo de traçar a Política Municipal de Segurança Alimentar. Participaram mais de 100 pessoas, contando com a presença dos 62 conselheiros (31 titulares e 31 suplentes). O evento teve na pauta quatro grandes eixos que se desdobravam nos temas a seguir:

estendeu para outras áreas sociais: criança e adolescente assistência social, educação; sendo introduzido posteriormente, como mecanismo de gestão nas áreas do trabalho e desenvolvimento rural. Os conselhos reúnem representantes do Estado e representantes da sociedade civil, tendo poderes consultivos e/ou decisório (ANDRADE, 2004). Sabe-se da difusão dessa organização local, mas chega a ser curioso o número de 22 Conselhos em Caxias do Sul. Na dissertação acabou-se referindo, com maior profundidade, ao Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional e ao Conselho de Desenvolvimento Rural devido suas proximidades com o objeto pesquisado. Embora interessante, um estudo mais detalhado sobre o funcionamento e inter-relação entre os Conselhos, seus históricos e dinâmicas de funcionamento foge a alçada dessa dissertação.

⁸² Segundo projeto local, a intenção eram 3 cozinhas comunitárias.

Acesso – produção de subsistência/feiras/merenda escolar/público especial/agroindústrias;

Qualidade – produção agroecológica/centros de treinamento/ classificação/sementes crioulas;

Educação – alimentação saudável/aproveitamento máximo/combate ao desperdício;

Cidadania – código do consumidor/ auto estima alimentar/ FORSAN e CONSEA.

Após as explanações sobre os quatro eixos foi realizado um trabalho em grupo, onde os representantes das entidades e da administração local responderam a seguinte pergunta: “existem muitas forma de mudar o mundo, o que você (sua entidade) pode fazer?”. Vale destacar que até meados de junho de 2006 a política municipal de segurança alimentar não havia sido concluída, estando ainda em fase de elaboração, portanto, não podendo ser incluída nessa descrição.

Entre as 88 entidades que atualmente participam do Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Caxias do Sul existe uma divisão entre os diferentes segmentos da sociedade, como se pode ver a seguir:

- Segmento dos sindicatos trabalhadores rurais, urbanos e movimentos sociais;
- Segmento de geração de trabalho e renda;
- Segmento de clubes de serviços, sindicatos patronais de órgãos e classes;
- Segmento de igrejas, cultos religiosos e similares;
- Segmento de capacitação profissional e formação;
- Segmento governamental – municipal, estadual e federal.

Dessa forma, a partir da organização e debates, tanto o CONSEA de Caxias do Sul quanto a SAIS tratam da segurança alimentar no município, com vistas a construir um olhar coletivo sobre a problemática local e definir as ações a serem executadas.

Retomando os conteúdos abordados no encontro de outubro de 2005 para definição da política municipal de segurança alimentar, percebe-se um espaço destinado a promover a discussão do “acesso aos alimentos”. No entanto, pelo que se compreende da pauta do encontro, esse era entendido basicamente pela promoção da produção para subsistência, de feiras, da merenda escolar e das agroindústrias. A qualidade dos alimentos foi introduzida pelo debate em torno da produção agroecológica, centros de treinamento (capacitação) entre outros. Percebe-se que no processo de institucionalização da segurança alimentar em Caxias do Sul, a relação que esta apresenta com o acesso e o abastecimento alimentar ainda parece centrar-se numa visão de escoamento de safra, estímulo à produção e comercialização.

A institucionalização da segurança alimentar e a ampliação da perspectiva do abastecimento alimentar para além da produção e comercialização é um processo recente no município de Caxias do Sul e no Brasil. Isso por sua vez representa um momento histórico em nível de país e de políticas locais, agora intituladas políticas de segurança alimentar, em que as dificuldades do acesso aos alimentos passam a ser reconhecida, no sentido amplo da problemática do abastecimento, e do conjunto de fatores que envolvem a produção, o processamento e a organização da distribuição alimentar.

No Brasil, a institucionalização das políticas de segurança alimentar é resultado de um processo que teve início com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) ainda na década de 90. A inclusão da segurança alimentar na agenda política brasileira passou a ter peso no governo do Presidente Lula, em virtude da construção de um Ministério específico para tratar da temática. Esse espaço advém de uma institucionalização da temática, e dos vários espaços de concertação que foram sendo criados para tratar do assunto, como seminários sobre segurança alimentar e a II Conferência Nacional. Nesses espaços, tanto o acesso aos alimentos, quando a discussão em torno do abastecimento alimentar tomou uma nova perspectiva, inclusive porque passaram a envolver diversos

segmentos da sociedade civil, como produtores, consumidores, governos, segmentos industriais, etc.

Essa institucionalização da temática é entendida como resultado do arranjo institucional do local da política e da vida própria que a noção de segurança alimentar vai imprimindo entre os atores e políticas locais, sendo socializada, debatida e concertada. Segundo Arretche (2000) em estudos sobre políticas sociais e determinantes da descentralização, a institucionalidade da política pública faz referência às “regras do jogo” de operação da política, sendo um conjunto de procedimentos legais que orientam o comportamento dos atores. Essa explicação introduz o comportamento dos atores sociais na definição da política, o que por sua vez orienta os instrumentos utilizados para dar conta dos objetivos da política local.

Com a descentralização das políticas públicas, a institucionalização passou a ser definida no local da política. Isso porque a Reforma Constitucional, ocorrida na década de 80, promoveu a autonomia institucional das políticas públicas no âmbito estadual e municipal. A participação popular passou a compor instâncias locais influentes na elaboração, execução e controle das políticas públicas sociais tendo nos municípios seu principal ambiente de execução (FARAH, 2000). Esse avanço do processo de democratização fortaleceu os atores locais e o contexto local na prática da política (PERACI et al, 2002).

Com isso, a institucionalidade passou a adequar-se ao contexto local onde a política pública é desenvolvida, sendo as ‘regras’ do jogo do local da política. Essa institucionalidade, ao introduzir a participação social na política, dá margem para se pensar que essas regras, essas orientações políticas que são legitimadas e/ou legalizadas entre atores sociais vão depender, diretamente, das relações constituídas no local. Embora essa discussão seja importante para entender a política local, foge a alçada dessa dissertação.

Tendo em vista o que foi abordado da institucionalidade até o momento, conclui-se que a segurança alimentar foi institucionalizada politicamente em Caxias do Sul, porém sua perspectiva para além da produção e consumo ainda não inferiu no entendimento do abastecimento alimentar entre os atores sociais que atuam junto à política de abastecimento alimentar no município. O fato de existir espaços institucionais que estejam acima dos próprios setores envolvidos (sejam suprasetorias) como o conselho de segurança alimentar permitirá que os setores dialoguem e planejem ações de forma integrada, conseguindo, quem sabe, mudar a lógica posta na atuação frente ao abastecimento alimentar até o momento. Assim, retomando a relação que se estabelece nessa dissertação entre abastecimento alimentar e segurança alimentar, percebe-se que a perspectiva da segurança alimentar poderá ser alcançada em Caxias do Sul quando suas ações, realmente, conseguirem institucionalizar sua perspectiva entre os atores sociais do abastecimento alimentar, o que é reconhecidamente fruto de um processo.

Dentre os princípios da segurança alimentar, dois estão diretamente relacionados a institucionalidade e, conseqüente, sustentabilidade da política pública de segurança alimentar⁸³ assim como do tratamento dado ao abastecimento alimentar: a intersetorialidade e a participação social. Para justificar esse entendimento, pretende-se discutir, nos itens que seguem, a intersetorialidade e a participação popular tendo como base a institucionalização da política municipal de segurança alimentar de Caxias do Sul, que por sua vez suplantou a política a política de abastecimento alimentar passando a inferir no acesso aos alimentos no município.

⁸³ A sustentabilidade é entendida como uma perspectiva estratégica, articulando entre si diferentes dimensões, como a ambiental, mas também social, econômica e política. Pensar de forma articulada essas quatro dimensões apresenta uma dimensão maior e fundamental do desenvolvimento humano (MENEZES, 1998).

6. Ações de Segurança Alimentar em Caxias do Sul – onde fica a política municipal de abastecimento alimentar?

Entre as ações de segurança alimentar, percebeu-se no estudo de campo, que o programa municipal de abastecimento alimentar de Caxias do Sul, foco do estudo dessa dissertação por envolver o objeto do abastecimento, passou a ser entendido como uma das ações de segurança alimentar no município.

A SMA é, segundo palavras da coordenadora da SAIS, parceira na concretização da segurança alimentar. No entanto, não parece ter havido mudanças na política de abastecimento, no sentido de uma orientação para bairros carentes. Pelo contrário, como já apresentado anteriormente, o secretário da SMA comentou ter sido necessário fechar uma feira num bairro carente em virtude da segurança. Isso advém do entendimento do abastecimento continuar estreitamente vinculado a necessidade de ampliação dos espaços de comercialização e inserção dos agricultores no comércio local, sem necessariamente dedicar-se a demanda da população carente e os fatores condicionantes do abastecimento.

As ações de segurança alimentar que passaram a ser promovidas no município têm muito a ver com o abastecimento alimentar, principalmente no que diz respeito a questão do acesso. No entanto, não são entendidas como parte da política municipal de abastecimento, pois são integrantes das ações de “segurança alimentar”.

Um resultado positivo dessas ações de segurança alimentar são as parcerias e espaços de participação popular criados no município. Embora até o momento não se tenha definido a política municipal de segurança alimentar, algumas práticas vem sendo implementadas, principalmente, pelo princípio da intersetorialidade, assunto que será aprofundado no próximo item. Como exemplos têm-se os Restaurantes Comunitários, o Banco de Alimentos, as Hortas Comunitárias e as Cozinhas Comunitárias onde houve mobilização de vários segmentos da sociedade caxiense, assim como apoio de outras instâncias governamentais que com isso estão garantindo o acesso aos alimentos pela população carente.

Mesmo que não componham a política de abastecimento, as ações de segurança alimentar promovida em Caxias do Sul estão basicamente alicerçadas no acesso aos alimentos daqueles grupos que não conseguem fazê-lo individualmente através da organização de doações, produção e alimentação subsidiada, como se verá nos relatos das ações que seguem, através do Banco de Alimentos, Hortas Urbanas, Cozinhas Comunitárias e Restaurantes Populares.

O Banco de Alimentos de Caxias do Sul foi fundado em 2002, devido a uma parceria entre a Ceasa/Serra, prefeitura municipal de Caxias do Sul e secretaria estadual de agricultura. Funciona da seguinte forma: os agricultores e atacadistas que atuam no entreposto da Ceasa/Serra doam alimentos às entidades assistenciais do município. A maior parte dos produtos doados são hortifrutis que são usados na preparação de refeições pelas entidades assistenciais beneficiadas. Até 2004 as doações estavam na ordem de 453.002 T, como demonstra a tabela a seguir.

Tabela 13 – Caxias do Sul, doações registradas na Ceasa/Serra nos anos de 2002, 2003 e 2004 para o Banco de Alimentos.

Ano	Total em quilos de alimentos doados
2002	129.180
2003	177.400
2004	146.422
Total	453.002

Fonte: ADCOINTER/2004.

Para receber doações, as entidades devem se cadastrar junto ao banco de alimentos. Durante os finais de tarde, os representantes das entidades cadastradas no entreposto da

Ceasa/Serra para coletar as doações. Geralmente por dia são duas entidades que recebem doações, sendo feito um rodízio entre dez (10) entidades cadastradas⁸⁴ até o momento da pesquisa de campo.

...(...)...nessas 11 entidades⁸⁵ tem uma pessoa da FAS ou SAIS ligada a prefeitura, uma estagiária, que ela está aqui para coordenar essas entidades, então assim, cada entidade são dois a três voluntários que vem, como são duas entidades por dia, cada entidade manda dois ou três voluntários, então esses voluntários eles vem aqui, passam nos box, passam nos produtores para arrecadar os alimentos, então vamos supor assim, tem um mamão lá estragado, eles tem um espaço lá dentro da pedra, a gente chama, que é lá no pavilhão dos produtores ...eles levam para lá e se tiver uma parte estragada, cortam, limpam, já levam daqui o produto é...quando é in natura, pronto para cozinhar... então são duas entidades que vem por dia. Se uma entidade atende 50 famílias a outra atende 100, vamos supor, é feito um equilíbrio, a entidade que atende 100 vai levar um pouco mais, proporcional. Isso é o que está acontecendo hoje.”(Chefe de Mercado Ceasa/Serra).

Recentemente houve um processo de regulamentação, através da Lei nº 6.426 de 04 de Outubro de 2005, que oficializou o Banco de Alimentos de Caxias do Sul, dando outras providências como uma maior infra-estrutura para seu funcionamento. Isso porque foi cedido em 2004 pela Companhia Nacional Abastecimento - CONAB à Administradora de Consórcios Intermunicipais S/A-ADCOINTER um pavilhão que está sendo adaptado para receber, armazenar e avaliar os alimentos para condições de consumo e distribuição. Basicamente, alimentos perecíveis e não perecíveis doados pela comunidade local. Anexo ao Banco de Alimentos funcionará o Balcão de Alimentos, espaço destinado a recepção, seleção e entrega de cestas de alimentos para população carente do município.

As hortas urbanas e áreas de compostagem tiveram início em 2003, a partir de um projeto junto ao Ministério de Desenvolvimento Social. Entre 2003 e 2005 as atividades ficaram quase estagnadas, sendo reativadas em 2005. Com a retomada das atividades, no planejamento se propôs o atendimento de 24 famílias em três localidades: Colina do Sol/Bairro Santa Fé e Canyon; Santo Antônio/Serrano e Loteamento Conquista/Bairro Santa Corona, onde se tenciona constituir núcleos familiares conforme critérios específicos⁸⁶. Entre

⁸⁴ Entidades cadastradas: 1) A família comunidade missionária independente – com 130 famílias beneficiadas; 2) Agência adventista de desenvolvimento e recursos assistenciais – com 180 famílias beneficiadas; 3) Associação educacional beneficente e centro de recuperação El Shadai(CRES) – com 20 pessoas beneficiadas; 4) Casa de alimento infantil Beltrão de Queiroz – com 130 crianças beneficiadas; 5) Casa de alimento infantil perpétuo socorro – com 115 crianças beneficiadas; 6) centro de reabilitação vita II –com 100 pessoas; 7) Centro educacional e assistencial fé e ação – com 40 famílias beneficiadas; 8)Clube de mães Santo Antônio – com 82 famílias beneficiadas; 9) Desafio jovem unidos na fé – com 80 pessoas beneficiadas e; 10) Lar da velhice São Francisco de Assis – com 70 pessoas beneficiadas (ADCOINTER, 2004).

⁸⁵ A entrevista foi realizada em 2005, quando já havia mais uma entidade sendo beneficiada e que não está presente na nota anterior. Segundo dados da SAIS, ao total são 230 entidades beneficentes no município, porém até o momento o Banco de Alimentos atende apenas 11, o que expressa uma percentagem de menos de 5% das entidades beneficentes do municípios beneficiadas com o Banco de Alimentos.

⁸⁶ Os critérios dividem-se em: em relação a família – responsabilidade pelo núcleo familiar (mulheres chefes de família); presença de idosos, pessoas com mais de 50 anos sem renda e situação de saúde grave na família; ter filho com até dois anos de idade em estado de desnutrição; famílias com menor número de dependentes com até 16 anos de idade; menor grau de escolaridade; somente uma pessoa por família; em relação a atividade agrícola - demonstrar vocação para esta atividade; ter experiência anterior; disponibilidade de horário integral; em relação a renda/moradia – não ter atividade remunerada e/ou vínculo empregatício; não estar participando de programas oficiais do governo federal, estadual e municipal(renda mínima, erradicação do trabalho infantil – PETI, benefícios de prestação continuada – BPC), ou seja, que recebam recursos financeiros; residir próximo a horta; inclusão de pessoas que morem há bastante tempo no local e que não estejam sendo beneficiadas pelos recursos

as parcerias citam-se a secretaria municipal de saúde; secretaria municipal de meio ambiente; SMA; secretaria municipal de educação; secretaria municipal de viação e obras públicas; companhia de desenvolvimento de Caxias do Sul – CODECA; Fundação de Assistência Social; Associação de Moradores dos Bairros Loteamento Colina do Sol, Bairros Santa Fé/Canyon, Bairro Santo Antônio/Serrano e Loteamento Conquista/Bairro Santa Corona; igrejas; movimentos sociais; grupos de apoio e; entidades comunitárias.

O projeto inicial de cozinha comunitárias foi apresentado ao governo federal em 2003, com a proposta de implantação de 3 cozinhas comunitárias⁸⁷, entre estas uma Cozinha Escola. A meta era atingir 300 refeições dia e o projeto envolvia uma parceria entre o poder público municipal, a Associação Asas do Futuro e Agora (ONGs locais), União das Associações de Bairros e Governo Federal. Na divisão de responsabilidades, ficava a cargo das entidades municipais: a) o local; b) as pessoas que preparariam as refeições conforme o cardápio fornecido pela nutricionista da secretaria de saúde; c) o recebimento das doações dos alimentos através do banco de alimentos e da compra direta da agricultura familiar de Caxias do Sul; d) o zelo pelos equipamentos e; e) a prestação de contas a um grupo gestor formado para atender as cozinhas comunitárias. Ao governo municipal cabia o monitoramento e coordenação do projeto através da SAIS, garantindo pessoal técnico na área de nutrição, assim como a prestação de contas ao Governo Federal e aos municípios através do orçamento participativo. Ao Governo Federal caberia a liberação de recursos para aquisição dos equipamentos e material de consumo que seriam destinados a implantação das Cozinhas Comunitárias.

A gestão das cozinhas comunitárias foi planejada para ser realizada de forma colegiada por um grupo gestor composto por representantes das entidades: Associação Asas do Futuro e Agora, união das associações de bairro(UAB) e município de Caxias do Sul, através da SAIS.

Segundo informações da coordenadora da SAIS, em outubro de 2005 uma cozinha estava em funcionamento e outras duas cozinhas já estavam prontas, apenas, no aguardo da regulamentação do Banco de Alimentos que seria o fornecedor de matéria prima para as refeições. A cozinha em funcionamento mencionada foi inaugurada em maio de 2005 e vinha atendendo 63 jovens do Programa Comunitário de Aprendizagem Profissional(PROCAP), de 53 bairros do município⁸⁸. Com a Lei nº6.426 de 4 de outubro de 2005 que criou o Banco de Alimentos, em dezembro do mesmo ano foi inaugurada a segunda Cozinha Comunitária, a qual desde então tem fornecido alimentação para 70 crianças diariamente. Em 2005 foi elaborado um projeto para a construção de uma quarta cozinha: uma cozinha escola, a ser

comunitários; preferencialmente, que sejam membros de famílias que residam sob a rede de alta tensão – Eletrosul. OBS: as famílias devem estar esclarecidas de que não haverá aporte de recursos financeiros a curto prazo. (PM Caxias do Sul, 2005).

⁸⁷ Estas se localizariam no Bairro Mariani, Bairro Vila Leon e Bairro Panazzolo.

⁸⁸ Os jovens são indicados pelos presidentes de bairros: “Porque? foi pedido para o presidente de bairro, qual é a pessoa carente, o menino ou menina de 12 a 16 anos do bairro que esta pronto para ser bandido e não é, que está lá na esquina e chama a atenção de todo mundo, é um líder, mas está fazendo nada? Então a gente pegou esse jovem apresentado pelo presidente de bairro, um jovem ou dois cada bairro e chamou para esse programa que é o PROCAP...projeto feito por um coronel...tenente, que hoje é presidente da UAB. Então ele faz o que? Eles estão fazendo uma oficina....um curso de dois anos de duração de mecânica automobilística e eletricidade...Então a gente esta dando palestras de segurança alimentar, de higienização, computação além do curso. Têm uma equipe nossa que estamos formando para acompanhar as famílias, para ver exatamente o que se passa dentro das famílias. E isso é para ser um projeto piloto da cidade que nós vamos desenvolver em vários locais”(Coordenadora da SAIS de Caxias do Sul).

implementada no Bairro Canyon⁸⁹. Junto a essa cozinha, propôs-se a construção de uma pequena agroindústria⁹⁰, também para ser utilizada como cozinha-escola.

São dois os restaurantes comunitários do município de Caxias do Sul⁹¹. O restaurante comunitário I funciona desde 2003, localizado na região central da cidade atende mais de 90 bairros servindo 300 refeições dia. Entre as parcerias que mantém o restaurante comunitário I estão o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Lojas Colombo, Centro Espírita Alunos do Bem e empresa Vinhedos Refeições Coletivas.

O valor do almoço é de Hum real e segundo palavras da coordenadora da SAIS, o restaurante é muito procurado por idosos não apenas pelo baixo valor das refeições, mas também pela socialização que esse espaço proporciona:

“...(...)...a gente fez uma pesquisa(restaurante em funcionamento), um levantamento quando a gente chegou(na administração municipal em janeiro de 2005) pra ver como ele estava andando. Que aconteceu na pesquisa? 35% que freqüenta esse restaurante são idosos fixos que moram na base de noventa bairros dessa planta aqui(mostrando um mapa). Eles descobriram, estavam doentes, trouxeram documentos para provar que estavam doentes, colesterol, depressão. Que aconteceu? Eles descobriram o restaurante, são aposentados e ganham uma mixaria, começaram a vir almoçar decentemente uma vez por dia e acabaram ficando curados do colesterol e fizeram um grupo de idosos que é uma terapia, tem até namoro, tem tudo ali. (Coordenadora da SAIS)

Uma pesquisa realizada pela SAIS no restaurante comunitário I, através de questionários aplicados a 408 freqüentadores do restaurante, em seis dias do mês de fevereiro de 2005, constatou que o público que mais procura o restaurante é do sexo masculino, na maioria aposentados, que vão ao restaurante diariamente e possuem em média uma renda mensal de um salário mínimo⁹². Os dados da pesquisa também mostraram que existe uma grande rotatividade de bairros da cidade que freqüentam o restaurante, sendo 92 bairros diferentes.

O restaurante comunitário II tem capacidade de 500 refeições dia, e sua localização foi estrategicamente pensada para atender uma população itinerante que circula no centro municipal visto que fica próximo a hospitais, farmácia popular, Sistema Nacional de Empregos (SINE), entre outros. Para este restaurante foram conseguidos equipamentos (TV, vídeo, etc) que serão utilizados em cursos de conscientização sobre saúde e alimentação, administrados por nutricionistas da SAIS. O projeto conta com a parceria da empresa

⁸⁹ O Bairro Canyon também é beneficiado com o projeto hortas urbanas, e existe a intenção de que as hortas forneçam a matéria prima para a cozinha escola.

⁹⁰ Foi comentado que a Eletrosul é parceira para o projeto de construção da agroindústria e da horta urbana, visto que o terreno onde está sendo construída uma das hortas é debaixo da fiação de alta tensão. Com isso, pretende-se remover essas famílias e impedir novas ocupações nessas áreas.

⁹¹ Anteriormente o restaurante existente era denominado de Restaurante Popular. Atualmente ambos restaurantes, um já em funcionamento e o outro em projeto, são chamados de Restaurantes Comunitários.

⁹² Resultados da pesquisa: Pessoas avaliadas: 408; Idade dos entrevistados: entre 47 e 91 anos; Sexo: 65,44% masculino e 34,56% feminino; Cidades: 97,06% de Caxias, 1,22% Farroupilha, 0,05% Novo Hamburgo, 0,05% Gramado, 0,24% Cazuza Ferreira (distrito de São Francisco de Paula), 0,24% Vacaria e 0,24% de Flores da Cunha; Trabalho: 39,70% são trabalhadores, 34,55% aposentados, 19,85% desempregados, 2,45% donas de casa e 3,45% não responderam; Estado Civil: 36,76% solteiros, 33,82% casados, 14,46% viúvos, 13,98% separados e 0,98% não responderam; Freqüência: 31,12% almoçam no RP todos os dias, 18,38% três vezes por semana, 10,04% uma vez por semana, 3,67% uma ou duas vezes por mês, 17,64% pela primeira vez e outras respostas somaram 19,15%; Renda Mensal: Recebem de 0 a 1 salário mínimo – 58,59%, de 2 a 3 salários mínimos – 34,06% e mais de 3 salários mínimos, 7,35% dos entrevistados; Abrangência: constatou-se a presença de pessoas de 92 bairros diferentes. Os mais significativos foram: 9,31% centro, 5,14% Rio Branco, 4,16% Reolon e 3,18% Kayser.

Vinhedos Refeições Coletivas Ltda, Centro Espírita Alunos do Bem, Governo Federal, Governo do Estado do Rio Grande do Sul e Governo Municipal. Cabe a empresa Vinhedos Refeições Coletivas a responsabilidade sobre o custo alimentar e não alimentar, custos com impostos inerentes a atividades e custos de massa salarial, incluindo encargos sociais. O Centro Espírita Alunos do Bem é responsável pela gestão administrativa, comprometendo-se com o funcionamento e estabelecimento da relação formal com os parceiros. O Governo Federal foi responsável pelo subsídio dos equipamentos e materiais permanentes e de consumo. Ao Governo do Estado cabe o repasse de recursos financeiros equivalente ao *per capita* de dois reais (R\$2,00) por refeição dia, totalizando quinhentas refeições dia referentes a uma empresa parceira previsto pela lei de solidariedade nº 11853. O Governo Municipal participará através do monitoramento, capacitação e coordenação do projeto da SAIS, além de serviços de manutenção(luz telefone e aluguel). A gestão do restaurante é colegiada, composta pelas seguintes entidades: Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Centro Espírita Alunos do Bem, Vinhedos Refeições Coletivas e empresa parceira. Cabe ao Centro Espírita Alunos do Bem fazer a prestação de contas mensalmente ao conselho e todas as atividades desenvolvidas no restaurante devem ser aprovadas pelo conselho.

Como se pode observar, o conjunto de ações de segurança alimentar apresentado envolvem a promoção do acesso da população aos alimentos, através de preços subsidiados, no caso dos restaurantes populares, ou das doações, no caso do banco de alimentos e das cozinhas comunitárias. As hortas urbanas, por suas vez, propõem-se tornar uma atividade de geração de renda para as famílias envolvidas, e com isso, garantir a regularidade do acesso dessas populações aos alimentos.

No item anterior discutiu-se a institucionalização da segurança alimentar em Caxias do Sul argumentando-se que as práticas concretizadas estavam diretamente vinculadas a intersectorialidade em desenvolvimento no município. Essa intersectorialidade propõe a articulação de diferentes setores que envolvem a dimensão alimentar e nutricional, imprimindo assim uma relativização do abastecimento alimentar enquanto ação de apoio à produção e à comercialização, embora não tenha diretamente atuado sobre a prática de abastecimento. Pretende-se aprofundar essa reflexão no item seguinte.

7. A intersectorialidade da segurança alimentar no município – promoção do acesso alimentar

Ao analisar a política municipal de segurança alimentar de Belo Horizonte, Mafra(2004) constatou que a articulação institucional e intersectorial nos programa de regulação de mercado e assistência alimentar foram estratégias para a implementação da política de segurança alimentar. Vale dizer que as ações de segurança alimentar envolviam experiências desenvolvidas por uma secretaria de abastecimento alimentar, mas também por outras secretarias naquele município. O que demonstra a importância da ação articulada para a promoção da segurança alimentar.

Como se viu no principiar dessa dissertação, a política municipal de abastecimento é prioritariamente desenvolvida pela SMA. Atualmente com a SAIS tem-se a intenção de que as ações de segurança alimentar sejam mais articuladas entre as secretarias. Embora não se tenha realizado uma investigação para captar toda a articulação que esta ocorrendo na administração municipal em prol da segurança alimentar, sabe-se da existência da relação entre a SMA e SAIS. Especula-se que essa aproximação com o tempo poderá promover a superação do entendimento do abastecimento enquanto ação voltada à produção e comercialização.

Como se verá a seguir, a intersetorialidade na segurança alimentar implica numa mudança de lógica da ação pública, e das parcerias públicas privadas. Isso porque a ação intersetorial da política de segurança alimentar implica numa mudança de ‘lógica’ do trabalho administrativo público, que passa de uma lógica setorial para uma lógica intersetorial.

“A política de segurança alimentar e nutricional lida de forma integrada com os fatores determinantes da situação Alimentar e Nutricional de uma população, que por sua vez são de naturezas distintas – econômica, psico-social, ética, política, cultural, etc. Portanto, a inserção da ótica de SAN em cada ação setorial implica numa mudança de lógica de atuação dos setores, além do diálogo entre eles, como já referido” (BURLANDY & MAGALHÃES, 2005, Mód.2:13).

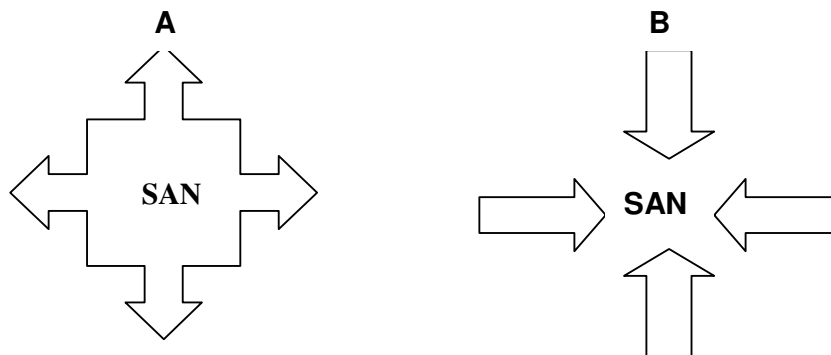
Essa mudança de lógica interfere em “contradições da sociedade que se expressam nos objetivos setoriais mais específicos e que fazem com que muitas vezes as ações de determinados setores amortizem ou mesmo anulem o impacto dos demais” (BURLANDY & MAGALHÃES, 2005, Mód.2:13). Tal interpretação pode explicar o entendimento da SMA que promove o abastecimento alimentar e embora essa seja uma prática de segurança alimentar, aparece enquanto um objetivo setorial de promoção da comercialização alimentar para inclusão dos agricultores no comércio local.

As demais ações de segurança alimentar que passaram a compor o cenário local têm promovido o acesso aos alimentos por grupos populares excluídos e que não eram atendidos pela política de abastecimento, que se concentrava em apenas um equipamento, as feiras de agricultores. Assim a inclusão da segurança alimentar no debate local, embora não tenha influído diretamente na política municipal de abastecimento alimentar, tem contribuído para a ampliação do acesso da população aos alimentos. A influência da intersetorialidade, nesse caso, pode não ter aflorado nas interpretações dos atores, ou ainda na política de abastecimento, mas já tem causado efeitos sobre o abastecimento alimentar do município. Enfim, o debate em torno da intersetorialidade se faz necessário porque se especula que essa articulação poderá atuar sobre a lógica setorial expressa nas ações políticas de abastecimento até o momento.

Aprofundando a discussão em torno da intersetorialidade da ação de segurança alimentar pode-se dizer que atuar sobre a lógica setorial implica atuar sobre uma lógica social, e por isso uma ação de difícil operacionalização, na maioria das vezes. Nesse caso, o pensar coletivo, através do planejamento integrado de projeto, assim como a existência de espaços institucionais que coordenem esse processo é fundamental para se alcançar a intersetorialidade.

Outro aspecto fundamental é que essa lógica intersetorial deve ter a segurança alimentar como ponto de partida no planejamento (figura 2 - A), como nucleadora das políticas públicas e não ao contrário (figura 2 - B) quando se parte de ações setoriais em direção a segurança alimentar.

Figura 2 – A Segurança Alimentar no centro da lógica intersetorial.



Fonte: elaboração própria

Têm-se assim, dois níveis de articulação entre os setores. Um representando a multisetorialidade e outro verdadeiramente no sentido da intersetorialidade. Na multisetorialidade cada setor identifica programas voltados à segurança alimentar que se tornam prioritários em seu âmbito de atuação. Embora essa estratégia promova uma aproximação entre diferentes setores, o que poderia chamar de lógica macro-setorial, não representa a intersetorialidade como lógica nucleadora (expressa na figura 2-B). Na intersetorialidade os diferentes setores constroem de forma conjunta e pactuada um projeto integrado destinado à alcançar os objetivos mais amplos da segurança alimentar (BURLANDY, 2004).

Percebe-se que ao se instituir o CONSEA Municipal em Caxias do Sul e a SAIS esta se instituindo a intersetorialidade no planejamento e responsabilização coletiva das ações de segurança alimentar:

“A implementação da SAN envolve interações permanentes entre Mercado-Estado-Sociedade e, portanto, um conjunto de atores e arenas decisórias, onde é possível prever o surgimento e tensões e conflitos para a elaboração de metas e objetivos” (BURLANDY & MAGALHÃES, 2005, Mód.7:2).

Nesse sentido, existe um esforço das entidades do município de Caxias do Sul em assegurar uma certa autonomia das ações de livre mercado, da intervenção pública e dos interesses privados de segmentos da sociedade local. Isso porque as arenas constituídas servem para o diálogo permanente e um certo controle social das iniciativas promovidas pela sociedade, seja ela pública ou privada.

É importante mencionar os mecanismos fundamentais para se garantir a intersetorialidade das políticas de SAN:

- Criação de arenas permanentes de concertação (formação de pactos, acordos) e negociação política nas diferentes esferas de governo a fim de estabelecer propósitos comuns e diretrizes integradas para a política de SAN. Estas arenas contribuem para gerar grandes acordos em torno da política sendo necessário criar os grupos de trabalho operacionais que vão colocá-los em prática no dia a dia da implementação dos programas;
- Formação de grupos de trabalho técnico operacionais que possam operacionalizar quotidianamente as ações conjuntas entre os programas;
- Estabelecimento de mecanismos de incentivo para o desenvolvimento de ações intersetoriais capazes de fortalecer a adesão das lideranças setoriais e reverter o tradicional padrão de competitividade entre os diferentes setores e lógicas no campo das políticas públicas de SAN;
- Identificação das ações e dos programas convergentes e critérios comuns de acompanhamento, evitando superposição de objetivos e competências;

- Alocação de recursos de maneira pactuada e construção de fluxos estáveis de financiamento, informação, apoio técnico e administrativo para a política de SAN nos diferentes níveis de governo;
- Criação de instâncias integradas de coordenação, avaliação e monitoramento das ações de SAN atuantes nas diferentes fases de implementação. (BURLANDY E MAGALHÃES, 2005, Mód.7: 3/4).

Retomando a realidade de Caxias do Sul, o CONSEA municipal estabelece uma agenda comum de ações entre as 88 entidades participantes, assegurando um espaço de concertação local para as ações de segurança alimentar. A elaboração coletiva da política municipal de segurança alimentar demonstra o avanço que vem ocorrendo na institucionalização da segurança alimentar entre as entidades do município e da intersetorialidade.

As ações de segurança alimentar ocorrentes no município de Caxias do Sul são de caráter coletivo e, a partir do relato realizado, percebe-se que algumas atividades são operacionalizadas de forma individual, embora resguardecam uma gestão ‘colegiada’. Isso permite uma maior agilidade das atividades sem sobrecarregar uma ou outra entidade.

Não se pode ignorar que o reconhecimento político, expresso em ações assistenciais e, até mesmo, de reestruturação social é almejado pelos diversos segmentos que atuam nas políticas de segurança alimentar. Nesse caso a intersetorialidade nas ações políticas contribui para assegurar um ajuste entre espaço de ‘promoção’ de entidades e atores sociais do espaço de ‘reconhecimento’ de ações coletivas. Entre os mecanismos de incentivo a adesão das lideranças setoriais em Caxias do Sul inclui-se a Lei de Solidariedade nº 11.853, do estado do Rio Grande do Sul, que torna as doações dedutíveis do imposto de renda. Também os estabelecimentos que participam com doações para o Banco de Alimentos de Caxias do Sul são identificados, através da fixação de placas e selos adesivos em local visível, o que permite o reconhecimento pela comunidade local daqueles que “compartilham” das ações de segurança alimentar e de combate à fome. Tudo isso servindo de estímulo aos participantes e reconhecimento da ação social.

Segundo a coordenadora da SAIS, a alocação de recursos das ações de segurança alimentar realizada pela sua coordenadoria apresenta-se insatisfatória, pois o orçamento para as ações de segurança alimentar ficam na dependência da sensibilidade das secretarias de município em resguardar parte de seu orçamento para as ações de segurança alimentar. A SAIS não tem orçamento próprio e a coordenadora salienta que embora tenham projetos e planos interessantes para executar, vivem na dependência, em sua maioria, do orçamento da União e das secretarias municipais:

“O plano é bom, só que tudo que é federal a gente está tentando buscar porque a segurança alimentar não tem verba na previsão orçamentária municipal. Não tem. Ela vive de governo federal e secretarias. Por isso a importância desse dinheiro também. Então eu acho que mais ou menos esses programas que a gente tem em andamento é dessa forma, por enquanto” (Coordenadora da SAIS).

Assim, uma das maiores limitações na concretização das ações de segurança alimentar em Caxias do Sul, segundo a coordenadora, advém da falta de orçamento específico. Isso acarreta insatisfações e até mesmo estrangulamentos nas ações de segurança alimentar provenientes de desgastes no andamento de atividades decorrentes da falta de recursos. Esse aspecto também é um desafio para a intersetorialidade que depende do planejamento integrado e do comprometimento orçamentário dos diversos setores envolvidos com a segurança alimentar visto que isso implica, muitas vezes, abrir mão de objetivos e recursos de curto e de médio prazo em função de ganhos futuros para além dos objetivos setoriais imediatos. Nesse caso, a

adesão dos atores depende da consistência e da coletividade na construção com que o projeto integrado está assentado, se representa as diferentes lógicas setoriais envolvidas (BURLANDY, 2004)

Por fim, percebe-se que a intersetorialidade, assim como a discussão em torno da segurança alimentar é recente para o município e, além disso, tem sido promovida, basicamente, por exigências da própria prática da segurança alimentar que acabam positivamente resultando num maior envolvimento dos atores locais do abastecimento com a temática da segurança alimentar. Desse processo de aprendizagem, por exemplo, pode-se citar a conformação e consolidação da SAIS que até início de 2005 lutava para ser uma secretaria, quando por fim percebeu que poderia atuar através da estrutura de coordenadoria, apenas incorporando representantes das outras secretarias municipais para garantir a intersetorialidade. Isso foi feito pela cessão de 11 técnicos que hoje atuam na SAIS e que asseguram um estreitamento entre setores de governo. A constituição do CONSEA e os encontros sobre segurança alimentar também compreendem esse processo.

8. Conclusão

A expressão “para além da relação da produção e comercialização” utilizada no título do capítulo buscou refletir a perspectiva da segurança alimentar no âmbito municipal, visto que em Caxias do Sul essa passou a promover ações voltadas para o acesso da população aos alimentos e incorporar a própria política de abastecimento alimentar. Tem-se consciência de que o comércio alimentar envolve a circulação alimentar num âmbito superior aos limites municipais e regionais. Essa situação, inclusive, é vivenciada pelo município de Caxias do Sul, que tem uma inserção em mercados fora dos limites do município. Além disso, relacionar abastecimento e segurança alimentar trouxe à tona questões que dizem respeito ao acesso aos alimentos como a quantidade ofertada, a diversidade de produtos, a qualidade e o preço, que são questões determinantes do padrão alimentar das famílias.

Ao longo do capítulo buscou-se trazer o entendimento dos atores sociais entrevistados sobre a política municipal de abastecimento alimentar e da segurança alimentar, tendo-se em mente que é a partir dessas perspectivas que se constrói e define a orientação das ações locais. A segurança alimentar, para os atores envolvidos com o abastecimento alimentar de Caxias do Sul, ainda tem enfoques particulares, mas a consolidação de um entendimento comum sobre o assunto está em curso. Prova disso é a constituição do CONSEA municipal. Ter o abastecimento alimentar “para além da produção e comercialização” exige a noção de segurança alimentar no centro de uma lógica intersetorial que, no entanto, até o momento, não foi completamente apreendida pelos entrevistados, também não sendo completamente análoga entre esses.

Já se argumentou que promover o abastecimento alimentar não se restringe a “prover” o mercado alimentar, estimulando este ou aquele setor. Significa estimular o fluxo alimentar e seus atores, o que influi sobre a circulação dos alimentos. Assim, a primeira exigência é pensar a totalidade do abastecimento alimentar, desde a dinamicidade exigida pela circulação alimentar até os atores sociais envolvidos nas decisões políticas. Isso é, pensar nos produtores, comerciantes e consumidores, considerando que a política pública não está imune às distintas relações e apreensões desses atores da problemática do abastecimento alimentar e da segurança alimentar. O que, por sua vez, permite dizer que a política local tem forte influência do ‘local da política’, mesmo considerando que trocas de experiências e informações influem na definição das práticas locais.

O fato da SAIS tratar da segurança alimentar, que inclui a política de abastecimento alimentar com implicações mais amplas que a comercialização alimentar, não necessariamente representou uma mudança nas ações voltadas ao abastecimento alimentar pela SMA. Tendo em vista as falas dos atores que compõem o abastecimento alimentar

percebe-se que a percepção de como atuar sobre o abastecimento, mesmo numa perspectiva de segurança alimentar, ainda tem na comercialização um viés muito forte, ao menos entre os atores do abastecimento alimentar de Caxias do Sul.

Como a política municipal de abastecimento alimentar não dá conta de extrapolar a concepção de ‘escoamento da produção’ através do estímulo à comercialização, a expectativa é que a noção de segurança alimentar, que vem se desenvolvendo no município, possa promover não apenas a produção e comercialização que compõem o abastecimento, mas interferir nos demais fatores que asseguram o acesso da população aos alimentos.

Vale dizer que não se buscou fazer juízo de valor sobre as respostas dos atores sociais, tratando como se um ator tivesse mais noção que outro ator sobre as temáticas abordadas. No entanto é curioso observar o fato de que o debate nacional e a constituição de diretrizes nacionais de segurança alimentar estão sendo apreendidas de forma distinta entre atores sociais nas suas localidades. E ainda, é esse processo de difusão da noção de segurança alimentar que leva a compreensão da problemática do abastecimento alimentar para além da produção e comercialização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao findar do trabalho creio que a dissertação servirá aqueles que nela encontrarem algo que os instigue saber mais sobre o objeto estudado: uma política de abastecimento alimentar de âmbito municipal. Qual o objetivo da política? qual é o público atendido? qual o enfoque? qual a visão daqueles que estão envolvidos com o abastecimento alimentar? como o Estado vem tratando do assunto, e os municípios, quais os instrumentos dessas políticas? como a segurança alimentar vem interferindo no tratamento do abastecimento alimentar? Enfim, uma série de questões que são fundamentais ao se tratar do abastecimento alimentar e que estavam naturalizadas no olhar de gestora de política alimentar, função que havia desempenhado até iniciar essa dissertação.

A política municipal de abastecimento alimentar de Caxias do Sul não foi diferente do que tinha visto até aquele momento. Uma política centrada na promoção da produção e comercialização alimentar, sendo que por vezes a regulação do mercado e ampliação dos espaços de comercialização representava a principal função da política de abastecimento. Isso foi perceptível pelo fato dos instrumentos da política estudada centrarem-se nas feiras de agricultores. Não se ignora que esse equipamento, de forma direta ou indiretamente, atua sobre a regulação dos preços e com isso, na capacidade da população em acessar os alimentos. No entanto, não atende os demais fatores que compõem o abastecimento alimentar, como a geração de renda e a informação aos consumidores, assim como assistência as populações mais vulneráveis ao acesso alimentar.

Inicialmente buscou-se apresentar dados sócio-econômicos do município de Caxias do Sul com o intuito de identificar o local onde estava sendo executada a política de abastecimento alimentar. Dados da produção alimentar também foram expostos no sentido de explicar a importância dedicada a criação de espaços de comercialização no âmbito da política municipal de abastecimento até porque Caxias do Sul tem uma produção alimentar significativa. Na sequência, apresentou-se a política municipal de abastecimento alimentar de Caxias do Sul com especial atenção aos instrumentos da política e como esses se relacionavam com o comércio local de alimentos.

Contudo, pode-se dizer que a orientação da política local, vide os vários tipos de Feiras realizadas (Feiras de Agricultores, Feira Ecológica, Balcão da Agroindústria, Feira do Vinho, Feira do Peixe Vivo e Ponto de Safra/Colheita), tem como principal objetivo o escoamento de safra. O que dá a sensação de que não existe diferenciação entre a política de abastecimento e de uma política voltada à comercialização de alimentos.

A ação de escoamento de safra advém do próprio local em que a política está localizada, no caso a Secretaria de Agricultura, onde o público é o agricultor e a agricultura. É, assim, natural que a política da SMA envolva o agricultor. Apesar dessa constante, vê-se que alguns municípios, de grande porte em sua maioria, gerenciam noutro formato a problemática do abastecimento alimentar, caso daqueles que apresentam uma secretaria municipal específica para tratar de abastecimento alimentar como Curitiba, Belo Horizonte, Porto Alegre, entre outros. Isso permite referendar que o fato do abastecimento alimentar ter uma orientação voltada à comercialização de alimentos e ao escoamento 'da safra', é um traço do local de planejamento da política.

Caxias do Sul ao ser conhecida pelo título de cidade de oportunidades, tem atraído pessoas que nem sempre conseguem uma colocação no mercado de trabalho local, gerando na cidade o aumento da população em vulnerabilidade alimentar. Essa população acaba dependente de ações de abastecimento alimentar que consigam atuar além da ampliação dos espaços de acesso proporcionado pelo equipamento das Feiras. Tal situação permitiu refletir o quanto dados populacionais são importantes no tratamento do abastecimento alimentar do município, pois envolvem o segmento demandante de alimentos ao mesmo tempo em que servem de

informação para aqueles que produzem e/ou intermediam o acesso alimentar. Assim, representam potencialmente oportunidades de geração e renda para a população local que produz alimentos.

No estudo, entendeu-se que tratar de abastecimento alimentar não se restringe a ligar duas pontas, produtor-consumidor, sendo que entre “outras ações de abastecimento” é importante estabelecer uma relação entre os espaços de demanda de alimentos e a população ofertante desses produtos. Nesse sentido, Caxias do Sul, por ter uma produção alimentar expressiva em quantidade e variedade, facilita essa proximidade o que pode melhorar as condições de acesso da população aos alimentos.

O relato em das estruturas de abastecimento encontradas em Caxias do Sul serviram para identificar as potencialidades produtivas locais e a organização do comércio de alimentos. Percebeu-se que embora significativo, o comércio institucional não figura entre as ‘opções’ mais atrativas aos agricultores no comércio alimentar local. O que, no âmbito da política do abastecimento alimentar, mereceria um estudo mais aprofundado.

Entendeu-se que a regulação de preços dos produtos oferecidos nas Feiras através da política municipal, cerca de 25% menores que no varejo tradicional, acaba influenciando sobre os preços dos demais espaços de comercialização, promovendo de forma indireta a regulação dos preços alimentares no município. Ao mesmo tempo, demonstrou que a política municipal de abastecimento alimentar foi planejada como uma política complementar às demais ações da SMA, sendo dedicada a inclusão dos agricultores no comércio local e não propriamente ao abastecimento alimentar no sentido da ampliação do acesso.

O segundo capítulo permitiu avançar no debate em torno do abastecimento, sendo o momento em que avancei no entendimento do que poderia vir a ser uma política local. Passei, então, a refletir sobre o abastecimento alimentar municipal voltado a garantir o acesso da população aos alimentos. Assim, tratar de abastecimento alimentar é pensar na produção, no processamento e na comercialização, com isso, na circulação alimentar. É imaginar um fluxo, dependente daqueles que ofertam os alimentos, mas também voltados àqueles que demandam esses produtos alimentares. Nesse sentido, o acesso tem uma expressão fundamental para quem encontra os alimentos disponíveis, mas não tem condições de adquiri-los. Entre as estratégias para atuar no abastecimento alimentar é importante o diagnóstico do fluxo alimentar. Também, nesse sentido, é importante tornar esse fluxo alimentar permanente. Considerando os fatores do abastecimento alimentar, deve-se atender para as condições de renda da população, visto que a renda incide sobre as condições de acesso aos alimentos e assim, a possibilidade de concretizar o fluxo alimentar e torná-lo regular.

O levantamento histórico feito ao longo do segundo capítulo mostrou que as interpretações sobre abastecimento alimentar, ao expor seu tratamento no âmbito nacional e com a descentralização, no âmbito local, representaram uma limitação no entendimento do abastecimento alimentar, muitas vezes restrito a promoção da produção e comercialização de alimentos. Também, a história das políticas de abastecimento alimentar nacional mostra que o estabelecimento de uma produção voltada ao mercado interno de alimentos dependeu de estímulos que tornassem esse espaço atrativo aos produtores brasileiros. A constituição de espaços demandantes de alimentos trouxe uma nova configuração nacional, ao mesmo tempo em que tornou a produção e comercialização de alimentos um imperativo, tanto para garantir alimentos a crescente população, quanto garantir o desenvolvimento industrial proposto nas políticas nacionais.

O segundo capítulo também mostrou que o abastecimento alimentar ao ser tratado em nível nacional, também refletiu a conjuntura política do Estado, que por momentos esteve mais pró-ativo e noutros momentos, em desobrigação. Atualmente experimenta uma ação de retomada das ações de abastecimento que atuem no âmbito nacional. Ao mesmo tempo, os relatos sobre políticas de abastecimento alimentar ao longo do capítulo serviram para refletir o

quanto a política está sujeita as mudanças governamentais, como exemplo se cita os órgãos criados e desobrigados, interrompendo ações de abastecimento alimentar.

Também se observou que durante muito tempo uma responsabilização do setor da agricultura no tratamento do abastecimento alimentar foi um imperativo. A percepção do abastecimento alimentar, nesse caso, restringia-se a aproximação produtor-consumidor, ampliação e regulação de mercado. No entanto, viu-se que tão importante quanto estimular a produção alimentar é atuar sobre um conjunto de fatores que condicionam o abastecimento alimentar e o acesso da população aos alimentos.

A reflexão sobre a importância da renda, de assegurar “condições de troca” para a população e, com isso, garantir que possam ter acesso aos alimentos resultou num entendimento da política municipal de abastecimento para além da perspectiva do estímulo a produção e comercialização. Essa percepção permitiu que se arriscasse uma formatação do que denominei de fatores do abastecimento alimentar, sendo estes fundamentais para que o acesso aos alimentos se concretize: a) regulação de mercados e criação de mercados; b) fomento da produção – assistência técnica e crédito agrícola; c) informação aos consumidores e; d) geração de emprego e renda. Embora possam parecer óbvios, creio nem sempre serem considerados no momento da definição de uma política de abastecimento alimentar, vide o caso da política de abastecimento alimentar de Caxias do Sul e outras relatadas.

Com isso, não estou querendo dizer que a produção e a comercialização, assim como os agricultores, não sejam fundamentais ao abastecimento. Tem-se que relativizar o tratamento dado aos públicos se o objetivo é o abastecimento, caso contrário, têm-se objetivos, tem-se a política, mas não se atinge o ‘abastecimento’ visto desde a ótica da segurança alimentar. Isso equivale dizer que é necessário envolver os atores que participam do abastecimento, desde a produção ao consumo. Mais recentemente, a noção de segurança alimentar, ao promover o envolvimento de atores sociais, como produtores, comerciantes, gestores públicos e consumidores, tem atuado sobre o enfoque do acesso alimentar, ampliando as ações no tratamento do abastecimento. Muitas dessas ações no sentido de contemplar os fatores de abastecimento alimentar.

O que se viu é que de fato ganha expressão a explicação de que a política de abastecimento alimentar estar locada, na maioria das vezes, em secretarias de agricultura, acaba por determinar o público ao qual a política é destinada. No entanto, a noção de segurança alimentar que recentemente vem sendo institucionalizada no âmbito nacional, assim como no contexto local de Caxias do Sul, poderá contribuir para ampliar a perspectiva do tratamento dedicado ao abastecimento alimentar como também à sua política. Isso porque a segurança alimentar enfoca prioritariamente o público carente no tratamento de sua política, tendo outros instrumentos em sua política para garantir o acesso da população aos alimentos, e não aqueles tradicionalmente empregados pelas políticas de abastecimento alimentar. Uma ação não deve se sobrepor a outra, e se entendeu que devem ser complementares.

O terceiro capítulo trouxe a expressão “para além da relação da produção e comercialização” com intuito de refletir a perspectiva da segurança alimentar no âmbito municipal. Isso porque Caxias do Sul passou a promover ações voltadas para o acesso da população aos alimentos e incorporar na política local de segurança alimentar a política de abastecimento. A relação estabelecida pelos atores sociais envolvidos com o abastecimento trouxe à tona questões em torno do acesso aos alimentos, de quantidade ofertada, de diversidade de produtos, de qualidade e de preço, todas essas questões determinantes do padrão alimentar das famílias.

O entendimento dos atores sociais envolvidos com o abastecimento foi mostrado no terceiro capítulo, pois se entende que é a partir dessas perspectivas que se definem e orientam as ações locais. Com isso constatei que a segurança alimentar ainda tem enfoques particulares, estando em curso um entendimento comum sobre o assunto.

Outra questão relevante é de que a lógica intersetorial deve ter a noção de segurança alimentar no centro das práticas voltadas ao acesso alimentar. Assim, o princípio da intersectorialidade, tão fundamental a segurança alimentar, é também importante para o processo de desnaturalização da política de abastecimento alimentar enquanto promoção da produção e ampliação de espaços de comercialização alimentar. Isso porque propõe ampliar os objetivos setoriais das políticas e, com isso, dos locais onde essas possam estar sendo planejadas. Nesse caso, para se ter o abastecimento alimentar numa perspectiva da segurança alimentar é necessário que os atores envolvidos no abastecimento alimentar também compartilhem da noção de segurança alimentar. Em Caxias do Sul, devido a criação do Consea Municipal, esse processo está em andamento.

As entrevistas suscitam uma das maiores contribuições dessa dissertação ao abastecimento alimentar, que é a percepção dos atores locais sobre o abastecimento alimentar e a segurança alimentar. Como observado no último capítulo da dissertação, há interpretações variadas sobre o abastecimento alimentar e a segurança alimentar que precisam ser problematizadas e compartilhadas entre esses atores até se chegar numa ação mais efetiva da política de abastecimento.

A noção de segurança alimentar, embora tenha estreita relação com o abastecimento alimentar, ainda se apresenta confusa entre os atores entrevistados e por vezes, limitada ao entendimento de alimento seguro. Como se pode observar na lista dos entrevistados, conversei com vários representantes locais que atuam junto ao abastecimento alimentar, mas creio, assim como a política local, não ter dado a atenção devida ao público consumidor, e que hoje percebo como informantes fundamentais para análise.

Entre as peculiaridades desse estudo, observei que a política local de abastecimento alimentar de Caxias do Sul, tendo algumas alterações, mesmo passando para uma outra administração política partidária, manteve-se atuante. Creio que a constituição da SAIS e do Conselho Municipal de segurança alimentar demonstram que o processo de institucionalização da segurança alimentar passou a compor o debate local. O certo é que ações voltadas a assegurar a população alimentos em quantidade, qualidade e regularidade são preocupações de outras instâncias que não apenas o poder público local, ou mesmo, alguns setores do poder público.

Essa percepção diz respeito não mais a expectativa da ação da política de segurança alimentar, mas a apropriação da importância dessa ação para o local onde ela se desenvolve. É a institucionalização e consolidação da segurança alimentar no município. Creio ser um processo interessante de ser estudado visto que essa questão por ser recente e também pelas limitações impostas pelo estudo não pôde ser aprofundada.

Entre questões que mereceriam mais dedicação, aponta-se a retomada pelo Estado de ações de abastecimento e como vem sendo essa relação com os municípios e estados, em virtude de uma certa autonomia gerada pela desobrigação do Estado nos anos 80. Esse processo tem permitido, e de certa forma exigido, que os municípios procurem, embora com dificuldades, organizar e regular seu abastecimento alimentar. Mas, até que ponto é viável estabelecer políticas municipais de abastecimento sem comprometer a dinâmica produtiva e comercial de outros municípios, ou mesmo, conflitar com ações nacionais? Essa questão apresenta-se como problema para aqueles que estiverem tratando do abastecimento alimentar de forma dinâmica, considerando os vários locais de oferta produtiva e de demanda alimentar, que no caso dos municípios é no âmbito local, e no caso do Brasil em âmbito nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABCAO - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMPANHIAS DE ARMAZENAMENTO OFICIAIS. Disponível em< <http://www.abcao.com.br/>> acesso dia 10 de dezembro de 2005.
- ADCOINTER. Demonstrações contábeis 2004. Trabalho não publicado.
- ADCOINTER. Regulamento de mercado. Caxias do Sul, 1999.
- AGAMPOMI - ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE PRODUTORES DE MAÇÃ. Campanha para erradicação da *Cydia Pomonella*. Caxias do Sul: Grafine, 2002.
- ANDRADE, I. A. L. Conselhos de Desenvolvimento Rural: um espaço adequado para pensar o desenvolvimento local? IN SCHNEIDER, S.; SILVA, M, K.; MARQUES, P. E. M. (orgs.). Políticas públicas e participação social no Brasil rural. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.
- ANJOS, F. S. et al As feiras livres de Pelotas sob o império da globalização: perspectivas e tendências. Pelotas: Editora e Gráfica Universitária, 2005. 195p.
- ARRETCHE, M. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. São Paulo: Ed. Revan, 2000.
- ARANHA, Adriana. Segurança Alimentar, gestão pública e cidadania: a experiência do município de Belo Horizonte-1993/1999. Tese de Doutorado, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2000.
- BELIK, Walter. Mecanismos de coordenação na distribuição de alimentos no Brasil. In: BELIK, W. e MALUF, R. (orgs.) Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização. Campinas, SP: IE/UNICAMP, 2000, 244p.
- BITTENCOURT, G. Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Campinas: IE/Unicamp, 2003. (dissertação de mestrado)
- BRANDÃO, C. R. Plantar, colher e comer. Rio de Janeiro: Edição Graal, 1981.
- BREITBACH, Aurea C. M. O desenvolvimento da região de Caxias do Sul. FEE:2001. Disponível em http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/1/mesa_3breitbach.pdf > acesso em 05 de dezembro de 2005.
- BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. Políticas e programas públicos em segurança alimentar e nutricional. Módulo 2 e 7. Curso: certificado em segurança alimentar e nutricional - construindo capacidades em segurança alimentar no brasil, 2005. Não publicado.
- BOURGEOIS, R. & HERRERA, D. CADIAC: Cadenas y dialogo para la acción. Enfoque participativo para el desarrollo de la competitividad de los sistemas agroalimentarios. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperacion, 1996.
- SILVA, L. I. e CAMARGO, J. A. (coords.). Projeto fome zero – uma proposta de uma política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo: Instituto Cidadania, 2002.
- BRANCHI, E. P. L. Pesquisa sobre o perfil do consumidor da feira ecológica do município de Caxias do Sul. Universidade Federal de Caxias do Sul – Trabalho dos alunos da disciplina ADM 483C/Administração Mercadológica, Caxias do Sul, 2002. Trabalho não publicado.
- BRASIL. Lei nº 60 de 4 de maio de 1948. Institui “feiras livres” para produtos agrícolas, determina o prazo para a instalação e autoriza o poder executivo a baixar o competente regulamento Caxias do Sul, 1948.
- _____. Decreto nº 9 de 20 de dezembro 1948. Regulamenta o funcionamento das feiras livres. Caxias do Sul, 1974.
- _____. Decreto nº 3.685 de 10 de junho de 1974. Aprova o regulamento interno do mercado público municipal.Caxias do Sul, 1974.
- _____. Decreto nº 9.069 de 03 de novembro de 1997. Aprova o regulamento interno da feira de agricultor e revoga o decreto municipal nº8.012 de 22 de março de 1994.. Caxias do Sul, 1997.
- BRASIL. Objetivos do desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília, IPEA/IBGE, 2004.

BURLANDY, L. Segurança alimentar e nutricional: intersectorialidade e as ações de nutrição. Saúde em revista, Universidade Metodista de Piracicaba, v.6, nº13, p.9-15, mai/ago.2004

BURNIER, D. F. Agricultura brasileira: a produção de alimentos. Tese de Doutorado, USP, 2000.

CASTRO, J. A geografia da fome no Brasil. Rio de Janeiro: Gryphus Editora, 1946.

CEBRAC - Fundação Centro Brasileiro de Referência e Apoio Cultural. Produção de estudos e seus efeitos nas políticas agrícolas. Projeto PNUD/BRA/91/014, versão preliminar, 2004. Disponível em < <http://www.cebrac.org.br/v2/upload/DFSET94.DOC> > acesso dia 19 de Novembro de 2005.

CESA – COMPANHIA ESTADUAL DE SILOS E ARMAZÉNS. Disponível em<www.cesa.rs.gov.br> acesso dia 05 de Dezembro de 2005.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. Brasil: produção de grãos. <www.conab.gov.br> acesso em junho de 2005.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR – Textos complementares para discussão, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). *Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional*. Brasília (DF): 2004.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). *Diretrizes de Segurança Alimentar e Plano Safra 2003/2004*. Brasília (DF): 2003.

COSTA, C. e MALUF, R. Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional. São Paulo, Pólis, 2001. 60p. (publicações Pólis, 38).

CROCOMO, F. C. A administração pública municipal e o abastecimento de hortigranjeiros: o caso dos varejões municipais de Piracicaba, estado de São Paulo. ESALQ/Piracicaba. Dissertação de Mestrado, 1992.

CUNHA, A.; LEMOS, M.; NABUCO, M.; e PESSOA, M. Políticas locais de acesso alimentar: entre regulação e as políticas compensatórias. In: BELIK, W. e MALUF, R. (orgs.) Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização. Campinas, SP: IE/UNICAMP, 2000, 244p.

DE BONNI, Luis Alberto; COSTA, Rovilio. Os italianos do Rio Grande do Sul. 3ª Ed. Escola Superior de Teologia São Lourenço de Brindes: Porto Alegre, 1984.

DELGADO, Guilherme C. Capital financeiro e agricultura no Brasil. Campinas: Unicamp/Ícone, 1985.

DEPARTAMENTO DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS - DIEESE - < <http://www.dieese.org.br/>> acesso dia 30 de Setembro de 2004>

DOS SANTOS, José Vicente Carvalho. Colonos do vinho – estudo sobre a subordinação do camponês ao capital. 2ª Ed. HUCITEC: São Paulo, 1984.

EMATER. Relatório de trabalho conjunto entre SMA e Emater. Caxias do Sul, 1979. Trabalho não publicado

EMATER. Extensão Rural: 50 anos ao lado das famílias dos agricultores. Jornal da EMATER. Ano V – Número 3 – Porto Alegre, Maio/Ago, 2005.

ESCOLA SUPERIOR DE AGRICULTURA LUIS DE QUEIROZ. Abastecimento Alimentar e a Ação Pública Municipal: o caso de Piracicaba / Convênio de cooperação técnica entre ESALQ/USP e a prefeitura Municipal de Piracicaba. Piracicaba, 1992. 246p.

EVANS, Peter. “Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy, *World Development*” 24(6), June 1996, pp. 1119-1132.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. Cadernos de gestão pública e cidadania, vol. 18, Abril de 2002. Disponível em< <http://inovando.fgvsp.br> > dia 15 de dezembro de 2004.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. FEE: 2005. Disponível < www.fee.tche.br> acesso dia 05 de dezembro de 2005.

_____. Mercados regionais de trabalho no RS: manifestações da reestruturação produtiva em quatro regiões selecionadas / Guilherme Xavier Sobrinho, Sheila S. Stenberg, Maria Isabel H. da Jornada, Sandro Rogério dos Santos, Vânia B. Heredia, Fernando C. Cotanda. Porto Alegre : FEE, 2005. 80p. : tab. (Documentos FEE; n. 64)

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. O mapa do fim da fome: metas sociais contra a miséria nos municípios gaúchos. FGV: Rio de Janeiro, 2001. Disponível em < http://www.fgv.br/ibrc/cps/mapa_fome.cfm> em 6 de dezembro de 2005.

GALEAZZI, M. A. M. A segurança alimentar e os problemas estruturais de acesso. In: GALEAZZI, M. A. M.(org.) Segurança alimentar e cidadania – a contribuição das universidades paulistas. Campinas, SP: Mercado das Letras, 1996.

GRAZIANO DA SILVA, J. A nova dinâmica da agricultura brasileira. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1996.

GUILHOTO, J. M...[et al]. Agricultura familiar na economia: Brasil e Rio Grande do Sul. Brasília: MDA, 2005. 44p.; (estudos Nead; 9).

INCRA/FAO. O Novo retrato da agricultura brasileira: o Brasil redescoberto. Brasília: NEAD, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002 – 2003: primeiros resultados – Brasil e Grandes Regiões. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil. Brasília: IPEA, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E SOCIAIS – IPES DA UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL. Cesta Básica de Caxias do Sul, junho de 2005. Disponível em <www.ucs.br/ccea/ipes>

JORNAL BOM VIVANT. Município gaúcho incentiva qualidade e consumo de vinho. Ano 7 – nº79 – Setembro de 2005. Ed. Século Novo LTDA: Flores da Cunha, 2005.

JORNAL CAXIENSE. Em três anos, movimento na feira do agricultor atingiu a Cr\$650 milhões. Caxias do Sul, 13 de dezembro de 1982.

JORNAL O PIONEIRO. A primeira feira do agricultor pode ser inaugurada dia nove. Caxias do Sul, 31 outubro de 1979.

LAVINAS, L. e GARCIA, E. E. Programas sociais de combate a fome. Brasília: IPEA, 2004.

LEITE, S. *Autoconsumo y sustentabilidad en la agricultura familiar: una aproximación a la experiencia brasileña*. In: BELIK, W.(org.) Políticas de seguridad alimentaria y nutrición em América Latina. São Paulo: Hucitec, 2004.

LINHARES, Maria Y. L. & TEIXEIRA DA SILVA, Francisco C. História política do abastecimento(1918 – 1974). Brasília: Ministério da Agricultura, 1979.

MAFRA, L A.S. O município na gestão de políticas locais de segurança alimentar: regulação de mercado e assistência alimentar em Belo Horizonte. Dissertação de Mestrado – CPDA/UFRRJ, 2004.

MALUF, R. Panoramas e mitos do abastecimento alimentar. Ver. Univ. Rural, Sér. Ciências. Humanas. V.16, n.1/2, 25-33, jan./dez. 1994.

_____. Ações públicas locais de abastecimento alimentar. São Paulo: Instituto Pólis, Paper 5, 1999.

_____. Consumo de alimentos no Brasil: traços gerais e ações públicas locais de segurança alimentar. São Paulo: Instituto Pólis, Paper 6, 2000.

MALUF, R. S. Conceitos e princípios em segurança alimentar e nutricional. Módulos 1, 6 e 9. Curso: certificado em segurança alimentar e nutricional - construindo capacidades em segurança alimentar no brasil, 2005. Não publicado.

_____. A multifuncionalidade da agricultura e a realidade brasileira. In: CARNEIRO, M. J e MALUF, R.(orgs.) Para além da produção. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003.

_____. Produtos agroalimentares, agricultura multifuncional e desenvolvimento territorial no Brasil. In: MOREIRA, R. J. e COSTA, L. F. Mundo Rural e Cultura, Rio de Janeiro: Mauad, 2002.

_____. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e segurança alimentar. In: LEITE, S.(org) Políticas públicas e agricultura no Brasil. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2001.

MALUF, R.; ZIMMERMANN, S. A. *Politiques municipales de lutte contre la faim et promotion de l'agriculture familiale au Brésil*. França, 2005. Disponível em < www.cfsi.asso.fr>

MENEZES, F. Sustentabilidade Alimentar: uma nova bandeira? Revista de Ciências Sociais e Econômicas - Raízes. nº18, set. Paraíba: Universidade Federal da Paraíba, 1998.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório final – 2ª Versão. Brasília: CONSEA, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *PIB das cadeias produtivas da agricultura familiar*. Brasília (DF): NEAD, 2004. [www.mda.gov.br/, 18/05/2005].

MONDIN, I. J. B.; ARAUJO, Z. S. A importância sócio econômica das feiras de agricultor. Universidade de Caxias do Sul. Curso de especialização em Geografia. Monografia de conclusão, 1983.

NEVES, M.; GIORDANO, S.; SPERS, E. & ZYLBERSTAJN, D. *Agrobusiness in Brazil*. IAMA – International Food and Agribusiness Management Association – International Congress, 1997, Jakarta, Indonésia, p.2-22.

ORENSTEIN, L. e SOCHACZEWSKI, A. C. Democracia com desenvolvimento: 1956 e 1961. In: PAIVA ABREU, M. (orgs.) A ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

PERACI, A., S; BONATO, A.. A.; NUNES, S. P. Os conselhos e os arranjos institucionais para a gestão do programa Fome Zero. Curitiba: Deser, 2002. Disponível < http://www.deser.org.br/pub_read.asp?id=74> dia 15 de Dezembro de 2004.

PEREIRA, P. O conceito de segurança alimentar: debates e controvérsias. Rio de Janeiro: Textos CPDA, n.8, Jun, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL - PM. Disponível em: <<http://www.caxias.gov.br>> Acesso em 14 de Agosto de 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL - PM. Gestão econômica financeira. Caxias do Sul, 1954. Trabalho não publicado.

RAUPP, A. K. Políticas Públicas e Agroindústrias de Pequeno Porte da Agricultura Familiar – Considerações de Experiências do Rio Grande do Sul. Dissertação. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

READON, T. E BERDEGUÉ, J. A. *Supermarkets and agrifood systems: latin american challenges*. Development Policy Review. Vol. 20. Number 4. September 2002.

SANTOS, S. M. C. Política Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar de Belo Horizonte. In: FARAH, M. F. S.; e BARBOSA, H. B. (orgs.) Novas experiências de gestão pública e cidadania. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000. 296p.

SCHETJMAN, A. *Dilemas(reales e falsos) que enfrenta el enfoque de la política alimentaria*. In: BELIK, W. e MALUF, R. (orgs.) Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização. Campinas, SP: IE/UNICAMP, 2000, 244p.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINDICATO DO COMÉRCIO VAREJISTA DE CAXIAS DO SUL – SINDILOJAS. 50 anos do sindicato do comércio varejista de Caxias do Sul. EVANGRAF: Porto Alegre, 2004.

SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA DE CAXIAS DO SUL(SMA)
Regulamento interno – Ponto de Safra, 2005. Trabalho não publicado
_____.Feira do Agricultor – regulamento interno. Caxias do Sul, 1997.
_____.O meio rural e a agricultura caxiense, material de divulgação da
Administração Popular: Caxias do Sul, melhor hoje, melhor amanhã. Gestão 1997/2000.
Documento sem data.
_____.Programas 2005/2008, material de divulgação da Administração
Comunitária Gestão 2005/2008.
_____.Programas para o desenvolvimento do meio rural, material de divulgação da
Administração Popular: Caxias do Sul, desenvolvida com participação. Gestão 2001/2004.
Documento sem data.
_____.Projeto de qualificação das feiras livres da cidade de Caxias do Sul, 2005a.
Trabalho não publicado
_____.Programas da SMA. Caxias do Sul, 2001. Fonte: www.caxias.gov.br >
acesso em: 14/08/2004.
_____.Feira do vinho da estação. Caxias do Sul, 2005b.
SOUZA, A. e LAMOURNIER, B. A feitura da nova Constituição: um re-exame da cultura
política brasileira. Planejamento e políticas públicas v.1 – n.2 dez.1989. Brasília, instituto de
Planejamento Econômico e Social, 1989. p.17 -38.
UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL. Programa de agroindústria 2005. UCS: Caxias do
Sul, 2005.
VEIGA, J. E. A dimensão rural do Brasil. Estudos Sociedade e Agricultura. vol.12,n.1,
abril/2004.

ANEXOS

Relação das feiras do agricultor – Anexo 1

Declaração de produção e cadastramento da feira de agricultor – Anexo 2

Relação das Entidades e Representantes Entrevistados - Anexo 3

Roteiro de entrevistas - Anexo 4

Anexo 1 – Pontos de comercialização em Caxias do Sul acompanhados pela política municipal de abastecimento alimentar (SMA, Out/2005).

Terça feira		
Bairro Gauchinha	Rua Montenegro	06h às 09h
Bairro Panazzolo	Rua Dante Pelizzari	06h às 09h
Bairro Arco Baleno	Rua Flamingo	09h15 às 11h
Bairro Boa Vista	Rua Silveira Martins	09h15 às 11h
Bairro Centro	Rua Augusto Pestana	16h às 19h
Bairro Petrópolis	Rua Angelo Corso	16h às 19h
Bairro Jardim América	Rua Amazonas	16h às 19h
Bairro Galópolis	Rua Hércules Galló	16h às 19h
Bairro Jardelino Ramos	Rua Humberto de Campos	16h às 19h
Bairro Santa Lúcia	Rua Benedicto Venturini	16h às 19h
Quarta feira		
Bairro Santa Catarina	Rua Gov. Roberto Silveira	06h às 09h
Bairro São José	Rua Dom Pedro II	06h às 09h
Bairro Cohab	Rua Modesto dos Santos	09h15 às 11h
Bairro Fátima	Rua Justina Poncato Spada	09h às 11h
Bairro Santa Fé	Rua Treze/Zélia R. Furtado	09h15 às 11h
Bairro São Leopoldo	Rua Antônio Berti	16h às 19h
Bairro São Cristóvão	Rua Dep. Nadir Rosseti	16h às 19h
Bairro Ana Rech	Rua Pe. Gerônimo Rossi	16h às 19h
Quinta feira		
Bairro Cidade Nova	Rua Egidio Viero	06h às 09h
Bairro Cinquentenário	Rua Profª. Maria D. Pinto	06h às 09h
Bairro Rio Branco	Rua General Malett	06h às 09h
Bairro Santos Dumont	Rua Alcides Moreira de Castilhos	09:15 às 11h
Bairro Desvio Rizzo	Rua Pedro Poloni	09h15 às 11h
Bairro Salgado Filho	Rua Mansueto Pezzi	09h15 às 11h
Bairro Planalto-Rio Branco	Rua Domenica Michelle	09h30 às 11h
Bairro Vila Romana	Rua João Tonietto	16h às 19h
Bairro Serrano	Rua Armino Rech	16h às 19h
Bairro São Ciro	Rua Primitiva Zatti	16h às 19h
Sexta feira		
Bairro Centro(EC Juventude)	Rua Hércules Galló	06h às 09h
Bairro Sagrada Família	Rua Major Adalto Cruz	06h às 09h
Bairro Pioneiro	Rua Pedro Betti	09h15 às 11h
Bairro Fátima	Rua Dr. Cezare Ardizioni	09h15 às 11h
Bairro Diamantino	Rua Girolano Tonet	09h15 às 11h
Bairro Jardim Iracema	Rua Agnaldo Luis Boeira	16h às 19h
Bairro Cruzeiro	Rua Camaleão	16h às 19h
Bairro Madureira	Rua Virgilio Ramos	16h às 19h
Bairro Santa Corona	Rua Angelo Adami	16h às 19h
Bairro Mariani	Rua Celino Nunes Barbosa	16h às 19h
Sábado		
Bairro Lourdes	Rua Plácido de Castro	06h às 09h
Bairro São Francisco	Vila Amélia - Rua Vigílio Lusa	06h00 às 09h
Bairro Bela Vista	Rua Valentin Comerlatto	09h15 às 11h
Bairro Vila Leon	Rua Pedro Giacometi	09h15 às 09h45
Bairro Planalto I	Rua Francisca Xavier Cabrini	09h15 às 11h
Bairro São Victor Cohab	Rua Giovanni E. Menegotto	09h00 às 11h
Bairro São Caetano	Rua Cantidio Ribeiro de Lima	09h15 às 11h

Mini feira		
Bairro Bom Pastor	Terça-feira	09h às 10h30
Bairro Reolon	Sábado	16h às 18h30
Encruzilhada de Ana Rech	Quarta-feira	16h às 18h30
Ponto de Safra/Colheita		
Rua Dr. Montaury entre Av. Júlio e Sinimbú	Sexta-feira	7h30 às 17h
Rua Coronel Flores entre Rua Os 18 do Forte e Rua Sinimbu	Sexta-feira	7h30 às 17h
Rua Treze de Maio entre Av. Júlio de Castilhos e Sinimbú	Sexta-feira	7h30 às 17h
Feira do Peixe Vivo		
No largo da Praça Dante Alighieri	Semana Santa	
Feira Ecológica		
Rua Augusto Pestana, na antiga Estação Férrea	Sábados	08h às 12h
Rua Santos Dumont, próximo a Eberle/Maesa	Quartas-feiras	14h às 18h
Balcão da Agroindústria		
Casa do Artesão	Terça a Sábado	
Feira do Vinho		
Rua Augusto Pestana, na antiga Estação Férrea	sábados	7:00 às 13:00

Anexo 2 – Declaração de produção e cadastramento da feira de agricultor (SMA, Out/2005).

Anexo 3 - Relação das Entidades e Representantes Entrevistados

1. Secretaria Municipal de Agricultura de Caxias do Sul

Secretário 2005/2008 – Nestor Pistorello em 04/10/2005.

Coordenador de Feiras – Celso Viezzer em 29/09/2005.

Coordenadora Técnica das Feiras – Eng^a Agrônoma Neiva Rech em 06/10/2005.

Coordenador Programa Municipal das Feiras – Técnico Agrícola Hélio Guerra em 02/03/2005.

Ex-coordenador técnico do Programa de Abastecimento Popular 1997/2004 – Eng^o Agrônomo Paulo Ricardo Fachin em 04/10 e 06/10/2005

Técnico Agrícola – Rudinei Giacomelli em 04/10/2005

2. Coordenadoria de Segurança Alimentar e Inclusão Social

Coordenadora 2005/2008 – Janete Tavares em 30/09/2005

Nutricionistas Cristina Fabian e Marli Mosera em 05/10/2005

3. Sec. Municipal de Educação- Programa Municipal de Alimentação Escolar

Nutricionista Danielle Falken Bachs em 05/10/2005

Nutricionista Patrícia Sacaro Torella em 05/10/2005

4. Associação de Feirantes Agricultores de Caxias do Sul

Presidente 2005 – Roque Menegol em 01/10/2005

5. Ceasa/Serra – Adcointer administradora de Consórcios Intermunicipais S. A

Gerente Técnico Operacional 2005 – Antônio Garbim em 30/09/2005

Chefe de Mercado - Gilnei Boggio em 30/09/2005

6. Universidade de Caxias do Sul

Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais – Prof. Divanildo Triches em 03/10/2005

Pró Reitoria de Extensão e Ex secretário Municipal de Agricultura 1994/1996 – Prof. Jaime Lovatel em 05/10/2005

7. EMATER Municipal

Eng^o Agrônomo Luciano Ilha em 04/10/2005

Técnico Agrícola Juarez Boniatti em 04/10/2005

8. Sindicato dos Trabalhadores Rurais

Presidente - Raimundo Bampi em 04/10/2005

9. Feira Agroecológica

Coordenador – Ari Venturin em 01/10/2005

Vice Coordenador – Maichel Formolo em 01/10/2005

10. Consumidores

Conversas informais com 5 consumidores de feiras em Caxias do Sul.

11. CONAB

Diretor de Logística – Silvio Porto em 08/11/2005

Anexo 4 – Roteiro de entrevistas

1. Havia ações de Abastecimento antes do PAP?
2. Como é a atuação da entidade para o apoio aos agricultores colocarem seus produtos no mercado de Caxias do Sul?
3. O PAP teve algum impacto na composição da produção dos pequenos agricultores?
4. O que o PAP, na sua opinião, tem de inovador?
5. Qual a relação do PAP com o varejo tradicional?
6. Por que Feiras?
7. Na sua opinião, a produção local é orientada para o consumo local? O PAP contribui para isso?
8. E a Segurança Alimentar, como você vê isso?

338.198165	Zimmermann, Silvia Aparecida
Z76p	Políticas de abastecimento alimentar na
T	perspectiva da segurança alimentar : o
	programa de abastecimento alimentar de
	Caxias do Sul, RS / Silvia Aparecida
	Zimmermann. - 2006.
	xii, 143 f.
	 Orientador: Renato Sérgio Jamil Maluf.
	Dissertação (mestrado) - Universidade
	Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto
	de Ciências Humanas e Sociais.
	Bibliografia: f. 117-121.
	 1. Abastecimento de alimentos -
	Políticas públicas - Caxias do Sul [RS] -
	Teses. 2. Segurança alimentar - Políticas
	públicas - Caxias do Sul [RS] - Teses. I.
	Maluf, Renato Sérgio Jamil. II.
	Universidade Federal Rural do Rio de
	Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e
	Sociais. III. Título.