



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

ÂNGELA MARIA MARTINS PEIXOTO

Do Consenso da Fome à Soberania Alimentar: políticas públicas e
produção de alimentos saudáveis na Região Metropolitana de Goiânia
(GO)

GOIÂNIA

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO-AMBIENTAIS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

☐ Dissertação ☒ Tese ☐ Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Ângela Maria Martins Peixoto

3. Título do trabalho

DO CONSENSO DA FOME À SOBERANIA ALIMENTAR: POLÍTICAS PÚBLICAS E PRODUÇÃO DE ALIMENTOS SAUDÁVEIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA (GO).

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento ☒ SIM ☐ NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Rodrigues De Oliveira, Professor do Magistério Superior**, em 03/07/2024, às 20:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ângela Maria Martins Peixoto, Discente**, em 03/07/2024, às 20:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4644796** e o código CRC **E5E07C3B**.

ÂNGELA MARIA MARTINS PEIXOTO

Do Consenso da Fome à Soberania Alimentar: políticas públicas e
produção de alimentos saudáveis na Região Metropolitana de Goiânia
(GO)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Geografia, do Instituto de
Estudos Socioambientais, da Universidade
Federal de Goiás (UFG), como requisito para a
obtenção do título de Doutora em Geografia.
Área de concentração: Natureza e Produção do
Espaço
Linha de pesquisa: Dinâmica Socioespacial

Orientador: Prof. Dr. Adriano Rodrigues de
Oliveira

GOIÂNIA

2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Peixoto, Ângela Maria Martins

Do Consenso da Fome à Soberania Alimentar [manuscrito] :
políticas públicas e produção de alimentos saudáveis na Região
Metropolitana de Goiânia (GO) / Ângela Maria Martins Peixoto. - 2024.
298 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Rodrigues de Oliveira.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Instituto de
Estudos Socioambientais (Iesa), Programa de Pós-Graduação em
Geografia, Goiânia, 2024.

Bibliografia. Apêndice.

Inclui siglas, mapas, fotografias, gráfico, tabelas, lista de figuras,
lista de tabelas.

1. Políticas públicas. 2. Agricultura camponesa. 3. Soberania
Alimentar. 4. Circuitos Curtos de Comercialização. 5. Consenso da
Fome . I. Oliveira, Adriano Rodrigues de, orient. II. Título.

CDU 911.37



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO-AMBIENTAIS

ATA DE DEFESA DE TESE

Ata Nº 16 da sessão de Defesa de Tese de **Ângela Maria Martins Peixoto** que confere o título de Doutor(a) em Geografia, na área de concentração em Natureza e Produção do Espaço.

Aos vinte e dois dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e quatro, a partir das 14:00 horas, no Auditório Maria Geralda, realizou-se a sessão pública de Defesa de Tese intitulada “**PRODUÇÃO DE ALIMENTOS, MERCADOS INSTITUCIONAIS E SOBERANIA ALIMENTAR NA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA**”. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, Professor Doutor Adriano Rodrigues de Oliveira (IESA/UFG) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professora Doutora Fabiana Thomé da Cruz (EA/UFG), membro titular externo; Nutricionista Doutora Ariandeny Silva de Souza Furtado (IFG), membro titular externo; Professor Doutor Estevan Leopoldo de Freitas Coca (Unifal-MG), membro titular externo; Professor Doutor Marcelo Rodrigues Mendonça (IESA/UFG), membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca **fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Tese tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor Adriano Rodrigues de Oliveira, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos vinte e dois dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e quatro.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

DO CONSENSO DA FOME À SOBERANIA ALIMENTAR: POLÍTICAS PÚBLICAS E PRODUÇÃO DE ALIMENTOS SAUDÁVEIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA (GO)



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Rodrigues De Oliveira, Professor do Magistério Superior**, em 23/03/2024, às 10:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Rodrigues Mendonca, Professor do Magistério Superior**, em 23/03/2024, às 12:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **ESTEVAN LEOPOLDO DE FREITAS COCA, Usuário Externo**, em 24/03/2024, às 09:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fabiana Thome Da Cruz, Professora do Magistério Superior**, em 25/03/2024, às 06:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Denis Richter, Coordenador de Pós-Graduação**, em 19/07/2024, às 11:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0,
informando o código verificador **4440190** e o código CRC **D3BE36DE**.

Referência: Processo nº 23070.009739/2024-34

SEI nº 4440190

ÂNGELA MARIA MARTINS PEIXOTO

Do Consenso da Fome à Soberania Alimentar: políticas públicas e
produção de alimentos saudáveis na Região Metropolitana de Goiânia
(GO)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para a obtenção do título de Doutora em Geografia, defendida no dia 22 de março de 2024, na presença da Banca Examinadora constituída pelos seguintes professores doutores:

PROF. DR. ADRIANO RODRIGUES DE OLIVEIRA
PPGEO/UFG
PRESIDENTE DA BANCA

PROF. DR. MARCELO RODRIGUES MENDONÇA
PPGEO/UFG
Membro Titular Interno

PROF. DR. ESTEVAN LEOPOLDO DE FREITAS COCA
UNIFAL/MG
Membro Titular Externo

PROFA. DRA. FABIANA THOMÉ DA CRUZ
EA/UFG
Membro Titular Externo

DRA. ARIANDENY SILVA DE SOUZA FURTADO
IFG
Membro Titular Externo

GOIÂNIA

2024

Dedico este trabalho a todas(os) as(os) brasileiras e brasileiros que enfrentaram ou ainda enfrentam diariamente a dura realidade da fome, com a esperança de que a ciência, a solidariedade, a mobilização coletiva e a ação política possam encontrar os caminhos para erradicar esse problema em definitivo.

AGRADECIMENTOS

Trilhar o caminho da pesquisa após a minha experiência de iniciação científica no Programa de Educação Tutorial foi algo natural e esperado após a graduação. Mas, ao seguir essa trajetória acadêmica, o ato de fazer pesquisa não é meramente individual. Embora o processo da escrita seja muitas vezes solitário, com muitos momentos de introspecção, a pesquisa é uma construção coletiva, e envolveu a participação de diversas pessoas importantes.

Primeiramente, expreso minha gratidão a Deus, por me permitir ocupar esse lugar e pesquisar esse tema que tanto me inquieta desde que descobri o valor da caridade para quem não têm o essencial para uma vida digna. Ao longo desse período, me esforcei para ajudar algumas pessoas, pois como assinalou Hebert de Souza, “quem tem fome, tem pressa”. E na ausência do Estado Social, as ações solidárias são a esperança de quem não tem o que comer.

Para chegar até a conclusão desse curso de doutorado, devo um agradecimento especial ao meu orientador Adriano Rodrigues de Oliveira, aquele que participou da minha formação acadêmica de uma forma única. O meu interesse pela Geografia Agrária foi apenas uma consequência da sua excelência como professor, que me instigou a pensar de forma crítica em temas tão caros à população brasileira. Obrigada por me orientar durante todo esse tempo, mesmo que os últimos anos não estivessem nos seus planos, afinal você sempre quer o nosso crescimento pessoal e profissional.

Mas, passar pelo doutorado sob a sua orientação trouxe leveza a esse processo repleto de obstáculos, porque construímos uma relação de orientação saudável, cordial e afetuosa. Foi uma escolha assertiva, pois conviver com o professor Adriano é aprender sobre como viver a vida com mais sabedoria e um pouco de ousadia. E assim vamos encerrar um longo ciclo de orientações, e felizmente permanecerá a amizade. Quero agradecer por todos os ensinamentos que extrapolam os conteúdos de geografia, porque são lições que levarei para a vida. Obrigada por ser tão humano, acolhedor e paciente ao longo desses anos, e por todo o suporte diante de todas as adversidades que surgiram nessa trajetória.

Agradeço imensamente aos meus pais, Isabel e Joetis, meus irmãos, Priscila e Eduardo, e meus sobrinhos Rafael e Victor por todo o apoio e suporte emocional. Foi muito desafiador encarar esse curso de pós-graduação e ao mesmo tempo ver o quadro de saúde do meu pai ir se agravando. Fomos surpreendidos várias vezes com notícias delicadas e situações difíceis, mas continuamos firmes graças à minha mãezinha, a nossa fortaleza. Obrigada pela paciência de acompanhar a rotina de uma doutoranda, que diversas vezes esteve ausente dos momentos em família para lidar com as demandas da pesquisa.

Agradeço em especial ao meu esposo Gian, que me acompanhou desde o processo seletivo, lá em 2018. Quando nem eu mesma acreditava que seria capaz, ele sempre estava ali para me dizer o contrário. Foi assim na seleção do doutorado, na qualificação e na elaboração/finalização da pesquisa. Ter o seu apoio incondicional me ajudou a enfrentar cada etapa, com dicas valiosas para alcançar minhas metas e também a enxergar as coisas boas em cada fase desse processo.

Obrigada por ser meu porto seguro, por me lembrar das pequenas conquistas e do caminho percorrido, por ter sido tão amoroso e compreensivo nos momentos mais angustiantes, por me ajudar a planejar a escrita da tese e até mesmo encontrar referências bibliográficas. Obrigada por ser esse companheiro incrível e incansável nos desafios diários que surgiram. Um deles foi ganhando cada vez mais espaço, e quando me descobri em um quadro de ansiedade, tão presente no ambiente da pós-graduação, eu pude contar com a sua ajuda profissional enquanto psiquiatra e foi isso que permitiu retomar a escrita, pegar fôlego e chegar ao encerramento desse ciclo. Obrigada por cuidar de mim com tanto amor e carinho.

Essa caminhada não teria sido a mesma sem as grandes amizades que tenho a sorte de ter em minha vida. Aos meus amigos da graduação Helena, Déborah, Larissa, Bruno, Murillo, João Neto e Edvan, muito obrigada pelos memes compartilhados que trazem alegria, humor e descontração ao processo árduo da escrita.

À querida amiga Ana Luísa, que eu pude me aproximar durante o doutorado, depois de tanto admirá-la pelos corredores do IESA. Ter a oportunidade de conhecer a pessoa maravilhosa que você é foi um grande presente e me deixou muito feliz. Obrigada por tudo, minha irmã gêmea. Sim, surtamos algumas vezes, mas a sua parceria deixou tudo mais leve e divertido. Entre surtos e risadas, chegou a nossa hora.

À minha grande amiga Ana Paula, que é uma grata surpresa desse processo. Ter a sua amizade faz uma grande diferença no meu dia a dia. Agradeço imensamente por ter me ajudado a pensar sobre o meu tema com o olhar da cartografia. O seu suporte para a elaboração dos mapas foi importantíssimo! Muito obrigada por ouvir minhas angústias durante a escrita da tese e por estar sempre presente com uma palavra de incentivo.

À minha amiga Lídia, que me acolheu em diversos momentos difíceis e me ajudou a enfrentar os desafios da pesquisa com palavras de carinho e motivação. Agradeço também às minhas amigas Ludimila Lelis, Jéssica Soares, Jéssyca Tomaz e Natália Mesquita pela amizade sincera – aquela conexão que ultrapassa as fronteiras geográficas e sempre traz conforto, tranquilidade, aconchego e boas energias. Obrigada pelo afeto, pelas valiosas trocas de experiências, e pelas doses diárias de cuidado, confiança, autoestima e fé.

Agradeço às minhas grandes amigas Gilmara, Laiane e Laressa, que me incentivaram a fazer o processo seletivo. Vocês me apoiaram em todas as etapas com muito carinho, afeto e compreensão, vibraram com as pequenas vitórias alcançadas e foram o bálsamo necessário nos momentos mais desafiadores, me ajudando a lidar com as adversidades.

Às minhas amigas queridas Kelly, Stéfanny, Paula, Ana Gabriela, Livia e Isabel, mulheres fortes, corajosas e determinadas, que me ajudaram a ser melhor como pessoa e profissional, com seus exemplos diários de competência e generosidade durante nosso tempo de convivência. Sou grata por todos os abraços generosos e reconfortantes, pelos momentos de descontração e pela amizade que transcendeu os espaços da escola.

Agradeço aos colegas do TRAPPU (Trabalho, Território e Políticas Públicas), que muito me ensinaram a cada encontro de discussão e análise dos textos, e nas reuniões de orientação coletiva. E, em especial, à Stéfanny Nóbrega pela parceria nos trabalhos de campo na RMG.

Agradeço aos membros da banca, que gentilmente aceitaram o convite para participar dessa defesa: o professor Estevan de Freitas, pelas valiosas contribuições durante a qualificação que ajudaram a aprimorar a versão final do trabalho; a professora Fabiana Thomé, que muito me ensinou durante suas palestras e arguições em bancas de outros colegas; a professora Ariandeny Furtado, pelas contribuições apuradas com o olhar da Nutrição, e ao professor Marcelo Mendonça, que se tornou uma das minhas principais referências de geógrafo desde que participei do Encontro Nacional de Geografia Agrária (ENGA) pela primeira vez em 2012, e desde então muito me ensinou sobre a Geografia, principalmente à frente do Grupo de Estudos Trabalho, Território e Políticas Públicas (TRAPPU).

Quero registrar o meu agradecimento especial a todos(as) os(as) professores e professoras do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGeo/IESA/UFG) pelas valiosas contribuições à minha formação por meio da condução das disciplinas, dos eventos e debates promovidos.

Aos servidores públicos TAEs do PPGeo pela educação e prestatividade para tratar de todas as demandas burocráticas. Em especial às assistentes administrativas Nilvete Cardoso e Fernanda Azevedo, e assim estendo os agradecimentos ao PPGeo, ao IESA e a Universidade Federal de Goiás.

Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo apoio financeiro que foi fundamental para o desenvolvimento da pesquisa.

À todos vocês que participaram de maneira única e especial desse processo, muito obrigada!

RESUMO

O presente estudo aborda como tema central a análise das políticas públicas de aquisição de alimentos, pautando a relação entre a produção de alimentos, os mercados institucionais e os circuitos curtos na Região Metropolitana de Goiânia (RMG) à luz de uma leitura geográfica. O objetivo dessa pesquisa é compreender o papel dos mercados institucionais para o impulsionamento dos circuitos curtos de comercialização e para a construção da soberania alimentar no Brasil, tendo como recorte territorial a RMG no período de 2003 a 2020. Apresenta-se como hipótese que o sistema alimentar brasileiro é controlado pelos impérios alimentares que priorizam a produção de *commodities* e de alimentos industrializados/ultraprocessados, promovendo a subordinação da renda da terra da agricultura camponesa, a ascensão das grandes redes de supermercados e a padronização dos hábitos alimentares, o que contribui para a perda da diversidade alimentar e a manutenção da fome. Para isso, os procedimentos metodológicos consistiram em: pesquisa bibliográfica, levantamento de dados secundários junto ao IBGE, CONAB, CEASA-GO, Rede Penssan; realização de trabalhos de campo na Região Metropolitana de Goiânia (RMG), e aplicação de um inquérito online sobre os hábitos de compra de alimentos dos brasileiros. Adota-se como pressuposto a natureza de classe do Estado, constituído por blocos de poder, a favor das classes dominantes. A avaliação da execução das políticas públicas de aquisição de alimentos revelou resultados expressivos para o alcance da segurança alimentar e nutricional e para a comercialização da produção camponesa, por meio dos mercados institucionais. Porém, essas mudanças estavam circunscritas às políticas de governo, o que não garantia a manutenção dos avanços conquistados no combate à fome com a ascensão do neoliberalismo. Assim, com a crise política, social e econômica que se instalou desde 2016, a pandemia da COVID-19 em 2020 e o desmonte de políticas públicas sociais, como o PAA, o Brasil voltou ao Mapa da Fome, fazendo com que 33 milhões de brasileiras e brasileiros convivessem com a fome novamente, em um país que lidera a produção de commodities agrícolas no mercado mundial. Destaca-se nessa pesquisa a correlação entre o Estado e os elementos fundantes da produção, circulação, distribuição e consumo dos alimentos, evidenciando as disparidades em relação aos subsídios destinados à agricultura camponesa e ao agronegócio. Com efeito, prioriza-se a produção de commodities em detrimento da produção de alimentos, por meio de uma infraestrutura de produção e circulação promovida pelo Estado. A constituição desse sistema alimentar hegemônico também é marcado pela expansão dos impérios alimentares, promovendo a padronização alimentar com a disseminação de produtos industrializados e ultraprocessados e a subordinação de camponeses e consumidores no processo de comercialização e consumo. Tais aspectos evidenciam o Consenso da Fome. Mas, apesar do predomínio dos circuitos longos de comercialização e do avanço substancial da fome, as observações de campo mostraram ser possível repensar esse sistema alimentar e promover circuitos curtos de comercialização a partir da aproximação com agricultores e consumidores. Assim, as ações contra hegemônicas são cruciais para o fortalecimento da soberania alimentar, com a valorização da agricultura camponesa e da produção agroecológica, garantindo o acesso a alimentos saudáveis no campo e na cidade.

Palavras-chave: Políticas públicas. Agricultura camponesa. Soberania alimentar. Circuitos curtos de comercialização. Consenso da Fome.

ABSTRACT

The present study addresses as a central theme the analysis of public food acquisition policies, focusing on the relationship between food production, institutional markets and short circuits in the Metropolitan Region of Goiânia (RMG) in the light of a geographical reading. The objective of the research is to understand the role of institutional markets for the promotion of two short marketing circuits and for the construction of food sovereignty in Brazil, with the territorial cutback being RGM in the period from 2003 to 2020. The hypothesis is that the Brazilian food system is controlled by food empires that prioritize the production of commodities and industrialized/ultra-processed foods, promoting the subordination of land income from peasant agriculture, the rise of large supermarket chains and the standardization of eating habits, which contributes to the loss of dietary diversity and the maintenance of hunger. For this, the methodological procedures consisted of bibliographical research, secondary data collection from IBGE, CONAB, CEASA-GO, Rede Penssan; carrying out fieldwork in the Metropolitan Region of Goiânia (RMG), and carrying out an online survey on the food purchasing habits of Brazilians. The class nature of the State is adopted as an assumption, which is made up of power blocs, in favor of the dominant classes. The evaluation of the implementation of public food acquisition policies revealed significant results for achieving food and nutritional security and for the commercialization of peasant production through institutional markets. However, these changes were limited to government policies, which did not guarantee the maintenance of the advances achieved in combating hunger with the rise of neoliberalism. Thus, with the political, social, and economic crisis that took place since 2016, the COVID-19 pandemic in 2020 and the dismantling of public social policies, such as the PAA, Brazil returned to the Hunger Map, causing 33 million Brazilians to live with hunger again, in a country that leads the production of agricultural commodities on the world market. This research highlights the correlation between the State and the founding elements of food production, circulation, distribution, and consumption, highlighting the disparities in relation to subsidies allocated to peasant agriculture and agribusiness. In effect, the production of commodities is prioritized over food production, through a production and circulation infrastructure promoted by the State. The constitution of this hegemonic food system is also marked by the expansion of food empires, promoting food standardization with the dissemination of industrialized and ultra-processed products and the subordination of peasants and consumers in the marketing and consumption processes. Such aspects highlight the Hunger Consensus. However, despite the predominance of long marketing circuits and the substantial increase in hunger, field observations have shown that it is possible to rethink this food system and promote short marketing circuits by bringing farmers and consumers closer together. Thus, counter-hegemonic actions are crucial for strengthening food sovereignty, with the valorization of peasant agriculture and agro-ecological production, guaranteeing access to healthy food in the countryside and in the city.

Keywords: Public policies. Peasant agriculture. Food sovereignty. Short marketing circuits. Hunger Consensus.

RESUMEN

El presente estudio aborda como tema central el análisis de las políticas públicas de adquisición de alimentos, centrándose en la relación entre producción de alimentos, mercados institucionales y circuitos cortos en la Región Metropolitana de Goiânia (RMG) a la luz de una lectura geográfica. El objetivo de esta pesquisa es comprender el papel de los mercados institucionales para el impulso de dos circuitos cortos de comercialización y para la construcción de la soberanía alimentaria en Brasil, teniendo como recorte territorial a RGM en el período de 2003 a 2020. La hipótesis es que el sistema alimentario brasileño está controlado por imperios alimentarios que priorizan la producción de commodities y alimentos industrializados/ultraprocesados, promoviendo la subordinación de la renta de la tierra de la agricultura campesina, el surgimiento de grandes cadenas de supermercados y la estandarización de los hábitos alimentarios, lo que contribuye a la pérdida de diversidad dietética y al mantenimiento del hambre. Para ello, los procedimientos metodológicos consistieron en: investigación bibliográfica, recolección de datos secundarios del IBGE, CONAB, CEASA-GO, Rede Penssan; realización de trabajo de campo en la Región Metropolitana de Goiânia (RMG), y realización de una encuesta en línea sobre los hábitos de compra de alimentos de los brasileños. Se adopta como supuesto el carácter de clase del Estado, que se compone de bloques de poder, a favor de las clases dominantes. La evaluación de la implementación de políticas públicas de adquisición de alimentos reveló resultados significativos para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional y para la comercialización de la producción campesina a través de mercados institucionales. Sin embargo, estos cambios se limitaron a las políticas gubernamentales, que no garantizaron el mantenimiento de los avances logrados en el combate al hambre con el auge del neoliberalismo. Así, con la crisis política, social y económica ocurrida desde 2016, la pandemia de COVID-19 en 2020 y el desmantelamiento de políticas públicas sociales, como el PAA, Brasil volvió al Mapa del Hambre, provocando que 33 millones de brasileños viven con hambre nuevamente, en un país que lidera la producción de productos agrícolas en el mercado mundial. Esta investigación destaca la correlación entre el Estado y los elementos fundacionales de la producción, circulación, distribución y consumo de alimentos, destacando las disparidades en relación con los subsidios asignados a la agricultura campesina y a la agroindustria. En efecto, se prioriza la producción de mercancías sobre la producción de alimentos, a través de una infraestructura de producción y circulación promovida por el Estado. La constitución de este sistema alimentario hegemónico está marcada también por la expansión de los imperios alimentarios, promoviendo la estandarización alimentaria con la difusión de productos industrializados y ultraprocesados y la subordinación de campesinos y consumidores en el proceso de comercialización y consumo. Estos aspectos destacan el Consenso sobre el Hambre. Sin embargo, a pesar del predominio de circuitos largos de comercialización y del aumento sustancial del hambre, las observaciones de campo han demostrado que es posible repensar este sistema alimentario y promover circuitos cortos de comercialización, acercando a agricultores y consumidores. Así, las acciones contra hegemónicas son cruciales para fortalecer la soberanía alimentaria, con la valorización de la agricultura campesina y la producción agroecológica, garantizando el acceso a alimentos saludables en el campo y en la ciudad.

Palabras-clave: Políticas públicas. Agricultura campesina. Soberanía alimentaria. Circuitos cortos de comercialización. Consenso sobre el hambre.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Distribuição de alimentos do PAA	51
Figura 2 - Espacialização do PAA no Brasil – 2012	57
Figura 3 - Espacialização do PAA no Brasil – 2019	58
Figura 4 - Espacialização do PAA em Goiás – 2012	60
Figura 5 - Espacialização do PAA em Goiás – 2019	61
Figura 6 - A relação entre o agronegócio e a COVID-19	73
Figura 7 - Políticas estruturantes para o combate à fome.....	79
Figura 8 - Eixos estruturantes do Plano Brasil Sem Fome	83
Figura 9 - Conjunto de estratégias do Plano Brasil sem Fome.....	83
Figura 10 - Localização da Região Metropolitana de Goiânia (RMG)	90
Figura 11 - Elementos de análise das redes na produção do território	94
Figura 12 - Organização estatal do sistema de abastecimento	102
Figura 13 - Localização das Centrais de Abastecimento (Ceasas) no Brasil	104
Figura 14 - Da produção ao consumo	107
Figura 15 - Mapa interno da CEASA-GO	110
Figura 16 - Pedra do Produtor na Ceasa-GO.....	112
Figura 17 - Dimensões do abastecimento alimentar a partir da ação do Estado	119
Figura 18 - Dimensões do abastecimento alimentar.....	121
Figura 19 - Atuação da CONAB	124
Figura 20 - Fechamento das unidades armazenadoras da Conab	127
Figura 21 - Distribuição dos armazéns privados no Brasil por estado	129
Figura 22 - Capacidade estática dos armazéns da Conab e armazéns privados por estado ..	130
Figura 23 - Deslocamento geográfico da produção de arroz.....	131
Figura 24 - Percentual da participação das microrregiões do estado na oferta da CEASA-GO em 2022	141
Figura 25 - Os sentidos das principais rotas da soja (existentes e projetos).....	147
Figura 26 - Principais rotas da soja em expansão nas regiões Norte e Nordeste do país	148
Figura 27 - Recursos do BNDES de acordo com os setores a economia	154
Figura 28 - O Consenso da Fome	158
Figura 29 - Caracterização do sistema alimentar brasileiro	159
Figura 30 - Manchetes das reportagens sobre a fome no Brasil em 2021	166

Figura 31 - Cena de caminhão com ossos e restos de carne em disputa no Rio de Janeiro é um dos retratos da fome no Brasil	167
Figura 32 - Concentração da grande distribuição	175
Figura 33 - Localização das principais redes supermercadistas e atacadistas na RMG	185
Figura 34 - O poder do “Super”	189
Figura 35 - Corporações mundiais de alimentos	197
Figura 36 - As dimensões do (Super) Mercado	198
Figura 37 - Caracterização das cadeias curtas de abastecimento alimentar	215
Figura 38 - Estrutura de funcionamento das cadeias longas de comercialização	220
Figura 39 - Caracterização dos Circuitos Curtos de Comercialização	220
Figura 40 - Três tipos principais de circuitos curtos	221
Figura 41 - Tipologia dos Circuitos Curtos de Comercialização	223
Figura 42 - Localização das propriedades dos agricultores visitados na RMG	224
Figura 43 - Forma de funcionamento da CSA	228
Figura 44 - Implantação do Sistema Agroflorestal	229
Figura 45 - Produtos comercializados pelas Guerreiras de Canudos na FIA	230
Figura 46 - Área em processo de transição agroecológica	231
Figura 47 - Produção de alimentos agroecológicos	232
Figura 48 - Área de produção de alimentos no Vale do Tamanduá	233
Figura 49 - Área de produção – Estrela Orgânicos	234
Figura 50 - Produção de alimentos na sede da AFABEV	237
Figura 51 - Produção de alimentos da Terra Orgânicos.	238
Figura 52 - Canais de comercialização de produtos da agricultura camponesa identificados na RMG	241
Figura 53 - Número de questionários respondidos por estado	243
Figura 54 - Sistema alimentar dominante versus CCC	256
Figura 55 - Características principais da Segunda Geração da Soberania Alimentar	258
Figura 56 - Aspectos importantes para a Agroecologia	261

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do Financiamento Agrícola no Brasil – 2003 a 2020 (Bilhões de R\$) .	48
Gráfico 2 - Situação de Segurança Alimentar no Brasil (%).....	56
Gráfico 3 - Evolução da SA/IA entre 2004 e 2022.....	72
Gráfico 4 - Distribuição percentual da Segurança/Insegurança Alimentar no Brasil e na localização dos domicílios (urbana e rural) - 2022.....	74
Gráfico 5 - Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) por regiões oficiais do IBGE Brasil - 2022	75
Gráfico 6 - Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo as categorias de renda familiar mensal per capita (múltiplos de salário mínimo per capita – SMPC), Brasil - 2021/2022	76
Gráfico 7 - Segurança Alimentar e Insegurança Alimentar (IA) grave, segundo sexo da pessoa, em 2021/2022.	76
Gráfico 8 - Segurança Alimentar e Insegurança Alimentar (IA) grave, segundo raça/cor autorreferida da pessoa de referência, Brasil 2021/2022.....	77
Gráfico 9 - Total de Estoque de Arroz - Brasil - Vínculos: AGF, Contrato de Opções e Agricultura Familiar	130
Gráfico 10 - Lavouras temporárias – Quantidade produzida em toneladas por microrregião no estado de Goiás	139
Gráfico 11 - Insegurança alimentar versus PIB do Agro.....	163
Gráfico 12 - Evolução do número de inscritos no CadÚnico na RMG (2019 a 2024)	169
Gráfico 13 - Evolução da concentração sobre o faturamento do setor de autosserviços (%)	191
Gráfico 14 - Evolução da concentração sobre o faturamento do setor (%).....	192
Gráfico 15 - Caracterização da estrutura fundiária da RMG (2017)	225
Gráfico 16 - Local prioritário de compras de alimentos para o consumo doméstico	244
Gráfico 17 - Fatores determinantes na escolha do local de compra dos alimentos	246
Gráfico 18 - Percepção dos participantes sobre a qualidade da sua alimentação	247
Gráfico 19 - Frequência de leitura dos rótulos alimentares pelos consumidores	248
Gráfico 20 - Frequência de consumo de alimentos dos agricultores locais.....	248
Gráfico 21 - Principal motivação para consumir alimentos orgânicos ou agroecológicos....	249
Gráfico 22 - Vantagens percebidas na compra direta de agricultores em comparação com supermercados	250

Gráfico 23 - Elementos prioritários para comprar frutas, legumes e verduras.....	251
Gráfico 24 - Mudança nos hábitos alimentares da família ao longo dos anos com a maior disponibilidade de produtos industrializados no mercado.....	252
Gráfico 25 - Frequência de consumo de produtos ultraprocessados em casa.....	253
Gráfico 26 - Principais problemas para superar a fome e garantir acesso diário a alimentos no Brasil.....	253
Gráfico 27 - O papel dos supermercados para o consumo de alimentos pela população brasileira	254
Gráfico 28 - Nível de motivação para buscar informações sobre a origem e qualidade dos alimentos consumidos	255

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Desestruturação de órgãos governamentais voltados para a agricultura familiar.	42
Quadro 2 - Atuação do Grupo Perboni na CEASA/GO.....	114
Quadro 3 - Atuação da empresa Perboni na Ceasa-GO	114
Quadro 4 - Inscrições no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica do Grupo Perboni.....	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Caracterização dos estabelecimentos rurais no Brasil em 2017	53
Tabela 2 - Evolução dos Recursos (R\$) SEAD/MDS aplicados na aquisição de produtos do PAA de 2003 a 2019.....	54
Tabela 3 - Distribuição dos domicílios particulares e moradores em domicílios particulares, por situação do domicílio, segundo a situação de segurança alimentar existente no domicílio - Brasil – 2004 a 2018	64
Tabela 4 - Redução da quantidade de armazéns sob controle da Conab	126
Tabela 5 – Comparação do quantitativo de armazéns da Conab e armazéns privados	128
Tabela 6 - Participação da produção goiana na comercialização da CEASA-GO	140
Tabela 7 - Principais alimentos ofertados na CEASA-GO em 2022.....	143
Tabela 8 – Participação das regiões do Brasil na oferta de alimentos da CEASA-GO em 2019	150
Tabela 9 - Quantidade total de pessoas inscritas no Cadastro Único (2019 a 2024).....	168
Tabela 10 - Ações do Banco de Alimentos (CEASA/OVG).....	170
Tabela 11 - Ranking ABRAS 2022 (ano-base 2021)	178
Tabela 12 - Recursos do BNDES destinados a grandes grupos do varejo alimentar no Brasil	182
Tabela 13 - Principais redes atacadistas e supermercadistas em Goiânia e Região Metropolitana	186
Tabela 14 – Localização das redes supermercadistas e o rendimento médio dos domicílios.....	187
Tabela 15 - Ranking ABRAS 2012	193
Tabela 16 - Evolução do Faturamento no Setor Supermercadista.....	194

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADAO - Associação para Desenvolvimento da Agricultura Orgânica de Goiás

ALFABEV - Associação da Agricultura Familiar de Bela Vista de Goiás

ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CCC – Circuitos Curtos de Comercialização

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CPT – Comissão Pastoral da Terra

DHAA - Direito Humano à Alimentação Adequada

EBIA – Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FIA – Feira Interinstitucional Agroecológica

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IA – Insegurança Alimentar

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PANCs – Plantas Alimentares Não-Convencionais

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

POF – Pesquisa de Orçamentos Familiares

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

RMG – Região Metropolitana de Goiânia

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

RESUMO.....	12
ABSTRACT	13
RESUMEN	14
LISTA DE FIGURAS.....	15
LISTA DE GRÁFICOS	17
LISTA DE QUADROS.....	19
LISTA DE TABELAS.....	20
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	21
INTRODUÇÃO	23
1 POLÍTICAS PÚBLICAS, AGRICULTURA E MERCADOS INSTITUCIONAIS	32
1.1 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA CAMPONESA: A ORIGEM DOS MERCADOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL	37
1.2 A DINÂMICA DOS MERCADOS INSTITUCIONAIS EM GOIÁS E NO BRASIL ENTRE 2003 E 2020.....	49
1.3 O DESMONTE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS E O AVANÇO DA FOME NO PAÍS	79
2 DA PRODUÇÃO AO CONSUMO: REDES, PRODUÇÃO DO TERRITÓRIO E CIRCULAÇÃO DE ALIMENTOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA	89
2.1 REDES E GEOGRAFIA: A PRODUÇÃO DO TERRITÓRIO A PARTIR DA ALIMENTAÇÃO.....	90
2.2 A CENTRALIDADE DO ESTADO NO ABASTECIMENTO E COMERCIALIZAÇÃO DE ALIMENTOS NO PAÍS	96
2.3 REDES NO TERRITÓRIO GOIANO: A CIRCULAÇÃO DE ALIMENTOS NA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA A PARTIR DA CEASA-GO	136
3 O PAPEL DO CONSENSO DAS COMMODITIES E DA LOGÍSTICA NA CONSTITUIÇÃO DO CONSENSO DA FOME	152
3.1. A RESISTÊNCIA DOS SISTEMAS ECONÔMICO E ALIMENTAR E A PERSISTÊNCIA DA FOME	152
3.2 PADRONIZAÇÃO DOS ALIMENTOS: OS EFEITOS DA CONCENTRAÇÃO DO VAREJO ALIMENTAR BRASILEIRO EM GRANDES REDES NACIONAIS E MULTINACIONAIS PARA A OFERTA DE ALIMENTOS...	172
3.3. O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA TRANSFORMAÇÃO DO SISTEMA ALIMENTAR HEGEMÔNICO	202
4 MERCADOS INSTITUCIONAIS E CIRCUITOS CURTOS: NOVAS ESTRATÉGIAS DE COMERCIALIZAÇÃO PARA A AGRICULTURA CAMPONESA E PARA A CONSTRUÇÃO DA SOBERANIA ALIMENTAR	210

4.1 O FORTALECIMENTO DOS CIRCUITOS CURTOS DE COMERCIALIZAÇÃO COMO CONTRAPONTO AOS IMPÉRIOS ALIMENTARES	211
4.2 A RELAÇÃO PRODUÇÃO E CONSUMO NA PROMOÇÃO DA SOBERANIA ALIMENTAR NO CAMPO E NA CIDADE NA RMG	223
4.3 AS AÇÕES CONTRA HEGEMÔNICAS NO SÉCULO 21: A CENTRALIDADE DA SEGUNDA GERAÇÃO DA SOBERANIA ALIMENTAR E DA TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA	243
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	264
REFERÊNCIAS	272
APÊNDICES	286
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS CAMPONESES.....	286
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA: CONAB	287
APÊNDICE C – INQUÉRITO ONLINE SOBRE OS HÁBITOS DE COMPRAS DE ALIMENTOS DOS BRASILEIROS	288

INTRODUÇÃO

O espaço rural brasileiro é heterogêneo, complexo e repleto de contradições, que foram acentuadas pela segunda revolução agrícola, conhecida como Revolução Verde, uma vez que ocorreu uma diferenciação das agriculturas praticadas pelo viés da modernização, pautada em mecanização, utilização de sementes e especialização produtiva. (MAZOYER; ROUDART, 2010).

Desse processo, tem-se, de um lado, a agricultura camponesa¹ em sua diversidade e, do outro lado, os grandes proprietários de terras pautados no latifúndio, que nas últimas décadas metamorfoseia-se em agronegócio² em decorrência da modernização capitaneada pelo Estado a partir dos subsídios financeiros que são destinados ao setor. Aprofundou-se a concentração fundiária no país, uma vez que esse projeto modernizante buscou solucionar a questão agrícola sem perspectivas de resolver a questão agrária.

A partir disso, há uma diferenciação entre a agricultura camponesa e os grandes latifundiários no que tange ao acesso às políticas públicas, pois predominava uma abordagem setorial do desenvolvimento rural, privilegiando os grandes produtores e proprietários rurais. Somente na década de 1990 foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), identificando-se uma ação estatal que inseriu a agricultura camponesa como público-alvo de uma política pública.

Nesse sentido, a pesquisa tem como referência a ausência de políticas públicas que modifiquem a histórica concentração da estrutura fundiária brasileira por meio da reforma agrária e também a tentativa de incorporar a abordagem territorial para pensar o desenvolvimento rural a partir dos anos 2000, na qual o segmento da agricultura camponesa,

¹ O debate conceitual referente às categorias agricultura camponesa ou familiar não é a centralidade do nosso estudo. Mas, é importante frisar que essa pesquisa terá como cerne a adoção da categoria agricultura camponesa, tendo em vista a definição conceitual do campesinato. Segundo Wanderley (2015), o campesinato corresponde a uma forma social de produção, que está fundamentada no caráter familiar, tanto dos objetivos da atividade produtiva (voltados às necessidades da família) quanto do modo de organização do trabalho, que pressupõe a cooperação entre os membros familiares. Portanto, o campesinato é uma forma de viver e trabalhar no campo, e vai além de uma simples forma de produzir, porque corresponde a um modo de vida e a uma cultura.

² A consolidação do agronegócio brasileiro acontece na década de 1990, com destaque para a criação da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) em 1993. Na obra *Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*, Delgado (2012) aborda a transição do modelo de modernização conservadora da agricultura para a economia do agronegócio. O autor ressalta que a economia do agronegócio se desenvolveu nos anos 2000 com a reestruturação do mercado e a dependência de crédito rural, retorno da política de garantia de preços e boom das exportações, juntamente com a superexploração do trabalho e dos recursos naturais. Em síntese, o “agronegócio na acepção brasileira do termo é uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária. Essa associação realiza uma estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado”. (Delgado, 2012, p. 94).

institucionalmente caracterizado como “Agricultura Familiar” pela lei nº 11.326³, de 24 de julho de 2006, começou a ser contemplado por políticas públicas voltadas ao espaço rural brasileiro. (BRASIL, 2006).

A proposta de pesquisa que se apresenta consiste em uma ampliação da análise das políticas públicas de desenvolvimento rural no âmbito da produção de alimentos, sob a perspectiva de uma abordagem geográfica, que teve início com a pesquisa desenvolvida na dissertação de mestrado, intitulada “POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA CAMPONESA: análise do PAA e do PNPB nos municípios de Ipameri e Jataí-GO”. Pretende-se pautar centralmente a relação entre a produção de alimentos, os mercados institucionais e os circuitos curtos na Região Metropolitana de Goiânia (RMG)⁴, investigando *in loco* a dinâmica de produção e comercialização de alimentos nesse recorte espacial.

Assim, ressalta-se uma articulação entre o campo das políticas públicas e a Geografia, partindo da compreensão de que “a política pública é um campo holístico”, ou seja, é uma área que comporta vários olhares (SOUZA, 2006, p.26). Logo, adota-se como pressuposto que a análise das políticas públicas deve ser sustentada por um “olhar geográfico”, considerando, por exemplo, as investigações empíricas, que buscam desvelar os interesses distintos de classe, que perpassam a conflitualidade inerente ao processo de produção do espaço e do território.

Por conseguinte, cabe apontar a existência do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que apresentaram como inovação a inserção comercial da agricultura camponesa por meio dos mercados institucionais. Ambos figuram como programas que atendem diretamente a agricultura camponesa, porque representam um canal de comercialização dos seus produtos e, conseqüentemente, um incentivo à produção de alimentos.

O PNAE evidencia a alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. E, de acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, “30% do valor repassado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE deve ser investido na

³ Nesta pesquisa, a expressão “Agricultura familiar” é empregada conforme definido pela Lei nº 11.326, sancionada em 24 de julho de 2006, conhecida como Lei da Agricultura Familiar, considerando que serão analisadas as políticas públicas dirigidas a esse segmento. No entanto, também cabe ressaltar que a orientação teórica adotada neste trabalho se fundamenta na categoria agricultura camponesa para se referir à produção familiar sob uma perspectiva crítica.

⁴ A Região Metropolitana de Goiânia (RMG), Grande Goiânia, foi criada pela Lei Complementar nº 27 de 30 de dezembro de 1999, e compreende os municípios de Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturai, Goianápolis, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade.

compra direta de produtos da agricultura familiar, o que incentiva o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades”.

O PAA foi criado por meio da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e apresenta duas finalidades básicas: “promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar”, realizando a compra direta dos alimentos da agricultura camponesa, que são destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Souza (2018) propõe que tais programas constituem uma resposta dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) às pressões dos movimentos sociais organizados, corroborando para a estruturação de ações, políticas, programas e atos normativos que versam pela “Política de Aquisição de Alimentos”, potencializando mais um canal de comercialização alternativo para a agricultura camponesa, por meio do fortalecimento e ampliação das compras públicas, melhores preços que o mercado privado convencional e hegemônico, além do incentivo ao associativismo e à agroecologia, ou seja, possibilita formas de poder diferenciadas que repercutem na (re)produção social e econômica da agricultura camponesa e ajudam a melhorar a qualidade da alimentação das pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Destarte, essa política tem promovido significativamente o fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional no país, se caracterizando como uma “experiência exitosa e estratégica para a soberania alimentar do Brasil e desenvolvimento nacional”. (SOUZA, 2018, p. 676).

Para compreender esses aspectos de forma mais abrangente, será apresentada uma avaliação da implementação dos dois programas adotando como recorte espacial a RMG, haja vista que a cidade de Goiânia foi pioneira na adesão ao PAA no estado de Goiás, segundo dados da Conab Regional, como também tem ocorrido a aquisição de produtos da agricultura camponesa nos outros municípios integrantes.

Portanto, torna-se pertinente analisar a abrangência desses programas na Região Metropolitana de Goiânia para contribuir com uma avaliação em nível nacional, tendo em vista que, conforme destacam Deus e Barreira (2015), a RMG é atualmente uma relevante aglomeração urbana no país, apresentando um enorme potencial de desenvolvimento, polarizada pela capital do estado de Goiás, que é um importante centro de negócios e serviços do Centro-Oeste, além de se caracterizar como um espaço estratégico, já que exerce uma forte influência no seu entorno imediato, tanto em função da expansão demográfica quanto pela oferta de serviços. A RMG apresenta uma área de 7.397,20 km², correspondendo a 2,18% da área total do Estado de Goiás (340.086,70 km²) e uma população de 2.173.141 habitantes (IBGE, 2010), correspondendo a 36,19% da população estadual.

O recorte temporal da pesquisa será o período entre 2003 e 2020, que tem como respaldo a operacionalização do PAA a partir de 2003, e o término em 2020 corresponde ao ano subsequente à extinção da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) e do Plano Safra da Agricultura Familiar, provocando a incorporação da Agricultura Familiar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o que pode sinalizar uma exclusão desse segmento social no acesso às políticas públicas. Além disso, também compreende o tempo exequível para análise e posterior conclusão da tese de doutorado.

Partindo dessas constatações, o problema central da pesquisa foi assim definido: Como os mercados institucionais e os circuitos curtos de comercialização promovem uma situação de segurança alimentar e nutricional, bem como de autonomia e alcance da soberania alimentar para a agricultura camponesa e para os consumidores? Tal problemática está imbricada com a especialização produtiva provocada pela modernização do território, notadamente no Cerrado goiano, que desencadeou um empobrecimento nutricional dos alimentos ofertados aos consumidores ao passo em que também comprometeu a capacidade de produção diversificada da agricultura camponesa e de construção da soberania alimentar regional/nacional. Logo, a dependência dos circuitos longos, representados pelas cadeias varejistas, compromete a conquista da soberania alimentar.

A partir desses elementos, apresenta-se como hipótese que o sistema alimentar brasileiro é controlado pelos impérios alimentares⁵ que priorizam a produção de *commodities* e de alimentos industrializados/ultraprocessados, promovendo a subordinação da renda da terra da agricultura camponesa, a ascensão das grandes redes de supermercados e a padronização dos hábitos alimentares, o que contribui para a perda da diversidade alimentar e a manutenção da fome.

Embora a implementação dos mercados institucionais na Região Metropolitana de Goiânia tenha contribuído para o fortalecimento da agricultura camponesa e a diversificação da oferta de alimentos para a população local, o sistema alimentar hegemônico revela o predomínio da produção de *commodities* e de alimentos ultraprocessados, amplamente subsidiada pelo Estado, utilizando circuitos longos de comercialização.

Essa dinâmica garantiu o crescimento das exportações de *commodities*, a homogeneização dos hábitos alimentares e, paradoxalmente, o aumento da fome, uma vez que

⁵ O conceito de Impérios Alimentares foi apresentado por Ploeg (2008) para se referir ao modelo hegemônico de produção de alimentos, constituído por empresas de processamento e de comercialização de alimentos, operando em escala mundial, e personificado na figura de grupos de agronegócio, grandes varejistas, mecanismos estatais, modelos científicos, tecnologias, dentre outros.

não se prioriza a produção de comida e, tampouco, a garantia de acesso a uma alimentação adequada. Tais aspectos evidenciam a relação entre a produção, a circulação e o consumo, que engendram o Consenso da Fome.

Portanto, convém problematizar: qual seria o peso das políticas públicas e dos canais institucionais de comercialização para incentivar a produção de alimentos na RMG? Quais os entraves existentes quanto ao acesso a políticas públicas pró soberania alimentar e a implementação do PNAE e do PAA? De que forma é feito o abastecimento de alimentos nos municípios da RMG? A agricultura camponesa está inserida nas redes de abastecimento locais a partir dos supermercados, das centrais de abastecimento e/ou dos circuitos curtos de comercialização? Os mercados institucionais contribuíram para a renda das famílias camponesas e para o aumento da oferta de comida saudável nas cidades e nas instituições públicas? Ocorreu uma potencialização e diversificação de alimentos nos mercados, nas feiras e nas Centrais de Abastecimento de Goiás (CEASA) da RMG como resultado da influência dos mercados institucionais? Quais estratégias são necessárias para revelar o papel desempenhado pela agricultura camponesa no sistema alimentar brasileiro? Como garantir a manutenção das políticas públicas com a comercialização dos alimentos de origem familiar em um contexto econômico instável e repleto de cortes orçamentários? Para tentar responder a esses questionamentos, foram delineados os objetivos que serão apresentados a seguir.

O objetivo geral é compreender o papel dos mercados institucionais para o impulsionamento dos circuitos curtos de comercialização e para a construção da soberania alimentar no Brasil, tendo como recorte territorial a Região Metropolitana de Goiânia no período de 2003 a 2020.

Os objetivos específicos são: 1) Avaliar a dinâmica de funcionamento dos mercados institucionais em Goiás e no Brasil, a partir da “Política de Aquisição de Alimentos”. 2) Destacar o papel do Estado para a produção, circulação, distribuição e consumo dos alimentos produzidos na RMG por meio das Centrais de Abastecimento de Goiás S/A (CEASA/GO) e do modal de transporte rodoviário. 3) Discutir as implicações do controle hegemônico do sistema alimentar por grandes corporações e grandes redes do varejo alimentar. 4) Evidenciar a centralidade da agricultura camponesa no processo de construção da soberania alimentar por meio da aproximação entre agricultores e consumidores.

A motivação para o desenvolvimento dessa pesquisa derivou do interesse em investigar de forma aprofundada a dinâmica de produção de alimentos para a RMG, pois representa o lugar de origem e vivência da pesquisadora. Essa trajetória de pesquisa teve um sentido pessoal e acadêmico, influenciando diretamente o processo de formação enquanto discente do

doutorado, haja vista que o objetivo é conquistar uma autonomia intelectual, que contribua com a prática docente.

No âmbito das dissertações e teses desenvolvidas no Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO) do Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás sobre esse recorte espacial, as temáticas encontradas foram: a gênese da RMG, a metropolização, o mercado imobiliário, a mobilidade urbana, fluxos populacionais, as receitas tributárias, criminalidade, desigualdades socioespaciais, a relação campo-cidade no ensino de Geografia e agricultura urbana em Goiânia.

Portanto, essa pesquisa contribuirá com a produção acadêmica sobre a RMG a partir dos estudos agrários sobre a agricultura camponesa, a produção de alimentos, os mercados institucionais e os circuitos curtos de comercialização no contexto de uma interação campo-cidade.

Esses aspectos incentivaram a formulação da pesquisa para compreender as dinâmicas de produção e distribuição dos alimentos na RMG, uma vez que os documentos oficiais ficaram restritos a uma leitura dos aspectos socioeconômicos da região metropolitana, sem aprofundar dimensões importantes das relações campo-cidade e, por conseguinte, do espaço agrário dentro da totalidade representada por uma região metropolitana. Dessa forma, buscar-se-á contribuir teoricamente tanto com o Laboratório de Estudos e Pesquisas das Dinâmicas Territoriais (LABOTER) ao qual a pesquisa está vinculada e, conseqüentemente, com o PPGEO.

Durante a pesquisa de mestrado e os trabalhos de campo, uma das inquietações evidenciadas pelos relatos dos agricultores era a sua invisibilidade do ponto de vista social. Foi possível observar que a importância da agricultura camponesa enquanto produtora de alimentos não é reconhecida, sendo até mesmo desconhecida por quem é atendido pelos mercados institucionais, como é o caso dos estudantes, que muitas vezes sequer imaginam a origem de parte da sua alimentação escolar. Nessa perspectiva, o retorno social das pesquisas em geografia agrária deve ser, no mínimo, reiterar o papel da agricultura camponesa para a sociedade urbana, no que tange à produção de itens básicos da alimentação dos brasileiros, e destacar o protagonismo desses sujeitos, mesmo recebendo subsídios financeiros infinitamente inferiores ao que é oferecido à manutenção do agronegócio e à produção de *commodities*.

O desenvolvimento desse estudo apresenta uma relevância social ao se propor avaliar a execução das políticas públicas de aquisição de alimentos e os seus efeitos territoriais, considerando o contexto de aumento da insegurança alimentar e nutricional a partir de 2018.

A pesquisa apresenta uma natureza predominantemente qualitativa, uma vez que a pesquisa qualitativa se apresenta como uma “forma de maior aproximação da realidade”.

(GOBBI e PESSÔA, 2009, p. 487). Nesse sentido, para alcançar os objetivos propostos, foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos:

1) Pesquisa bibliográfica: leitura e análises de artigos, dissertações, teses, relatórios, resenhas e notas técnicas para compreender as categorias e conceitos que fundamentam esse estudo, tais como Território, Estado, Política pública, Redes técnicas, Questão agrária, Produção, distribuição, circulação e consumo, Segurança Alimentar e Nutricional, Soberania alimentar e Circuitos Curtos de Comercialização. Como parte do levantamento de dados, “a pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema.” (MARCONI e LAKATOS, 2012, p.12).

2) Levantamento de dados quantitativos de fonte secundária junto às seguintes instituições e órgãos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Censos Agropecuários e Censos Demográficos); Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Centrais de Abastecimento de Goiás S/A (CEASA-GO); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), dentre outros. Por meio desse diálogo com a pesquisa quantitativa foi possível obter dados para analisar a produção, a distribuição e o consumo de alimentos, avaliar a implementação das políticas públicas e dos mercados institucionais, investigar a atuação das redes superecomercadistas bem como os aspectos da relação cidade e campo na RMG.

3) Trabalhos de campo, pois conforme assinala Marafon (2009), o trabalho de campo é um importante instrumento de trabalho para o investigador em Geografia Agrária, porque pensar o espaço rural na atualidade exige uma reflexão teórica consistente a partir da ciência geográfica e da realidade empírica por meio do campo. Também cabe salientar que essa técnica permite a articulação entre a teoria e a prática (MARAFON, 2009; GOBBI e PESSÔA, 2009).

Como instrumento para essa coleta de dados foram aplicados roteiros de entrevistas semiestruturadas, pois são constituídas de “perguntas abertas e fechadas (previamente formuladas), em que o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o assunto proposto de forma mais espontânea [...] possibilita a obtenção de mais informações além das previstas.” (MATOS e PESSÔA, 2009, p. 288).

A aplicação foi feita junto aos agricultores da RMG (Apêndice A), as lideranças das associações/cooperativas, e representantes da CONAB (Apêndice B) e da Ceasa-GO, visando investigar as formas de organização dos produtores e o funcionamento dos programas em questão, além de obter informações quanto às formas de comercialização da produção,

identificar os entraves que inviabilizam o escoamento da produção e problematizar as instâncias produtivas, da produção ao consumo de alimentos.

De forma simultânea, também foi utilizada a técnica de observação dos elementos do trabalho de campo – sejam as paisagens, as atividades, os diálogos, ou seja, todas as impressões – por meio de fotografias e, especialmente, anotações em um diário ou caderneta de campo, porque este “é mais que um simples registro de fatos, ele reflete a Memória do pesquisador para que as informações sejam analisadas em profundidade.”. (MARAFON, 2009, p.388).

4) Aplicação de um inquérito via plataforma *Google Forms* para obter informações sobre os hábitos de compras de alimentos dos brasileiros (Apêndice C), por meio de uma amostra aleatória. O formulário foi disponibilizado entre os dias 08 e 15 de janeiro de 2024, a partir da divulgação via grupos de *WhatsApp*, e foi respondido por 364 participantes. Esse levantamento complementar foi necessário diante das discussões realizadas no último capítulo da pesquisa, que aborda a relação entre agricultores e consumidores, e tem como centralidade os circuitos curtos de comercialização e a segunda geração da soberania alimentar. Esse inquérito possui um caráter impulsionador de uma nova agenda de pesquisa envolvendo o tema do consumo de alimentos pela população e os atores envolvidos nesse processo, o que perpassa a investigação sobre as redes supermercadistas e as estratégias de comercialização da agricultura camponesa.

A plataforma utilizada foi escolhida por apresentar as seguintes vantagens: ser acessível e gratuita; apresentar uma interface de uso intuitiva aos informantes; realizar a coleta de dados de forma anônima seguindo os padrões éticos de pesquisa, com o consentimento dos participantes e a garantia da privacidade e da proteção dos dados; permitir um amplo alcance espacial dos informantes, independente da localização geográfica, desde que tivessem acesso à *internet*; e a agilidade na coleta de dados.

5) Sistematização dos dados e informações de fontes primária e secundária para a elaboração de gráficos e tabelas, esquemas e mapas, utilizando os *softwares* Microsoft Excel, PowerPoint e ArcGIS, respectivamente. Assim, foi possível tecer considerações e reflexões acerca dessa temática, tendo em vista os objetivos da pesquisa. É válido ressaltar que os apontamentos foram embasados em uma análise crítica envolvendo a articulação das escalas nacional, regional e local para entender as particularidades da RMG no que tange ao processo de produção e comercialização dos alimentos.

A tese está estruturada em quatro capítulos. No capítulo 1, buscou-se analisar a constituição dos mercados institucionais no Brasil a partir da ação do Estado, reiterando o seu papel a favor das classes hegemônicas. Nesse sentido, analisou-se a trajetória de ascensão e de

declínio da Política de Aquisição e de Alimentos. Assim, observa-se o esfacelamento de políticas públicas de caráter social e econômico que foram fundamentais para a superação da fome no país. Consequentemente, a erosão dessas políticas representa o reaparecimento da insegurança alimentar em todos os níveis, e o inevitável aprofundamento das desigualdades socioeconômicas.

No capítulo 2 o objetivo é compreender a operacionalização do abastecimento de alimentos partindo do conceito de redes técnicas e da importância da rede rodoviária para o estado de Goiás, principalmente no que se refere a circulação de alimentos do setor de hortigranjeiros na CEASA-GO. Buscou-se tecer uma reflexão compreendendo as instâncias produtivas, da produção ao consumo, contemplando a circulação e a distribuição. Nesse sentido, destacou-se o papel fundamental do Estado na organização do sistema de abastecimento alimentar por meio da criação das Centrais de Abastecimento de Goiás e da Companhia Nacional de Abastecimento e quais as consequências decorrentes da sua atuação, ou ausência, no âmbito da produção, circulação, distribuição e consumo, com ênfase na dinâmica de funcionamento da CEASA e da CONAB.

O capítulo 3 apresenta a tese da pesquisa partindo do pressuposto de que há uma relação intrínseca entre a produção, a circulação e o consumo de alimentos. Considerando a produção, predomina o Consenso das *Commodities*, que é amparado pelo Consenso da Logística, orientando a circulação. Mas, pautando o consumo, propomos aqui o Consenso da Fome, porque a soberania alimentar no campo e na cidade ainda não é efetivamente um projeto consolidado no Brasil.

O capítulo 4 propõe uma análise do sistema alimentar predominante com a hegemonia dos impérios alimentares e a perspectiva de (Re)Existência oriunda da agricultura camponesa a partir do fortalecimento de estratégias de comercialização como os circuitos curtos, destacando as experiências encontradas na RMG. Assim, discute-se a importância do consumidor crítico, que analisa os efeitos socioambientais do consumo de alimentos quilométricos e reconhece a importância do consumo da produção local. Consequentemente, o objetivo é evidenciar o papel desempenhado pela agricultura camponesa para a produção de alimentos no país, ou seja, problematizar a integração campo-cidade no âmbito da construção da segunda geração da soberania alimentar, adotando como pressuposto a aproximação entre agricultores e consumidores e a transição agroecológica para promover a produção e o consumo de alimentos saudáveis para os agricultores e os consumidores urbanos.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS, AGRICULTURA E MERCADOS INSTITUCIONAIS

Neste capítulo, será abordada a trajetória de ascensão e de declínio da Política de Aquisição de Alimentos (SOUZA, 2018). Assim, observa-se o esfacelamento de políticas públicas de caráter social e econômico que foram fundamentais para a superação da fome no país. Consequentemente, a erosão dessas políticas representa o reaparecimento da insegurança alimentar em todos os níveis, e o inevitável aprofundamento das desigualdades socioeconômicas.

Para isso, será feita uma contextualização dessa análise para o Brasil e para o estado de Goiás adotando como recorte temporal o período compreendido entre 2003 e 2020, a fim de realizar uma avaliação crítica das ações governamentais e da efetividade das políticas públicas implementadas, sobretudo o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Desse modo, nas reflexões desta seção serão contemplados os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), Dilma Rousseff (2011 a 2016), Michel Temer (2016 a 2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019 a 2022) para compreender os avanços e os desafios de diferentes desenhos institucionais e ideológicos.

Será realizada uma análise sobre a relevância do PAA para o alcance da segurança alimentar e nutricional no país, enfatizando os elementos que promoveram a desestruturação dessa política nos últimos anos. Destaca-se como uma das principais consequências desse processo o aumento da situação de insegurança alimentar e nutricional e o retorno da fome para milhões de brasileiros, que foi agravado pela pandemia de COVID-19.

Deve-se registrar que há uma importante distinção entre os conceitos de segurança alimentar e nutricional e de soberania alimentar ao tratar da associação entre políticas públicas, agricultura e mercados institucionais.

A priori, é importante lembrar que o conceito de segurança alimentar foi formulado pela FAO, em 1996, durante a Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em Roma. E na Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano da Cimeira Mundial da Alimentação consta a seguinte premissa:

Nós, Chefes de Estado e de Governo, ou os nossos representantes, reunidos na Cimeira Mundial da Alimentação a convite da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), reafirmamos o direito de todos a terem acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito a uma alimentação adequada e com o direito fundamental de todos a não sofrer a fome. (FAO, 1996, não paginado).

A FAO define a segurança alimentar como uma situação em que “as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida ativa e saudável”. (FAO, 1996, não paginado).

Assim, existem quatro dimensões da segurança alimentar: 1) disponibilidade de alimentos, 2) acesso físico e econômico aos alimentos, 3) utilização dos alimentos, e 4) estabilidade ao longo do tempo. (FAO, 2014). Esse conceito busca garantir que todas as pessoas tivessem “o direito à alimentação, cabendo aos governos o dever de implantar políticas públicas que garantissem a oferta de alimentos básicos à população de seus países”. (STÉDILE; CARVALHO, 2012, p. 721)

Sobre a experiência brasileira, de acordo com as contribuições de Leão; Maluf (2012), as ações e políticas públicas no que se refere à fome foram elaboradas à luz do conceito de segurança alimentar e nutricional, que diz respeito também ao direito humano à alimentação adequada.

A definição da segurança alimentar e nutricional contempla as contribuições apontadas pelos movimentos sociais e os governos ao longo do processo de desenvolvimento desse conceito no Brasil desde os anos 1980. (LEÃO; MALUF, 2012). O conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN) foi endossado enquanto um constructo dessa sociedade que se articulava contra a fome e a miséria, sendo assim definido em 2006 pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN):

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, LEI Nº 11.346, de 15 de setembro de 2006)

A partir da construção coletiva dentro do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, da articulação da sociedade civil e pesquisadoras(es) com os setores progressistas no governo e no Congresso, foi possível modificar a Constituição Brasileira.

O Direito Humano a uma Alimentação Adequada⁶ e saudável foi instituído por meio da Emenda Constitucional Nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Essa emenda alterou o artigo 6º da

⁶ O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) está contemplado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948: Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços

Constituição Federal e inseriu a alimentação como um direito social, ao lado de saúde, educação, trabalho, moradia, lazer, segurança, dentre outros.

Mendes; Gonçalves (2023) ressaltam que o acréscimo da dimensão nutricional foi resultado da insistência de grupos ligados à defesa da agricultura familiar, que priorizaram a qualidade dos alimentos fornecidos à população. Assim, o foco na questão nutricional contestou as narrativas de que o sucesso da segurança alimentar era mensurado apenas em termos quantitativos, que favorecia os investimentos em técnicas de plantio em grande escala e, por sua vez, beneficiava grandes empresas do setor.

Nesse sentido, também é válido registrar que o conceito de segurança alimentar e nutricional não deve ser confundido com a segurança dos alimentos. A expressão “Segurança de Alimentos”, do inglês “*Food Safety*”, corresponde à prática de medidas que permitem o controle de qualquer agente que, em contato com o alimento, promova risco à saúde do consumidor ou coloque em risco a sua integridade física, ou seja, é a garantia de qualidade do produto desde o campo até a mesa do consumidor. (LIMA, 2017).

Carvalho *et al.* (2019, p. 10) alertam que é importante fazer essa distinção entre a noção de Segurança dos Alimentos e a de Segurança Alimentar e Nutricional. Como prevê a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, a definição de SAN incorpora uma série de dimensões que não estão vinculadas somente aos padrões de higiene e inocuidade dos alimentos, porque considera que a “alimentação está inserida em processos sociais e econômicos mais amplos, cuja garantia precisa estar conectada às diferenças culturais da população, assim como precisa estar conectada à garantia da conservação da biodiversidade e utilização responsável dos recursos”.

A ideia abrangida pela expressão "segurança alimentar e nutricional" implica que a segurança alimentar engloba dois conceitos distintos, embora relacionados, que são frequentemente mencionados separadamente na literatura em inglês: a segurança dos alimentos (*food safety*) - ou seja, a garantia de que um alimento não representará riscos à saúde do consumidor devido à ausência de perigos biológicos, químicos ou físicos - e a segurança alimentar (*food security*) - um conceito mais amplo que surgiu na década de 1970 e que originalmente envolvia a disponibilidade contínua e o acesso adequado a alimentos suficientes para uma vida saudável de todas as pessoas. (CAMPOS *et al.*, 2014).

sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. Para mais detalhes, ver: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>.

Notadamente, também se identifica uma associação entre os conceitos de segurança e soberania alimentar. Edelman (2014) pontua que na década de 1990 eram cerca de 200 definições de segurança alimentar, e algumas sobrepunham-se substancialmente à ideia emergente de “soberania alimentar”.

A análise de Valério (2018) sobre esses conceitos apresentou um alerta importante sobre a associação “despreocupada” da segurança à soberania alimentar, uma vez que cada concepção tem suas particularidades no que se refere aos projetos de sociedade e às diferentes propostas de produção e abastecimento alimentar.

Para esse autor, enquanto a segurança alimentar está vinculada à garantia de acesso suficiente e regular aos alimentos, baseando-se na ativação de extensas redes de transporte e no modelo supermercadista, a soberania alimentar defende a produção local para abastecimento local e regional, sendo controlada pelo campesinato.

Isso significa que a soberania alimentar, ao contrário da segurança alimentar, propõe um modelo menos intensivo, quilométrico e dependente de recursos e combustíveis, valorizando processos agroecológicos e sistemas locais e autônomos de abastecimento alimentar. (VALERIO, 2018).

A partir dessa compreensão, Valério (2018, p. 9) defende que a segurança alimentar é sempre o produto e não o processo. “Isto é, a segurança (garantia de acesso suficiente e regular) surge a partir da soberania (controle camponês da produção e distribuição local/regional).”. Entretanto, pondera que no plano institucional essa lógica está invertida.

Sancionada em setembro de 2006, a Lei de segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2006) consagra pela primeira vez o conceito de soberania alimentar. A Lei coloca a soberania alimentar como um dos princípios que a orientam, junto com o direito humano à alimentação. Apesar de representar um avanço, a soberania alimentar concebida no plano oficial vincula o “princípio da soberania alimentar” à segurança alimentar. Ou seja, de acordo com a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, a soberania alimentar está contida e subordinada à segurança alimentar, numa concepção que se limita à soberania enquanto capacidade de produção dentro do território nacional, o que representa apenas uma das escalas da soberania alimentar concebida originalmente no bojo da Via Campesina. (VALERIO, 2018, p. 4).

O conceito de soberania alimentar foi apresentado pela Via Campesina Internacional em 1996⁷ no contexto de realização da Cúpula Mundial sobre a Alimentação (CMA) promovida

⁷ Apesar de atribuírem a criação e elaboração do termo soberania alimentar ao movimento agrário transnacional Via Campesina em meados da década de 1990, Edelman (2014) ressalta que as suas origens estão, na verdade, em um programa do governo mexicano do início da década de 1980. Logo, os ativistas centro-americanos apropriaram-se e redefiniram-na no final da década de 1980.

pela FAO, para contrapor o conceito de segurança alimentar que havia sido proposto. Desse modo,

a soberania alimentar significa que, além de terem acesso aos alimentos, as populações de cada país têm o direito de produzi-los. E é isso que pode garantir a elas a soberania sobre suas existências. O controle da produção dos seus próprios alimentos é fundamental para que as populações tenham garantido o acesso a eles em qualquer época do ano e para que a produção desses alimentos seja adequada ao bioma onde vivem, às suas necessidades nutricionais e aos seus hábitos alimentares. O alimento é a energia de que precisamos para a sobrevivência, de acordo com o meio ambiente onde vivemos e nos reproduzimos socialmente. (STÉDILE; CARVALHO, 2012, p. 722).

Em 2001, o Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar reitera que a Soberania Alimentar corresponde a um direito dos povos de definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, tendo como base a pequena e a média produção, com respeito as diferentes culturas e a diversidades dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, destacando-se que a mulher desempenha um papel fundamental nesse processo. (Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, 2001 *apud* Leão; Maluf, 2012).

Portanto, a noção de soberania alimentar que foi difundida pelos movimentos sociais a partir de meados da década de 1990 é mais adequada e promissora, uma vez que expressa o avanço da articulação social no plano internacional em resposta ao sistema alimentar global que está sob o controle das grandes corporações. (LEÃO; MALUF, 2012).

As discussões sobre esse tema da soberania e segurança alimentar no Brasil levaram à formação da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional em 2012. A Rede Pennsan é uma rede que envolve pesquisadores, estudantes e profissionais de diversas instituições brasileiras e de diferentes áreas do conhecimento, adotando alguns princípios importantes, como: pesquisa cidadã comprometida com a superação da fome e a promoção da Soberania e da Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN); compromisso permanente com a redução das desigualdades e a promoção da equidade de gênero, étnico-racial e geracional; defesa da qualidade dos alimentos e da alimentação adequada e saudável que respeite as circunstâncias socioambientais e as culturas; geração de conhecimento que contribua com as políticas públicas. (REDE PENSSAN, 2023).

Para esse grupo de pesquisadores, o conceito de segurança alimentar não é somente o acesso aos alimentos, porque envolve pensar o direito humano à alimentação adequada,

garantindo que as pessoas tenham acesso a alimentos de qualidade, que são produzidos de maneira sustentável e valorizando as práticas culturais.

De acordo com a Rede Penssan é fundamental discutir as causas estruturantes da insegurança alimentar que são: a desigualdade social, a concentração de terras, a ausência de serviços básicos, e a exclusão social. Para isso, os pesquisadores acreditam na participação ativa da sociedade civil e dos grupos vulneráveis no processo de formulação das políticas públicas.

Partindo dessas considerações, reconhece-se que a elaboração de políticas públicas no âmbito da produção e distribuição de alimentos teve início com o reconhecimento de que é necessário atingir melhores níveis de segurança alimentar e nutricional nos domicílios brasileiros.

Outrossim, serão apresentados os resultados alcançados a partir das políticas públicas elaboradas seguindo as diretrizes da segurança alimentar e nutricional, pois compreende-se que essa é uma etapa importante diante das demandas urgentes da população vulnerável em ter acesso aos alimentos.

Nesta perspectiva, adota-se como referência na presente pesquisa os princípios da Soberania Alimentar, uma vez que a construção da Soberania Alimentar deve ser uma centralidade no âmbito da luta legítima dos povos por autonomia no que tange às formas de produção, distribuição e consumo dos alimentos em contraposição ao modelo hegemônico da produção de alimentos, seguindo o pressuposto que o alimento não é mercadoria e a alimentação é um direito humano inegociável.

1.1 Estado e Políticas públicas para a agricultura camponesa: a origem dos mercados institucionais no Brasil

A análise de políticas públicas direcionadas para a agricultura brasileira requer uma retomada da ação do Estado, tendo em vista a indissociabilidade entre Estado e políticas públicas. Para Steinberger (2013), a imposição do neoliberalismo no final do século XX e sua permanência no início do século XXI resultaram em uma importante reflexão sobre o Estado a fim de entender os seus efeitos, iniciando a discussão com o resgate de concepções clássicas de Estado, desde Platão, Locke e Rousseau até Marx e Weber, pois há um sólido alicerce histórico do Estado.

Entretanto, no contexto da globalização neoliberal surgiram novas discussões sobre a categoria Estado. Nesse sentido, a autora destaca os principais apontamentos,

daqueles que propugnam a manutenção do Estado, como Hobsbawm, até os que defendem a sua extinção, como Mészáros, entremeados pelos que advogam uma combinação entre Estado, instituições supranacionais, movimentos sociais e organizações não governamentais, como Habermas, Boaventura e Harvey. (STEINBERGER, 2013, p.42)

Apesar da delimitação desse contexto neoliberal, a atuação do Estado é resultado do seu processo de constituição e, por isso, cabe lembrar a análise de Gonçalves Neto (1997) porque é importante situar que a estrutura econômica está na base do Estado, uma vez que o autor adotou como ponto de partida as anotações de Karl Marx, ou seja, a raiz do Estado consiste na luta que se estabelece entre os principais agentes dessa estrutura econômica, que são as classes, e o seu propósito é a dominação.

Todavia, é preciso delinear o mecanismo de funcionamento do Estado, porque “no seu papel de guardião o Estado deve defender a *ordem capitalista*, o que nem sempre quer dizer o interesse de todos os capitalistas e, até mesmo, em alguns momentos, pode aparecer como ação contrária aos interesses destes.”.

Portanto, apresenta-se como pressuposto o aspecto dinâmico do Estado na sociedade, “como mecanismo de poder e de decisão, e não apenas como aparelho criado e determinado, aparentemente de forma passiva, pela infra-estrutura [sic] econômica.”. (GONÇALVES NETO, 1997, p. 117-118, grifos do autor).

O referido autor ainda reconhece o peso da infraestrutura na formação do Estado, no entanto reafirma que ele deve ser visto como instância política e de decisões, capazes de alterar a infraestrutura, mas sempre atendendo à manutenção do sistema. Para isso, o Estado assume uma neutralidade e aparece como mediador dos interesses conflitantes e com uma posição acima das classes. Isto posto, o autor propõe uma definição do Estado e do seu papel na sociedade,

como um aparelho de dominação de classe, surgido do processo de luta, refletindo as contradições da estrutura econômica; porém, apesar de se caracterizar como elemento superestrutural, goza de uma certa autonomia em relação à classe dominante e é portador de poder de interferir também na infra-estrutura [sic]. (GONÇALVES NETO, 1997, p. 119-120)

Da análise de Gonçalves Neto (1997) é possível inferir que a luta de classes não acontece entre dois blocos homogêneos e coesos formados pela burguesia e o proletariado, porque na verdade existem frações de classe. Por conseguinte, o autor reitera que o Estado não reflete apenas a luta fundamental da sociedade capitalista, trabalho *versus* capital, mas deve espelhar

também as contradições intraclasse, de acordo com a posição de maior ou menor proeminência, ou de dominação e subordinação, das diferentes frações de classe. Nesse sentido, é óbvio que os grupos com maior poder e peso nas decisões políticas terão maiores privilégios.

A compreensão do papel do Estado requer uma análise mais pormenorizada da sua estrutura, especificando a sua forma de funcionamento. Para isso, os apontamentos de Poulantzas (1980, p.134) são cruciais para entender a essência desse Estado que “não é um Estado qualquer: é um Estado que possui uma natureza de classe, um Estado burguês que constitui a burguesia como classe dominante.”.

Com efeito, o Estado apresenta uma materialidade própria e, por conta disso, é dotado de uma natureza de classe: condensação de uma relação de força que é uma relação de classe. Partindo desse pressuposto, o autor apresenta uma urgência teórica que é

compreender a inscrição da luta de classes, muito particularmente da luta e da dominação política, na ossatura institucional do Estado (no caso a da burguesia no arcabouço material do Estado capitalista) de maneira tal que ela consiga explicar as formas diferenciais e as transformações históricas desse Estado. Aqui também, o Estado tem um papel orgânico na luta e na dominação políticas: o Estado capitalista constitui a burguesia como classe politicamente dominante. (POULANTZAS, 1980, p.144, grifos do autor)

A partir de Poulantzas (1980) é possível compreender a natureza de classe do Estado, tanto no que se refere às classes dominantes quanto às classes dominadas. Consequentemente, as contradições de classe são inerentes a essa ossatura material do Estado. Logo, a estrutura organizacional do Estado corresponde a uma “condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe”. (POULANTZAS, 1980, p. 148)

Ou seja, isso significa compreender que o Estado é constituído por blocos de poder e dividido pelas contradições de classe. Logo, “o Estado não é um bloco monolítico, mas um campo estratégico”, sendo um lugar de organização estratégica da classe dominante em relação às classes dominadas. (POULANTZAS, 1980, p. 160)

Mediante o que foi exposto sobre o Estado e as particularidades de sua atuação na sociedade capitalista, é possível ter uma compreensão mais coerente quanto à ação do Estado na perspectiva brasileira. O estudo de Steinberger (2013) apresenta essa análise sobre o papel do Estado brasileiro a partir das contribuições de Celso Furtado, Helio Jaguaribe, Milton Santos, Carlos Lessa e Samuel Pinheiro Guimarães, que abordam o contexto histórico da formação econômica, social, espacial, cultural e política, e da globalização neoliberal imposta ao mundo. Assim, os pesquisadores citados “concordam com a importância do Estado Nacional na

condução do futuro do Brasil, a despeito da globalização neoliberal. Todos diagnosticam o passivo social de desigualdades como problema central.”. (STEINBERGER, 2013, p. 56-57).

Há um reconhecimento de que existem muitas dificuldades, porém os caminhos sugeridos estão relacionados à adoção de políticas públicas de redistribuição de renda, sem descartar a necessidade de construir um projeto nacional. (STEINBERGER, 2013). Embora sejam evidentes todas as contradições e limitações do Estado, o que se apresenta é a ampliação do controle do Estado a partir das classes subalternas, o que possibilitará o fortalecimento da democracia, ainda que seja uma democracia liberal.

Ao direcionar essa análise para o espaço rural brasileiro, nota-se que a intervenção estatal na agricultura por meio da implementação de políticas públicas é bastante significativa, pois o Estado é atuante na economia e isso acarreta desdobramentos substanciais para a dinâmica territorial do país.

No que tange a esse aspecto, é necessário retomar historicamente alguns elementos da administração pública brasileira, a partir de Steinberger (2013), que os apresenta de uma forma simplificada, demarcando a existência de três fases que caracterizam a ação do Estado.

A primeira fase é referente a uma conjuntura de consolidação das políticas públicas e que ocorreu entre 1950 e 1980, demarcando uma forte presença do Estado Nacional, [influenciada pelo modelo keynesiano] consubstanciada em duas formas de atuação: de um lado como Estado-Empresário de bens de capital, facilitando a presença da iniciativa privada com a oferta de infraestrutura, e por outro lado como Estado de Bem-Estar Social, atuando como provedor de serviços à população.

Já a segunda fase corresponde à influência do modelo neoliberal, que se intensificou de 1990 ao início dos anos 2000. Nesse período, passa a predominar o Estado mínimo, ou seja, o Estado Nacional Brasileiro adquire o papel de regulador com funções de intermediação e de articulação, e com isso dois processos complementares e imbricados se destacam: a privatização e a terceirização. Logo, há uma ausência de planejamento nacional e de formulação de políticas públicas, configurando uma administração pontual a partir de projetos e programas. (STEINBERGER, 2013).

Por fim, a autora salienta que a terceira fase corresponde àquela que teve início em 2003 e se mantinha até 2013, sendo esse momento denominado de ‘desenvolvimentismo social’. Essa caracterização decorre da ampliação dos quadros da máquina do Estado, ocorrendo um retorno ao planejamento nacional de forma participativa e, conseqüentemente, uma valorização da aliança Estado - sociedade civil. E é justamente esse retorno ao planejamento nacional que significou a retomada da produção de políticas públicas nacionais.

Entretanto, se trata de um modelo híbrido, no qual o Estado Nacional reassume um destaque, sendo denominado de ‘desenvolvimento social’, pós-neoliberal ou liberal periférico, no qual convivem medidas predominantemente voltadas para o mercado interno e para saldar dívidas sociais históricas com medidas do receituário neoliberal, como as privatizações.”. (STEINBERGER, 2013, p.61-62)

Posto isso, para entender essa terceira fase, é importante lembrar que Poulantzas (1980, p.164) já delineava tais acontecimentos ao apresentar que “mesmo no caso de uma mudança de relação de forças e da modificação do poder de Estado em favor das classes populares, o Estado tende, a curto ou longo prazo, a restabelecer sob nova forma algumas vezes, a relação de forças em favor da burguesia”. Justifica-se assim a existência desse modelo híbrido e que deve orientar a análise empreendida sobre políticas públicas.

A partir dessas reflexões sobre a trajetória de ação do Estado brasileiro é possível estabelecer como ponto de partida a intrínseca relação de influência existente entre o papel assumido pelo Estado e a formulação de políticas públicas, enfatizando-se nesse caso as que são elaboradas para o espaço rural.

É sabido que a intervenção estatal no âmbito dos setores da economia é incontestável e intencionalmente direcionada para alguns segmentos. Dessa forma, investigar o contexto de elaboração de políticas públicas é indispensável para compreender suas implicações do ponto de vista da inserção socioeconômica da agricultura camponesa. Posto isso, nota-se que historicamente esse segmento não foi contemplado como público-alvo das políticas públicas, isto é, “sempre estiveram às margens das ações do Estado”. (GRISA, SCHNEIDER, 2015, p.20).

Porém, à medida que as mobilizações sociais adquiriram maior representatividade, conseguiu-se avançar minimamente com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar na década de 1990. Para Grisa, Schneider (2015, p.27-28) “criou-se a primeira política agrícola nacional direcionada especificamente para os agricultores familiares”. Em decorrência disso, aconteceu uma abertura para a criação de novas políticas para a agricultura familiar, o que incluiu

a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, e da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) no interior deste em 2001, institucionalizaram a dualidade da estrutura agrária e fundiária no país; e, em 2006, foi regulamentada a Lei da Agricultura Familiar que reconheceu a categoria social, definiu sua estrutura conceitual e passou a balizar as políticas públicas para este grupo social. (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 20)

Tais mudanças ficaram circunscritas ao contexto político em que estava em pauta os sujeitos historicamente excluídos das políticas governamentais. A recente reparação histórica logo se transformou em retrocessos sucessivos com um desmonte progressivo do que foi conquistado do ponto de vista político e institucional conforme o quadro 1 sintetiza.

Quadro 1 - Desestruturação de órgãos governamentais voltados para a agricultura familiar

Órgão	Data de criação	Data de extinção
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)	1993	2019 (Medida Provisória n. 870, de 01 de janeiro de 2019)
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	1999	2016
Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD)	2016 - SEAD substitui o MDA (vinculada à Casa Civil)	2019 – Transferência da SEAD para o MAPA SEAD é substituída pela Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo.
Plano Safra da Agricultura Familiar	2003	2019 – Incorporação da Agricultura Familiar ao MAPA

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Organização: Ângela M. M. Peixoto (2021).

Primeiramente, destaca-se a extinção do MDA. Depois, a destruição da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) e do Plano Safra da Agricultura Familiar, provocando a incorporação da Agricultura Familiar ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) como se existisse uma agricultura brasileira única e homogênea, sem conflitos, sem concentração fundiária e sem distinções do ponto de vista da elaboração de políticas públicas. Cabe lembrar que o Brasil se destacava dentre os outros países ao destinar um ministério para tratar de modo específico a agricultura camponesa.

O primeiro Plano Safra do governo Bolsonaro foi lançado com o seguinte slogan: “Uma só agricultura alimentando o Brasil e o mundo”, pois de acordo com o discurso institucional encampado a partir de 2019, “depois de duas décadas separados, o pequeno, o médio e o grande produtor rural estão trabalhando juntos para garantir a segurança alimentar do Brasil e do mundo” (BRASIL, 2019, não paginado). Na verdade, a dinâmica do Plano Safra 2019/2020 sinalizava uma nova condição de acesso da agricultura camponesa às políticas públicas.

Tais dados ajudam a fomentar a existência de uma quarta fase referente à ação do Estado, decorrente da limitação temporal da análise de Steinberger ao contexto em que a obra

foi publicada. Trata-se de uma dimensão ultraneoliberal que compôs o Estado brasileiro a partir do golpe parlamentar-jurídico-midiático⁸ de 2016.

Para compreender essa fase ultraneoliberal, é importante retomar o conceito de neoliberalismo. De acordo com Dardot; Laval (2016), o neoliberalismo não é apenas uma ideologia ou política econômica ou ideológica, mas, sim, uma nova racionalidade de mundo, que estrutura e organiza as ações dos governantes como também a própria conduta dos governados. Assim, essa lógica do capital é bastante abrangente e abarca todas as instâncias, do Estado às relações sociais e todas as esferas da vida.

Segundo os autores supracitados, é importante refutar a análise simplista de que há uma retirada do Estado no sistema neoliberal, pois o Estado desempenha um papel fundamental na introdução e universalização da lógica da concorrência e do modelo de empresa na economia, na sociedade e até nele próprio. Portanto, o neoliberalismo não se trata do retrocesso do Estado diante do mercado, mas sim da incorporação da lógica da concorrência pelo próprio Estado.

Dardot; Laval (2016) evidenciaram que o estudo do caráter sistêmico dessa racionalidade neoliberal totalizadora permite analisar a corrosão interna da própria dimensão pública e democrática dos Estados nacionais. Os autores apontam que o sistema neoliberal levou a uma desativação sem precedentes do jogo democrático. No caso brasileiro, a radicalização desse sistema se traduziu na aprovação do impeachment da presidenta Dilma em 2016, demonstrando o que é a dimensão ultraneoliberal.

Após o golpe, o governo Temer assumiu a responsabilidade de alinhar o país às demandas da acumulação capitalista global, implementando um novo regime fiscal que resultou em uma extensa ofensiva contra os direitos trabalhistas, as políticas sociais estabelecidas e o meio ambiente. Essa medida representa uma nova fase do ajuste neoliberal, conhecida como

⁸ Hermida; Lira (2022, p. 4-5) reconhecem que a democracia liberal e o Estado democrático de direito fazem parte de um único (1988-2021), mas também identificaram momentos políticos diferentes. O primeiro deles corresponde aos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002). O segundo acontece quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República, em 1º de janeiro de 2003 e se estende aos mandatos da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016). Já o terceiro momento da vida política do Brasil contemporâneo começou em 2016, quando um golpe jurídico-midiático-parlamentar orquestrado pelo campo burguês filiado ao grande capital internacional conseguiu adentrar às estruturas da institucionalidade democrática e pôr fim ao experimento democrático iniciado no Brasil em 1985 e consolidado a partir da aprovação da CF/1988. Nessa nova realidade conjuntural adversa, a democracia liberal passou a ser sistematicamente questionada e atacada para impor a ideologia e as ideias da classe empresarial, do mundo financeiro e do agronegócio. O golpe de 2016 não foi um fato isolado e tampouco aconteceu por acaso. Tratou-se de uma ação bem articulada dos campos políticos mais reacionários e conservadores (PP, PSDB, DEM, PRB, PPS, PV, PSB, PTB e PR), que não aceitavam os avanços direcionados às camadas mais pobres da sociedade, em função da aplicação de políticas sociais bem sucedidas que, associadas a uma conjuntura econômica interna e externa favoráveis, promoveram melhorias nos padrões materiais e culturais dessa camada social historicamente marginalizada. Para mais detalhes, ver: HERMIDA, J. F.; LIRA, J. de S. O golpe de 2016, as fragilidades da democracia liberal brasileira e o papel da educação. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, SP, v. 22, p. 1-30, 2022. DOI: 10.20396/rho.v22i00.8666398. Disponível em: <https://bitly.com/ZdACFu>. Acesso em: 26 março 2024.

ultraneoliberalismo. (CASSIN, 2022). Portanto, essa fase ultraneoliberal significa o endurecimento de medidas a favor da privatização e da redução do papel do Estado.

A análise de Cassin (2022) sobre o governo Temer é assertiva ao mostrar que essa foi a ponte para o obscurantismo que reinaria no Brasil a partir de 2019. Os instrumentos dessa transição foram o novo regime fiscal e a contrarreforma trabalhista que “prepararam o terreno para a avalanche de austeridade fiscal e ataques aos direitos e políticas sociais processadas no governo subsequente.” (CASSIN, 2022, p. 23-24).

A extinção do Consea⁹ no primeiro dia de mandato do governo Bolsonaro em 2019 é elucidativa dessa etapa porque ilustra o contexto de desestruturação das políticas que orientam a construção de um plano de segurança alimentar e nutricional para o país. Nessa fase também ocorre a destruição de políticas públicas sociais ao mesmo tempo em que se promove o setor privado, ou seja, é uma radicalização das propostas neoliberais que intensifica as desigualdades sociais já existentes.

Não obstante, ainda é válido apresentar a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), para entender a importância histórica desses programas governamentais.

A origem do PAA remonta ao contexto de mudança política em 2002, no qual os movimentos sociais, as organizações da sociedade civil e os estudiosos conseguiram orientar a construção de mercados que dialogam com a Soberania e a Segurança Alimentar e Nutricional e a sustentabilidade, com reivindicações que incluíam a agricultura familiar como uma forma de acesso aos alimentos, buscando um sistema agroalimentar mais equitativo. Ou seja, os temas da fome e da segurança alimentar e nutricional ganharam proporção, permitindo a institucionalização das ideias discutidas por esses atores. (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Nessas condições, o PAA foi criado por meio da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, e apresentava duas finalidades básicas: “promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar”, realizando a compra direta dos alimentos da agricultura camponesa, que são destinados às pessoas em situação de insegurança alimentar¹⁰ e nutricional.

⁹ O CONSEA é o Conselho Nacional de Segurança Alimentar criado em 1993 com o objetivo de promover ações de combate à fome e à miséria no país, sendo formado por dois terços de membros da sociedade civil e um terço por representantes do governo. Foi extinto em 1995 pela primeira vez. A sua recriação acontece em 2003 e, nesse momento, coube ao CONSEA liderar a retomada da mobilização e a construção de uma agenda pública da segurança alimentar e nutricional no Brasil. (LEAO; MALUF, 2012). Porém, o conselho foi novamente extinto em 2019.

¹⁰ *Insegurança alimentar leve*: Preocupação ou incerteza quanto a disponibilidade de alimentos no futuro em quantidade e qualidade adequadas. *Insegurança alimentar moderada*: Redução quantitativa de alimentos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos. *Insegurança alimentar grave*: Redução quantitativa de alimentos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre adultos e/ou crianças; e/ou privação de alimentos; fome. (IBGE, 2014).

De acordo com Grisa e Schneider (2015), o PAA desencadeou uma efervescência em torno dos mercados institucionais e do tema da segurança alimentar e nutricional, sendo a alimentação escolar um elemento central. Consequentemente, os autores destacam que o programa ganhou projeção nacional e internacional, sendo até mesmo replicado e exportado para outros países.

Pautando a questão da alimentação adequada e saudável e o incentivo à agricultura camponesa, a contribuição econômica e social do PAA é expressiva, pois “estimula a produção, criando condições para o escoamento da produção com melhores preços como forma de garantia de renda. Possibilita a formação de estoques de alimentos para atendimento de situações de emergência.”. (BRASIL, 2010, p.56).

Conforme Souza (2018), o PAA está inserido na “Política de Aquisição de Alimentos”, noção apresentada pelo autor para caracterizar a adoção por parte do Estado de ações que visam comprar alimentos diretamente da agricultura camponesa, garantindo aos pequenos agricultores a compra de parte da sua produção visando melhorar a qualidade da alimentação da população em situação de vulnerabilidade e da alimentação escolar.

A Política de Aquisição de Alimentos (SOUZA, 2018) também contempla o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que é o “mais antigo programa do governo brasileiro na área de alimentação escolar e de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)” e um dos maiores e mais abrangentes do mundo quanto ao atendimento universal aos escolares com a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável (BRASIL, 2014).

A origem do PNAE remonta à década de 1940, quando o Instituto de Nutrição propôs que o governo federal oferecesse alimentação aos estudantes, mas naquele contexto não havia disponibilidade de recursos financeiros. Já na década de 1950 foi criado o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil. Dessa forma, estrutura-se pela primeira vez um programa de alimentação escolar em âmbito nacional sob a responsabilidade pública. (BRASIL, 2017).

A partir desse plano, somente o Programa de Alimentação Escolar continuou em andamento através do financiamento do então Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi), hoje Unicef. Depois, o Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME). Já ano seguinte, passou a ser denominada de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) por meio do Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956. Em 1965, o Decreto nº 56.886/65 alterou o nome da CNME para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE).

Por fim, em 1979, a denominação passa a ser Programa Nacional de Alimentação Escolar. “Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais.”. (BRASIL, 2017, não paginado).

Mesmo com essa trajetória de evolução do PNAE desde 1955 com a implementação da CME, apenas em 2009 acontece uma ampliação dos benefícios sociais do PNAE envolvendo os fornecedores de alimentos, uma vez que a partir desse momento, a Lei nº 11.947, de 16/06/2009, prevê a realização de compras públicas por meio da aquisição de alimentos da produção familiar com os recursos do PNAE, conforme explicitado no artigo 14:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. (BRASIL, 2009)

A criação dos mercados institucionais proporcionou mudanças significativas para a alimentação escolar, que tem sido enriquecida com alimentos, como: frangos caipiras, ovos, suínos, hortaliças, frutas (*in natura* e polpa), leite e derivados, panificados etc. ao mesmo tempo em que a agricultura camponesa e as comunidades tradicionais têm um mercado garantido por meio de chamadas públicas com dispensa de licitação. (BRASIL, 2014).

Dentre os objetivos do PNAE, destacam-se a dinamização da economia local, colaborando com a geração de emprego e renda, e o respeito aos hábitos alimentares e a vocação agrícola do país, prezando por uma alimentação saudável e diversificada. (BRASIL, 2014).

A Lei nº 11.947 foi imprescindível para atender ao segmento da agricultura camponesa bem como assentados de reforma agrária, comunidades tradicionais, indígenas e comunidades quilombolas, e consolidar os mercados institucionais de alimentos.

Porém, a desmobilização de políticas públicas tão importantes como o PNAE foi inevitável entre 2019 e 2022, em função da existência de projetos de Lei como o de nº 3.292/2020, de autoria do deputado Major Vitor Hugo (PSL-GO), que prevê uma alteração das regras de aquisição de alimentos para a alimentação escolar, apresentando como proposta a obrigatoriedade da compra de leite fluido (líquido) e a retirada da prioridade de aquisição de alimentos dos assentamentos de reforma agrária e das comunidades indígenas, quilombolas e demais Povos e Comunidades Tradicionais (PCT).

Com isso, ataca-se diretamente um dos pilares do programa que consiste na valorização dos alimentos regionais e dos hábitos alimentares locais, o que significa dar autonomia a estados e municípios na elaboração do cardápio da alimentação escolar. Além de descaracterizar de forma contundente o artigo 14 citado anteriormente.

Mesmo em um contexto de agravamento da pandemia da COVID-19 no país, com ausência de vacinação e manutenção da suspensão das aulas na rede pública de educação, esse projeto de lei foi votado e aprovado em maio de 2021 na Câmara dos Deputados, e segue aguardando apreciação pelo Senado Federal em caráter de urgência até o segundo semestre de 2023.

Diante desse cenário, as organizações sociais iniciaram a “Mobilização Nacional em Defesa do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - Defenda a Alimentação Escolar” em 2021, porque na contramão dos deputados federais – que desprezaram a importância histórica do programa para a promoção da segurança alimentar e nutricional e da soberania alimentar no país em função de outros interesses – defende-se o PNAE e a manutenção da sua integralidade, ou seja, a alimentação escolar pública e de qualidade.

Tais acontecimentos ajudam a deslindar a atuação do Estado, uma vez que a presença de um Estado social brasileiro que – na conjuntura de um governo progressista que não está isento das contradições em sua estrutura de funcionamento – elaborou um conjunto de políticas públicas bem-sucedidas. Algumas dessas políticas foram até exportadas para outros países¹¹, mas que ficaram circunscritas a um caráter de governo, como é o caso do PAA, e não se consolidaram como políticas de Estado. Mas, em se tratando de políticas de Estado como o PNAE, observou-se que a ausência de reajustes nos recursos destinados à alimentação escolar afetou significativamente o funcionamento do programa.

Apesar dessa fragilidade, a operacionalização da Política de Aquisição de Alimentos colaborou efetivamente para solucionar um dos grandes gargalos da agricultura camponesa que é a comercialização dos seus alimentos, pois os agricultores “sempre se depararam com obstáculos para acessar o mercado institucional, especialmente devido aos processos licitatórios

¹¹ O PAA e o PNAE influenciaram agricultores familiares de outros países, movimentos sociais e governos, sobretudo na América Latina, Caribe e na África. O PAA se tornou uma referência para a Cooperação Brasil-África sobre o tema da insegurança alimentar e do combate à fome. Dentre os países selecionados para implantar projetos semelhantes destacaram-se: Etiópia, Malauí, Moçambique, Níger e Senegal. A FAO, o Banco Mundial e a ONU reconheceram o potencial transformador do PAA. Para mais informações, acessar: “PAA: 10 anos de aquisição de alimentos” (BRASIL, 2014). Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/PAA.pdf>

para venda ao Estado e à falta de canais de comercialização dirigidos especificamente à sua produção”. (SCHWARTZMAN *et al.*, 2017, p.2).

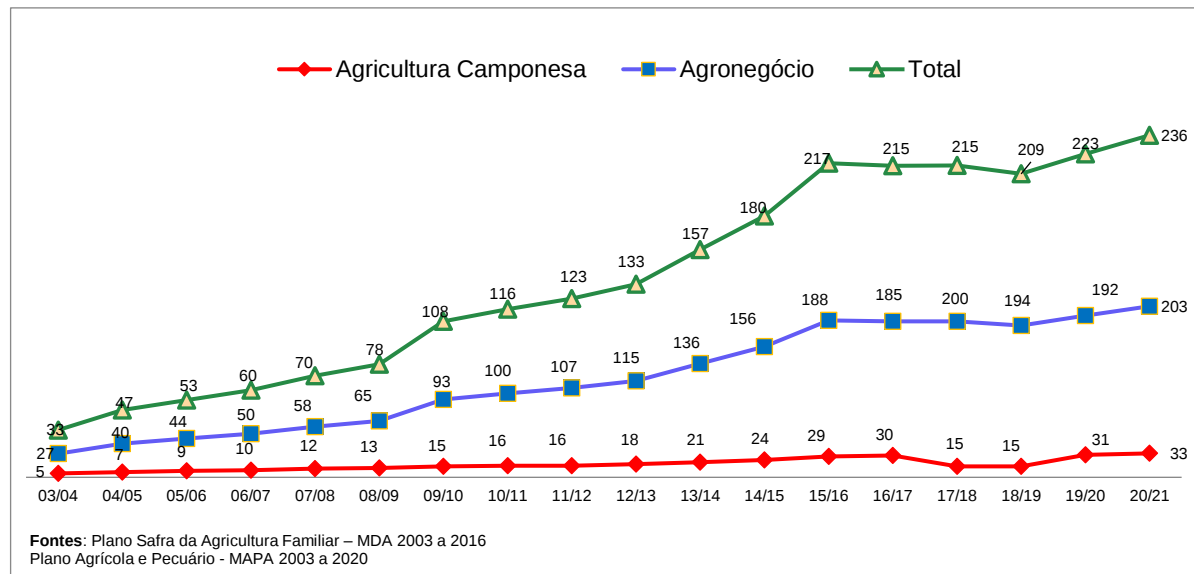
Cabe salientar que a Política de Aquisição de Alimentos garante um canal de comercialização alternativo aos atravessadores, melhores preços que o mercado, incentivando o associativismo e a agroecologia. Assim, permite formas de poder diferenciadas que repercutem na (re)produção social e econômica da agricultura camponesa. Sem dúvida, essa política promoveu significativamente o fortalecimento da Segurança Alimentar e Nutricional no país, se caracterizando como uma “experiência exitosa e estratégica para a soberania alimentar do Brasil e desenvolvimento nacional”. (SOUZA, 2018, p. 674).

No que se refere ao campo das políticas públicas, Grisa e Schneider (2015) evidenciam que um dos avanços do contexto de elaboração de programas como o PAA foi a permeabilidade da gestão pública, a partir da proximidade entre Estado e organizações da sociedade civil na formulação e na cogestão de políticas públicas.

Outro elemento importante apresentado por Souza (2018) sobre esse contexto é a inauguração de uma nova forma de pensar sobre o papel do Estado ao garantir a compra de parte da produção dos camponeses ao passo em que também garante a alimentação de pessoas socialmente vulneráveis, o que representa uma contribuição subjetiva e oposta à política creditícia até então praticada.

Entretanto, ainda há uma manutenção do Estado que continua atendendo substancialmente às classes dominantes. Logo, não se deve cair na armadilha de considerar a ação apontada anteriormente como uma mudança estrutural do aparelho de Estado quanto às políticas públicas para a agricultura. Paralelamente, os subsídios governamentais destinados à chamada agricultura familiar (camponesa) e ao agronegócio continuaram absurdamente discrepantes, basta acompanhar a linha do tempo que mostra a evolução do crédito destinado a esses dois segmentos (gráfico 1).

Gráfico 1 - Evolução do Financiamento Agrícola no Brasil – 2003 a 2020 (Bilhões de R\$)



Elaboração: CARVALHO; OLIVEIRA (2020). Fonte: CARVALHO; OLIVEIRA (2021).

Como bem afirma Aguiar (2021, p.37), a grande produção empresarial em monocultivos com agrotóxicos, organismos geneticamente modificados (OGMs) e pacotes tecnológicos são apresentados como eficientes em alimentar uma população em crescimento. Mas, observando os dados do financiamento agrícola, surge um importante questionamento: “que eficiência é essa que depende de tantos subsídios fiscais e apoio de infraestrutura do Estado para produzir e comercializar produtos ultraprocessados, envenenados e pouco diversos?”

À luz dessas considerações – reconhecendo o caráter de atuação do Estado mesmo em um contexto de desenvolvimento de políticas sociais de combate à fome, que buscavam alcançar uma situação de segurança alimentar e nutricional e garantir a comercialização da agricultura camponesa – deve-se examinar a trajetória de operacionalização da política de aquisição de alimentos em Goiás e no Brasil no período compreendido entre 2003 e 2020 para avaliar essas políticas públicas no que diz respeito a sua efetividade e ao cumprimento das suas diretrizes.

1.2 A dinâmica dos mercados institucionais em Goiás e no Brasil entre 2003 e 2020

Em sua gênese, o PAA foi alicerçado em dois pilares: comercialização e distribuição de alimentos, envolvendo um público beneficiário fornecedor – agricultores, e um público beneficiário receptor – pessoas em situação de vulnerabilidade nutricional, sendo integrado ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) a partir do Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012.

No que tange à sua operacionalização, um estudo pormenorizado referente ao programa já foi realizado por Peixoto (2016), detalhando-se a estruturas de funcionamento do PAA a partir das diretrizes oficiais, a caracterização do público-alvo, as modalidades de execução, a distribuição orçamentária e a execução dos recursos por região geográfica.

De modo geral, é válido pontuar que embora existam diferenciações regionais na implementação do programa, os dados nacionais no período compreendido entre 2003 e 2012 revelaram uma expansão do programa ao atingir um maior número de recursos aplicados, aumento do número de agricultores familiares participantes, pessoas atendidas e quantidade de alimentos adquiridos. (PEIXOTO, 2016).

De acordo com o caderno Balanço do PAA 2003 – 2010, durante esse período de pouco mais de sete anos,

o PAA investiu mais de R\$ 3,5 bilhões na aquisição de aproximadamente 3,1 milhões de toneladas de alimento, envolvendo uma média de 160 mil agricultores familiares por ano, em mais de 2.300 municípios brasileiros. Os alimentos adquiridos contribuem para o abastecimento, em média, de 25 mil entidades por ano que atendem a cerca de 15 milhões de pessoas. (BRASIL, 2010, p. 4)

Apesar das diferenciações regionais, é válido destacar que durante esse período “o PAA contou com incrementos constantes em sua dotação orçamentária, passando de uma execução de R\$ 145 milhões em 2003, para uma expectativa de execução de mais de R\$ 800 milhões em 2010.” (BRASIL, 2010, p.5). Logo, percebe-se o incentivo estatal para a consolidação do programa ao longo do tempo tendo em vista a sua importância no combate à fome, na promoção da segurança alimentar e nutricional e na inclusão social e econômica da população rural por meio do fortalecimento da agricultura camponesa

Do ponto de vista dos efeitos da sua implementação, o PAA promove a aquisição de um conjunto diversificado de alimentos que antes ficavam restritos aos espaços do consumo familiar e às relações de reciprocidade. Dessa forma, os agricultores têm a oportunidade de ofertarem o que dispõem para comercializar, o que contribui diretamente para o fortalecimento e o resgate da cultura alimentar regional. (GRISA; PORTO, 2015).

Nesse sentido, tanto o público beneficiário fornecedor quanto o receptor são contemplados com a oferta variada de alimentos e pela qualidade nutricional. Logo, a diversidade de alimentos integrantes da pauta de produtos do PAA contribui para a melhoria da condição nutricional da população beneficiária, com a preservação dos hábitos e da cultura alimentar local.

Vale lembrar que existem vários exemplos de cooperativas e unidades familiares que iniciaram sua participação no programa vendendo somente alguns alimentos, conseguindo produzir e comercializar novos alimentos apenas depois da regularidade da compra garantida. (BRASIL, 2010). Assim,

esse fator, combinado à garantia da compra, tem estimulado muitas famílias a organizarem novas cadeias produtivas em suas propriedades, o que beneficia tanto a população produtora quanto os consumidores. As famílias, para além do aumento da renda, melhoram também sua própria dieta alimentar, pois passam a ter uma alimentação mais diversificada. Como na maioria das vezes os agricultores produzem mais do que permite o limite de aquisição do programa, acabam aumentando a oferta de alimentos ao mercado local, ampliando o acesso da população local a uma maior diversidade de alimentos adequados e saudáveis. (BRASIL, 2010, p.17-18)

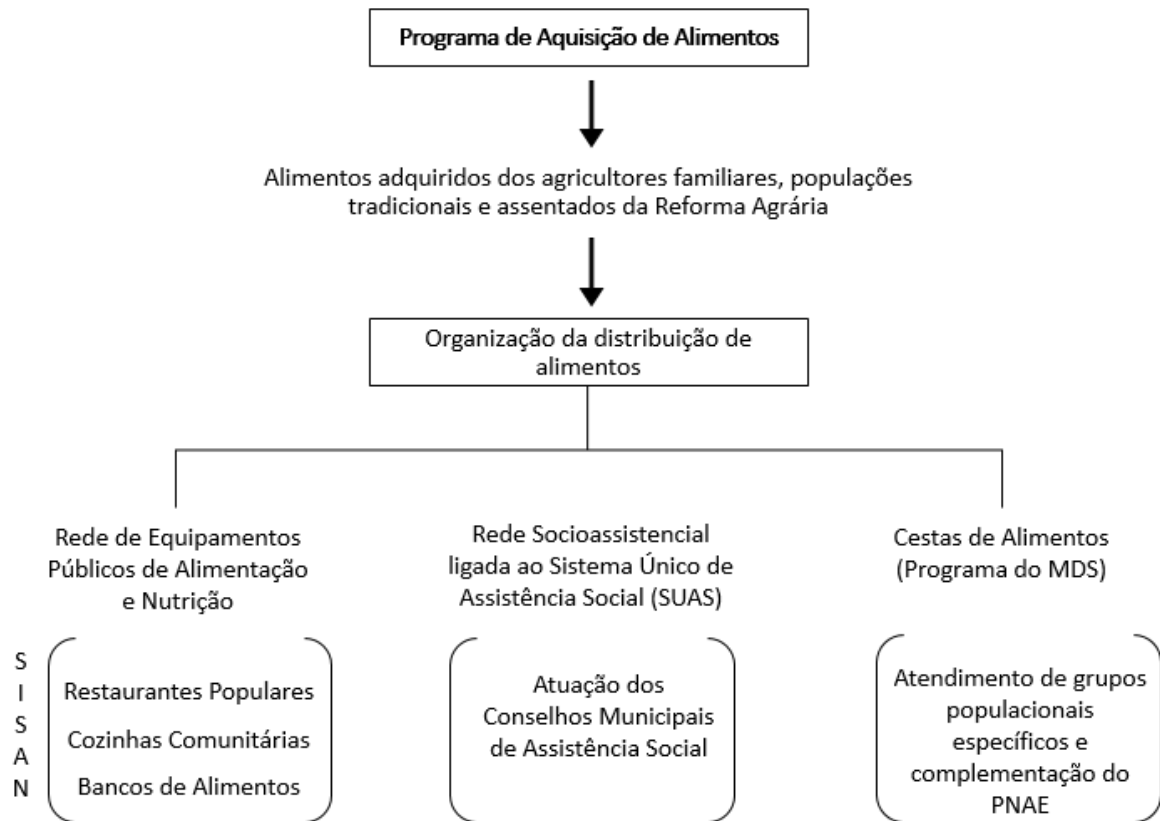
Cabe mencionar o papel da agricultura e a importância de se pautar a sua integração à nutrição, pois a “agricultura continua a ser entendida como produtora de alimentos em quantidade suficientes para alimentar a todos, mas passa a ser demandada como provedora de alimentos ricos em micronutrientes, portanto, de melhor qualidade nutricional.” (PRADO, 2018, p. 18).

Em um contexto de domínio dos mercados pelas grandes corporações, que representam o sistema alimentar hegemônico, o PAA corresponde a uma proposta alternativa ao regime alimentar corporativo – sistema alimentar pautado na hegemonia das grandes corporações – já que se configura como um novo canal de comercialização para os alimentos da agricultura camponesa. (COCA, 2016).

Além disso, há que se destacar o alcance do programa em relação às entidades assistidas, como pode ser visualizado no esquema a seguir (figura 1), envolvendo a Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e Nutrição; a Rede Socioassistencial associada ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as Cestas de Alimentos, que é um programa do MDS. (BRASIL, 2010).

Tais aspectos evidenciam a pluralidade do público beneficiário consumidor, pois mesmo havendo um predomínio das escolas, outras entidades foram inseridas, a exemplo de associações beneficentes, creches, hospitais, abrigos, albergues, associações comunitárias, amparo a crianças, instituições religiosas, atendimento de idosos, dentre outras.

Figura 1 - Distribuição de alimentos do PAA



Fonte: Brasil (2010). Organização: Ângela Maria Martins Peixoto.

Tudo isso reitera a centralidade da agricultura camponesa para a produção de alimentos saudáveis no país e o alcance da segurança alimentar e nutricional, com vistas a participar efetivamente de um projeto de construção da soberania alimentar. Também é válido ressaltar a importância do programa no âmbito da inclusão social e da obtenção de renda, pois

há um esforço importante de incorporar na política pública segmentos sociais que se encontram em maior vulnerabilidade e fragilidade social, para os quais o PAA pode significar um instrumento para a inclusão produtiva e para a promoção da própria segurança alimentar e nutricional, por meio do incremento da produção e do consumo de alimentos diversificados produzidos no próprio estabelecimento. É salutar este movimento que o Programa incita de manutenção ou de retorno do relacionamento com a terra, de estratégias de reprodução social pautadas por modelos de agricultura geralmente diversificados e promotores de “autonomia”, e de inclusão produtiva de segmentos em situação de vulnerabilidade social. (GRISA; PORTO, 2015, p.172)

Considerando esses aspectos, faz-se mister abordar dados referentes à implementação do programa, que se consolidou como um mecanismo de combate à insegurança alimentar e nutricional no país de forma mais contundente na primeira década dos anos 2000, ao promover a distribuição de alimentos à população em situação de vulnerabilidade social, beneficiando diferentes tipos de instituições/entidades.

Acompanhando uma tendência nacional de expansão do programa, se em 2005 o PAA estava em funcionamento em 6% dos municípios do estado de Goiás, já em 2010 atingiu 65% dos municípios goianos. Logo, durante esse período é possível avaliar positivamente a operacionalização do PAA no estado de Goiás verificando-se um aumento significativo na porcentagem de municípios inseridos.

Porém, também é importante ponderar o efetivo de agricultores que poderiam ser inseridos, pois de acordo com Nascimento (2015) o número de agricultores que tinha acesso ao programa não era representativo considerando a quantidade de agricultores familiares que poderiam ter a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP)¹² e estar aptos a participar, isto é, atingia uma pequena parcela de produtores, como já evidenciou o relatório de avaliação do programa (Brasil, 2011; Delgado, 2013).

Nesse sentido, para avaliar de forma coerente a abrangência do PAA é substancial considerar os dados do Censo Agropecuário (2017) e a manutenção da histórica concentração fundiária brasileira, visto que do total de 5.073.324 estabelecimentos rurais, 76,8% são classificados como unidades de agricultura familiar, comprimidos em 23% da área total, ao passo que 23,2% classificados como agricultura não familiar, ocupam 77% da área total, conforme pode ser observado na tabela 1:

Tabela 1 - Caracterização dos estabelecimentos rurais no Brasil em 2017

Perfil do Estabelecimento	Estabelecimentos	%	Área (ha)	%
Agricultura não familiar	1.175.916	23,2	270.398.732	77,0
Agricultura familiar	3.897.408	76,8	80.891.084	23,0
Total	5.073.324	100,0	351.289.816	100,0

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2017. Org.: Ângela M.M. Peixoto (2020).

É inquestionável a lacuna do programa referente ao seu alcance territorial diante da representatividade da agricultura camponesa no espaço rural brasileiro, que fica evidente por meio da espacialização do PAA no país, e é ratificada pelos dados da cobertura nacional nesse momento, ou seja, de 4 a 6% dos estabelecimentos familiares (DELGADO, 2013).

Uma análise conjuntural da operacionalização do PAA revela uma instabilidade no âmbito da sua manutenção. O primeiro aspecto que comprova essa situação é apresentado por Grisa e Porto (2015,

¹² Em novembro de 2022, a DAP foi substituída pelo Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), que é a principal ferramenta para os agricultores terem acesso a programas e políticas públicas.

p. 167), destacando “que se trata de um programa relativamente modesto em termos de recursos aplicados e de expansão dos mesmos” do mesmo modo que o número de agricultores fornecedores.

Uma forma de visualizar essa limitação do PAA é por meio da comparação dos recursos do programa de 2003 a 2019, conforme a tabela 2. Tal repasse justifica a evidente diminuição no alcance espacial do programa em 2018, que tem como explicação uma redução drástica no orçamento previsto para ser investido no programa nos últimos anos, principalmente a partir de 2016, pois de acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA), os recursos destinados ao programa eram: 1,3 bilhões em 2014; 560 milhões em 2016; 312 milhões em 2017; 374 milhões em 2018 e, por fim, 287 milhões em 2019. Sendo que em 2019, o PAA recebeu o menor volume de recursos da sua história, apenas 41 milhões.

Tabela 2 - Evolução dos Recursos (R\$) SEAD/MDS aplicados na aquisição de produtos do PAA de 2003 a 2019

Ano	Valor (R\$)					Total
	Centro-oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	
2003	12.238.974	31.672.408	12.386.912	7.603.665	17.639.249	81.541.207
2004	3.386.094	42.307.978	28.391.528	8.903.396	24.196.831	107.185.826
2005	5.538.352	34.745.917	16.149.222	13.876.678	42.481.492	112.791.660
2006	10.045.899	54.857.717	17.812.507	32.440.707	85.510.564	200.667.394
2007	8.706.953	56.116.343	18.799.859	42.080.968	102.648.840	228.352.963
2008	9.893.516	80.838.353	15.679.112	73.486.284	93.032.175	272.929.439
2009	13.225.303	102.830.480	15.549.939	78.842.348	153.516.158	363.964.228
2010	21.400.943	121.858.906	28.348.787	79.151.714	128.975.115	379.735.466
2011	32.025.103	153.674.198	29.386.137	111.741.509	124.209.257	451.036.204
2012	43.282.942	154.904.344	36.045.217	131.776.716	220.557.912	586.567.131
2013	24.075.247	66.487.273	22.938.796	67.812.376	43.203.433	224.517.124
2014	31.155.531	79.992.989	37.860.917	128.709.065	60.286.440	338.004.942
2015	29.589.161	92.549.198	33.399.258	77.902.561	54.075.037	287.515.216
2016	17.187.827	88.470.743	27.873.958	41.313.390	22.730.799	197.576.718
2017	8.858.337	48.870.701	20.628.993	19.644.592	26.705.879	124.708.502
2018	5.392.765	27.560.385	13.025.289	10.280.649	7.070.990	63.330.078
2019	4.589.168	13.281.984	8.043.783	11.623.533	3.842.388	41.380.857

Fonte: Conab. Org.: Ângela Maria Martins Peixoto (2021).

Porém, essa lacuna se torna ainda mais expressiva ao contrapor a espacialização de 2012 com os dados de 2019, seja em nível estadual ou nacional, e os motivos dessa redução drástica da territorialização¹³. Até 2013, alguns elementos importantes puderam ser visualizados nos

¹³ A análise do PAA que será apresentada a partir desse momento, incluindo os mapas que mostram a espacialização do PAA no Brasil e em Goiás em 2012 e 2019, tem como base o artigo publicado em 2020 na Revista Confinis, intitulado “Produção de alimentos, agricultura camponesa e soberania alimentar: o PAA no estado de Goiás”,

municípios inseridos no mercado institucional do PAA em Goiás, a saber: a comercialização da produção camponesa, com o fortalecimento dos circuitos locais e a redução da insegurança alimentar.

Contudo, como bem destaca o relatório de Delgado (2013) e a avaliação do grupo gestor, os avanços socioeconômicos promovidos por essa política de cunho agrícola e social suscitam a sua transformação em uma política pública permanente de Estado. Mas, tal perspectiva ainda não foi consolidada ao longo de quase duas décadas da sua criação ao passo em que começa a ser forjada uma fragilidade institucional para o programa intencionalmente instalada a partir de 2013.

A evolução do PAA no Brasil foi gradativa, desde a sua criação em 2003 até o ano de 2013, momento em que a operação Agro-Fantasma, colocou sob suspeição a operacionalização do Programa em municípios dos estados do Paraná, São Paulo e Mato Grosso do Sul.

A operação Agro-fantasma foi deflagrada no ano de 2013, tendo como objetivo, em tese, dismantelar esquema criminoso do qual participariam funcionários públicos lotados na CONAB e também agricultores beneficiários do PAA, sobre os quais recaía acusações de desvio de verbas públicas em proveito próprio, utilizando-se de falsidade nas declarações de aplicação de recursos do PAA às associações de beneficiários fornecedores do programa. (SALES, 2018, p. 68).

O Ministério Público Federal iniciou as investigações acerca de desvios de verbas públicas em 2011, à época o então Juiz Sérgio Moro – ainda desconhecido nacionalmente – acatou a denúncia e autorizou a deflagração da operação pela polícia federal em 2013.

Em 2016, a juíza Gabriela Hardt, decretava a absolvição dos réus, julgando improcedente por falta de provas, a denúncia do MPF. Contudo, a operação realizada já tinha afetado substancialmente o público beneficiário envolvido no PAA, haja vista que as fiscalizações se tornaram frequentes no âmbito da execução do programa, colocando em xeque a integridade dos agricultores fornecedores, isto é, a desconfiança no tocante aos projetos implementados já era irreversível.

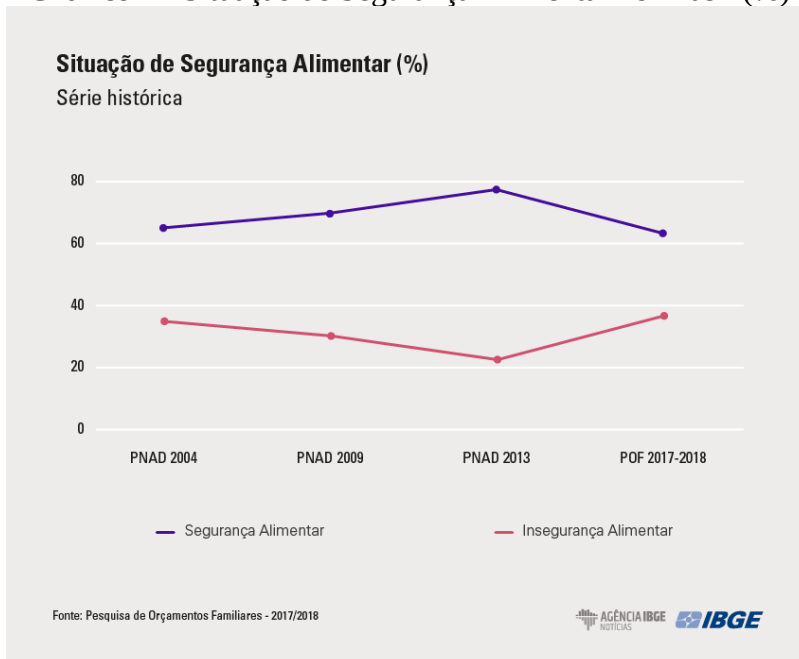
Os dados orçamentários do PAA (tabela 2) são elucidativos da interrupção do volume de recursos, o que compromete decisivamente a sua abrangência tanto no que concerne aos municípios alcançados, quanto ao efetivo de agricultores contemplados, o que reverbera em um ataque expressivo ao caráter social dessa política, afetando as pessoas em situação de vulnerabilidade social, além de intensificar o grau de insegurança alimentar no país nos últimos

anos. Na verdade, desde o golpe de 2016 a política de aquisição de alimentos tem sofrido sucessivas reduções orçamentárias.

Os desdobramentos dessa desestruturação do programa já podem ser identificados, pois de acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018: Análise da Segurança Alimentar no Brasil divulgada pelo IBGE em setembro de 2020, a insegurança alimentar grave atingiu o lar de 10,3 milhões de pessoas entre 2017 e 2018. “Dos 68,9 milhões de domicílios do país, 36,7% estavam com algum nível de insegurança alimentar, atingindo, ao todo, 84,9 milhões de pessoas.” (IBGE, 2020).

Esses dados podem ser visualizados a partir do gráfico 2, que mostra a situação de Segurança Alimentar no Brasil entre 2004 e 2017-2018, evidenciando que a IA estava diminuindo ao longo dos anos, desde 2004, quando foi identificada em 34,9 % dos lares, passando para 30,2% na PNAD 2009 e 22,6% na PNAD 2013. Entretanto, em 2017-2018 ocorre uma inversão, e a IA subiu para 36,7%, o que corresponde a 25,3 milhões de domicílios. Com isso, a segurança alimentar atingiu seu patamar mais baixo (63,3%) desde a primeira vez em que os dados foram levantados. Já a insegurança alimentar leve atingiu seu ponto mais elevado. (IBGE, 2020).

Gráfico 2 - Situação de Segurança Alimentar no Brasil (%)



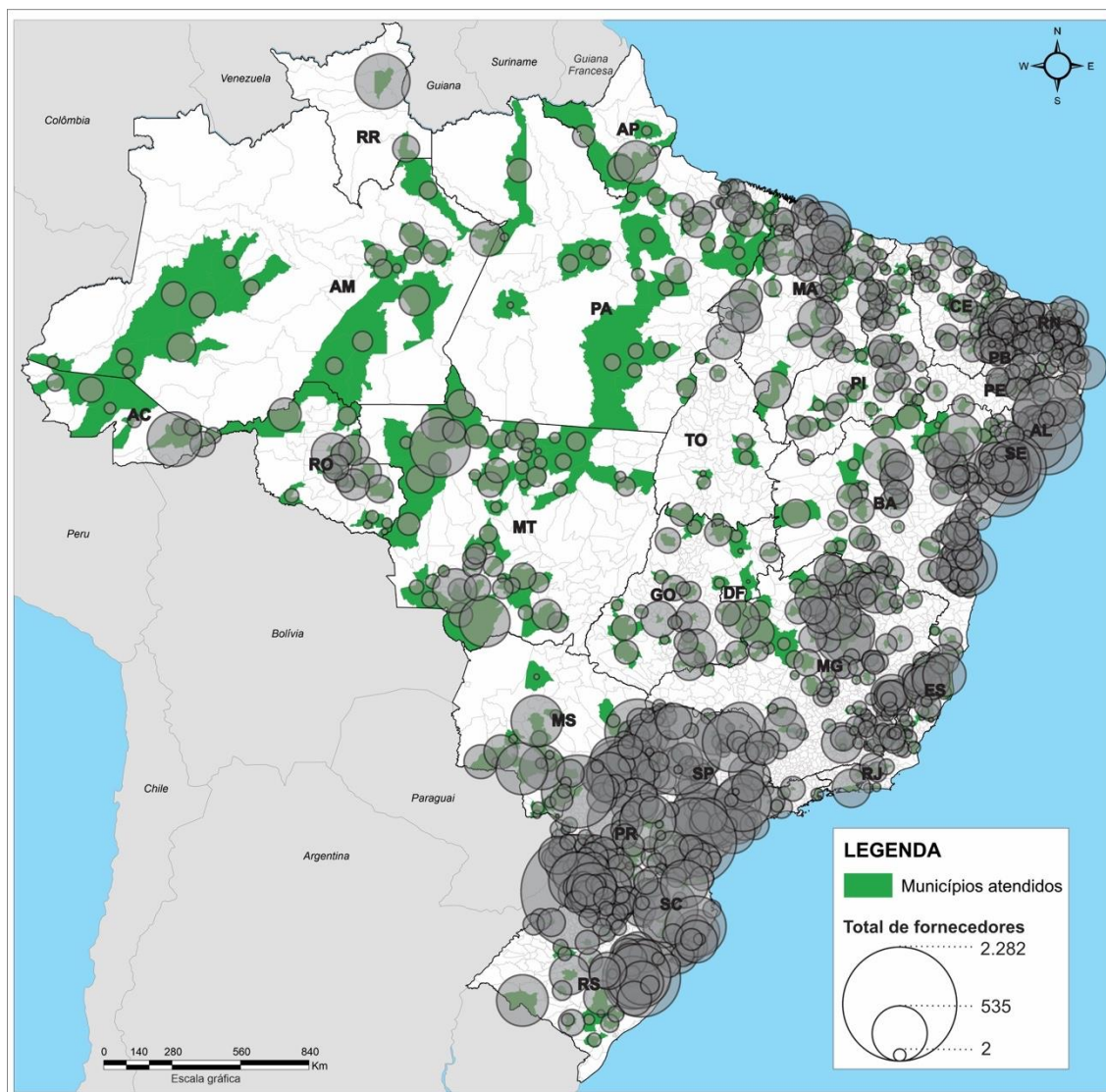
Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares – 2017/2018 (IBGE).

Diante dos dados apresentados na tabela 2, havia uma crescente incorporação de recursos ao PAA, ou seja, uma demonstração da evolução orçamentária do programa desde a sua criação em 2003, até o seu ápice em 2012, quando foram destinados 586 milhões de reais ao programa, principalmente para as regiões sul e nordeste, que possuem respectivamente a maior representatividade da agricultura camponesa. Porém, em 2013, a crise econômico-financeira e política passou a comprometer severamente a capacidade de investimento, notadamente naquelas áreas atreladas ao bem-estar social e a redução da vulnerabilidade social.

Mesmo reconhecendo as limitações do PAA em relação a representatividade e expressividade da agricultura camponesa, é notória a sua relevância, conforme pode ser evidenciado no relatório de balanço institucional do programa coordenado por Delgado (2013), bem como as pesquisas empíricas desenvolvidas no estado de Goiás.

Em 2012, o PAA estava em funcionamento em 1.142 municípios brasileiros, correspondendo a 20,5% do total de 5.570 municípios do país. Por sua vez, ao considerar os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 2006, tínhamos naquele ano 4,3 milhões de estabelecimentos que foram caracterizados como sendo de “Agricultura Familiar”, conforme o marco legal estabelecido pelo Lei nº 11.326/06. Apesar da franca evolução do PAA, sua abrangência em relação ao público-alvo que precisaria ser coberto era bastante reduzida, considerando que no pico do programa em 2012, tivemos o efetivo de 115.489 fornecedores o que equivale a menos de 2,6% do número total de agricultores familiares recenseados pelo IBGE (2006). A espacialização da quantidade de agricultores e número de municípios cobertos pelo PAA em 2012 pode ser visualizada no mapa a seguir (figura 2).

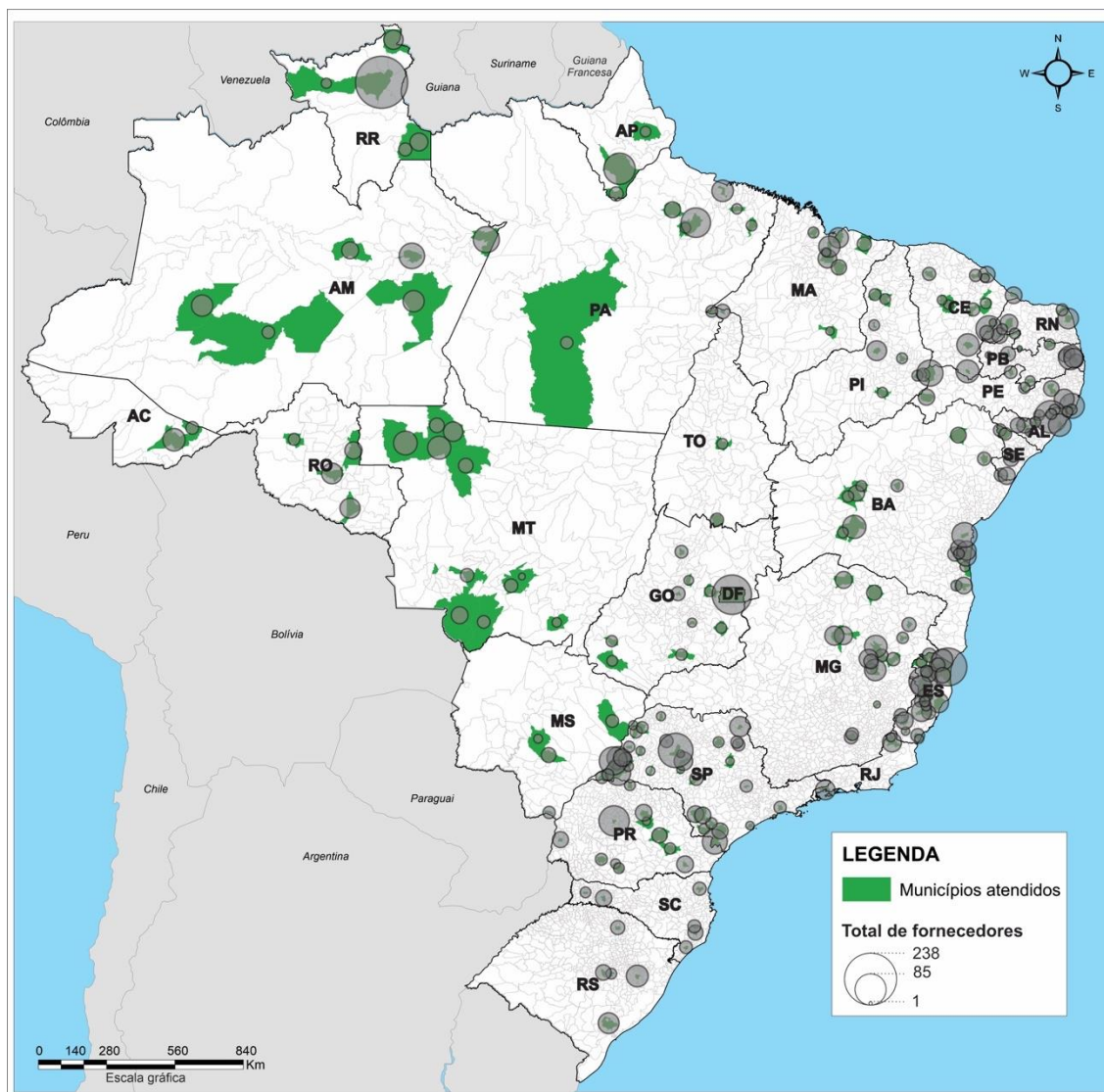
Figura 2 - Espacialização do PAA no Brasil – 2012



Fonte: PAA - UINF/GEOTE, 2012. Limites estaduais, IBGE, 2019. Elaboração: J.L.R. Viana, 2020.

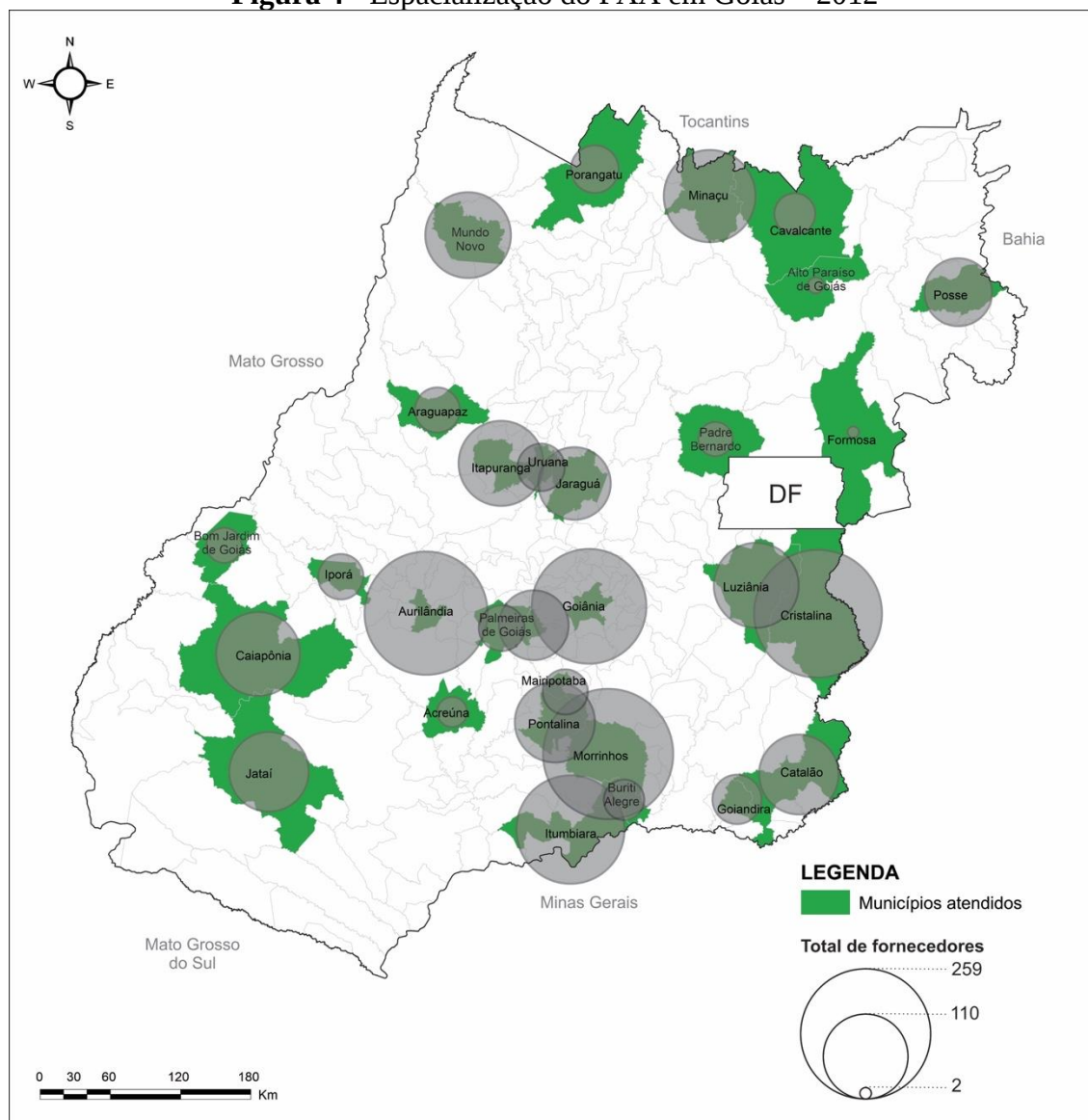
A figura 3 apresenta a espacialização dos dados do PAA para 2019. Nesse mapa está cartografado um cenário desolador. Apenas 243 municípios foram abrangidos pelo PAA, o que corresponde a 4,4% do total de 5.570 municípios do país. No que concerne a abrangência do Programa em relação ao número de estabelecimentos enquadrados como agricultura familiar pelo último Censo Agropecuário do IBGE (2017), que corresponde a 3,9 milhões de estabelecimentos, os dados são os seguintes: apenas 5.585 fornecedores foram cobertos pelo PAA, o que corresponde a 0,14% dos agricultores recenseados pelo IBGE.

Figura 3 - Espacialização do PAA no Brasil – 2019



Fonte: PAA - UINF/GEOTE, 2019. Limites estaduais, IBGE, 2019. Elaboração: J.L.R. Viana, 2020.

O mapa da figura 4 apresenta a espacialização da abrangência do PAA em Goiás em 2012. Naquele ano o programa estava espacializado em 30 municípios goianos, correspondendo a 12,2% do total de 246 municípios do estado. Se consideramos os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 2006, tínhamos naquele ano 88.436 mil estabelecimentos que foram caracterizados “agricultura familiar”, e foram contemplados como fornecedores 2.543 agricultores, o que corresponde a 2,9% do número total de agricultores familiares.

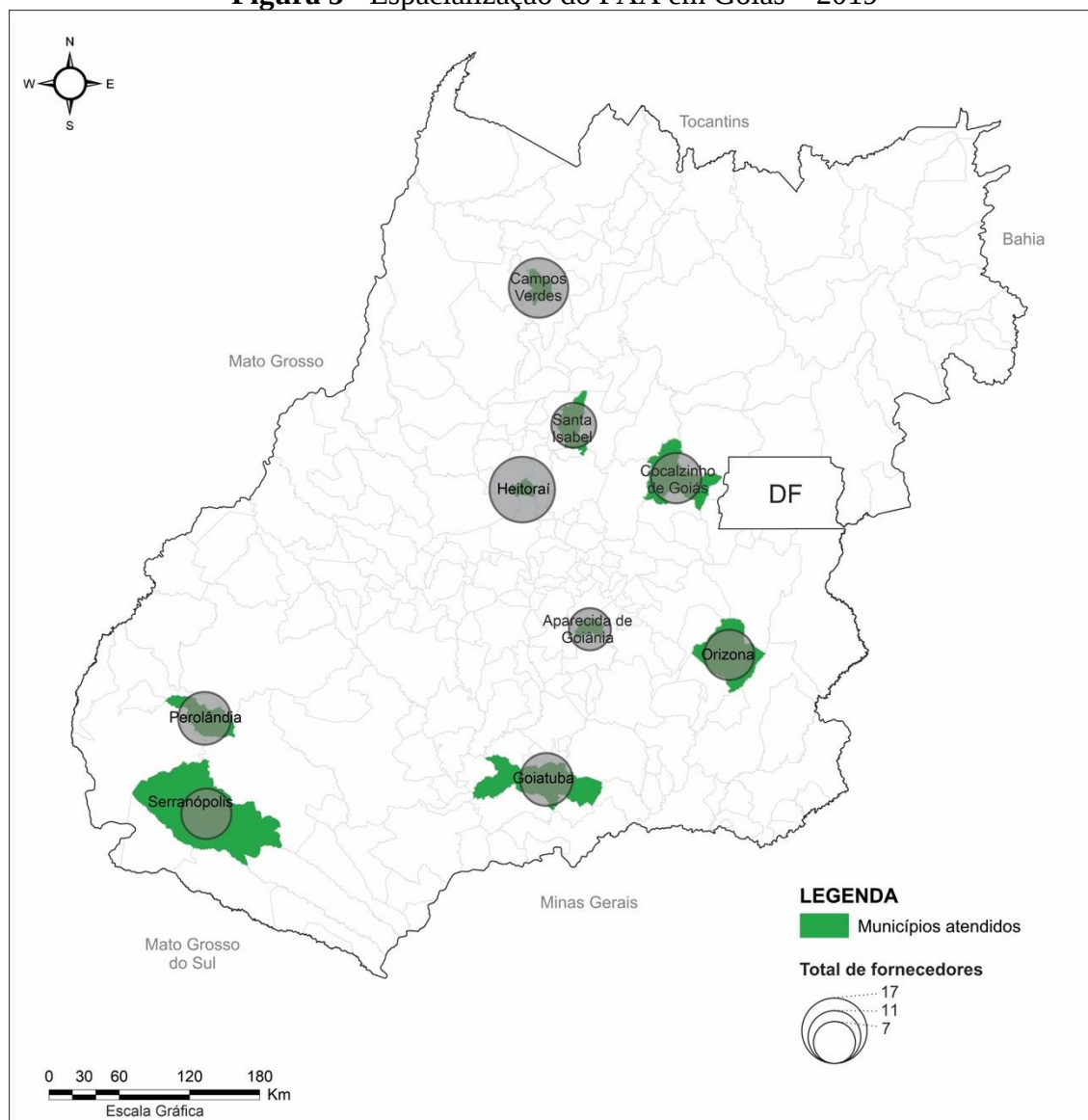
Figura 4 - Espacialização do PAA em Goiás – 2012

Fonte: PAA - UINF/GEOTE, 2012. Limites estaduais, IBGE, 2019. Elaboração: J.L.R. Viana, 2020.

O mapa da figura 5 apresenta a espacialização dos dados do PAA para 2019 no estado de Goiás. Nele, se repete o cenário apresentado para o Brasil. Apenas 9 municípios foram abrangidos pelo PAA, o que corresponde a 3,3% do total de 246 municípios do estado, um quadro inferior à média nacional que foi de 4,4%, conforme apresentado anteriormente.

No que concerne à abrangência do Programa em relação ao número de estabelecimentos enquadrados como agricultura familiar pelo último Censo Agropecuário do IBGE (2017), que corresponde a 95.684 estabelecimentos, os dados repetem a drástica redução apresentada no cenário nacional: apenas 88 fornecedores foram cobertos pelo PAA, o que corresponde a 0,09% dos agricultores recenseados pelo IBGE no estado de Goiás.

Figura 5 - Espacialização do PAA em Goiás – 2019



Fonte: PAA - UINF/GEOTE, 2019. Limites estaduais, IBGE, 2019. Elaboração: J.L.R. Viana, 2020.

No bojo dessa discussão orçamentária, ainda cabe mencionar a manutenção do agronegócio e da produção de *commodities* por meio de subsídios financeiros do Estado que são infinitamente superiores ao que é destinado para a agricultura camponesa, porque como foi bem pontuado por Favareto (2017), durante a ampliação das políticas sociais como prioridade de Estado sob os governos Lula e Dilma houve a consolidação de um modelo baseado na coexistência de dois setores: a agricultura patronal e a agricultura familiar, e quando termina o ciclo assiste-se a desidratação dos programas voltados para o último segmento, historicamente excluído de tais políticas.

Diante desses elementos, nota-se quais são as consequências decorrentes do processo de interrupção da natureza “intervencionista” do Estado brasileiro, desde o golpe parlamentar-

jurídico-midiático que depôs a presidenta Dilma Rousseff em 2016. Ou seja, no que concerne às políticas públicas de redução da vulnerabilidade social, desde a ascensão de Michel Temer em 2016 e Jair Bolsonaro em 2019, estava em marcha um processo de desestruturação do Estado neodesenvolvimentista que havia sido impulsionado nos governos petistas.

A coalização de poder que ocupou o Estado brasileiro entre 2003 e 2016 é uma frente política neodesenvolvimentista: ampla, heterogênea e repleta de contradições. A sua composição revela tais características, porque reúne a grande burguesia interna brasileira, representando a sua força dirigente, a baixa classe média, o operariado urbano e o campesinato. E também engloba os desempregados, subempregados, trabalhadores por conta própria, camponeses em situação precária, dentre outros.

Quanto à sua denominação, utilizou-se o termo “desenvolvimentista” porque buscava-se o crescimento econômico do capitalismo brasileiro, porém sem romper com os limites impostos pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país. (BOITO JR., BERRINGER, 2013).

Nestes termos, o “neodesenvolvimentismo” foi a “política de desenvolvimento possível dentro dos limites dados pelo modelo capitalista neoliberal” (BOITO JR., BERRINGER, 2013, p. 32). O ganho substancial foi estabelecido na miríade de políticas afirmativas em várias frentes (educação, saúde, produção camponesa etc.).

Essa política pode ser situada no contexto da proposta do novo-desenvolvimentismo, que “apoia-se no processo de inclusão social, colocando redistribuição e equidade em posição prioritária” (CEPEDA, 2012, p.84), em substituição a um contexto de velho desenvolvimentismo em que há um protagonismo do Estado no processo de desenvolvimento e uma premissa de que o crescimento econômico antecede a distribuição dos recursos. Nessa conjuntura política, o desenvolvimento está vinculado à distribuição e são os sujeitos que se tornam agentes do desenvolvimento, que ocorrerá por meio da disponibilidade de condições efetivas de consumo.

Esses governos adotaram programas de crescimento da economia, com aumento do gasto público e redistribuição de renda, de forma que o PAA – um dos principais sustentáculos do Programa Fome Zero – é um exemplo elucidativo.

É imprescindível acrescentar a essa análise o papel do Estado, disputado por frações de classe, que mesmo em governos progressistas, como aqueles protagonizados por Lula (2003 a 2010) e Dilma (2011 a 2016), pouco conseguiram avançar. Percebe-se que a persistência do Estado neoliberal contrasta com a perspectiva de mudança social alimentada pela fase neodesenvolvimentista, porque essa etapa marca o desenvolvimentismo na época do

capitalismo neoliberal e que, notadamente, priorizou os interesses da fração do grande capital interno.

Com a mudança do bloco de poder que ocupou o Estado entre 2019 e 2022, a frente política neodesenvolvimentista perdeu espaço na coalização de forças que assumiu o governo e arruinou vertiginosamente as políticas públicas de cunho social que tiveram uma ascensão em 2003 e demonstraram-se extremamente exitosas, apesar das suas limitações, já que não estavam circunscritas ao Estado.

Sobre esse aspecto, Favareto (2017) assevera que aconteceu o atendimento de demandas específicas e legítimas com resultados inquestionáveis quanto a redução das desigualdades entre as classes sociais e a melhoria dos aspectos econômicos das regiões decorrente das políticas sociais, contudo não houve um questionamento mais incisivo sobre o modelo geral. Essa contradição está ancorada na hegemonia do modelo capitalista neoliberal.

Conforme demonstrado, a escalada do enfraquecimento do Estado brasileiro no que toca a segurança alimentar e nutricional tem seu início em 2013, como desdobramento da operação Agro-fantasma. Curiosamente foi em 2014 que o país havia deixado de figurar entre os países que compõem o Mapa da Fome da FAO/ONU. Na época, a FAO elencou como fatores decisivos para estes resultados positivos do país:

- Aumento da oferta de alimentos: em 10 anos, a disponibilidade de calorias para a população cresceu 10%;
- Aumento da renda dos mais pobres com o crescimento real de 71,5% do salário mínimo e geração de 21 milhões de empregos;
- Programa do Governo Federal de Acesso à Renda;
- 43 milhões de crianças e jovens com refeições;
- Governança, transparência e participação da sociedade, com a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). (Brasil, 2014).

O combate à fome prescinde de uma série de políticas de Estado, que justapostas desencadeiam transformações estruturais. Criado em 1993, o Consea, extinto em janeiro de 2019, contribuiu decisivamente na formulação de políticas de superação da fome e criação de mercados institucionais, como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar). O conselho foi extinto pela Medida Provisória 970/19 do governo de Jair Bolsonaro. (LEITE *et al.*, 2019). Não por acaso, a mencionada POF

2017-2018, divulgada pelo IBGE, demonstra a escalada da insegurança alimentar em todos os níveis por meio da ascensão da IA e redução da SA.

De forma mais detalhada, os dados referentes aos níveis da IA (leve, moderada ou grave) estão discriminados na tabela 3 por meio da comparação das informações sobre a situação da SA e IA nos domicílios brasileiros a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada nos anos de 2004, 2009, 2013 e da POF 2017-2018.

Tabela 3 - Distribuição dos domicílios particulares e moradores em domicílios particulares, por situação do domicílio, segundo a situação de segurança alimentar existente no domicílio - Brasil – 2004 a 2018

Situação de segurança alimentar existente no domicílio	Distribuição dos domicílios particulares (%)			Distribuição dos moradores em domicílios particulares (%)		
	Total	Situação do domicílio		Total	Situação do domicílio	
		Urbano	Rural		Urbano	Rural
PNAD 2004						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com segurança alimentar	65,1	66,7	56,2	60,1	62,3	49,8
Com insegurança alimentar	34,9	33,3	43,7	39,8	37,7	50,2
Leve	18,0	17,6	20,2	20,3	19,9	22,5
Moderada	9,9	9,2	13,9	11,3	10,4	16,0
Grave	6,9	6,5	9,6	8,2	7,4	11,8
PNAD 2009						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com segurança alimentar	69,8	70,7	64,8	65,9	67,1	59,7
Com insegurança alimentar	30,2	29,3	35,2	34,1	32,9	40,3
Leve	18,7	18,5	19,5	20,9	20,8	21,7
Moderada	6,5	6,1	8,5	7,4	6,9	10,0
Grave	5,0	4,6	7,1	5,8	5,3	8,6
PNAD 2013						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com segurança alimentar	77,4	79,5	64,7	74,2	76,7	59,9
Com insegurança alimentar	22,6	20,5	35,3	25,8	23,3	40,1
Leve	14,8	13,7	21,4	17,1	15,8	24,3
Moderada	4,6	3,9	8,4	5,1	4,3	9,5
Grave	3,2	2,8	5,5	3,6	3,1	6,3
POF 2017-2018						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com segurança alimentar	63,3	64,9	53,6	59,0	60,9	47,9
Com insegurança alimentar	36,7	35,1	46,4	41,0	39,1	52,1
Leve	24,0	23,5	27,2	27,0	26,5	30,2
Moderada	8,1	7,5	12,2	9,0	8,2	13,5
Grave	4,6	4,1	7,1	5,0	4,4	8,4
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2013 e Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018.						

A partir da análise destes dados, verifica-se que o progresso verificado desde 2004 como um resultado das políticas públicas de promoção da segurança alimentar e nutricional e combate à fome como o PAA e o PNAE foi interrompido entre 2013 e 2018, notando-se uma redução significativa da SA e um aumento representativo da IA, ou seja, da fome.

O Brasil, que tem uma grande disponibilidade de terras, com a presença de água, solos, relevo e clima favoráveis à diversos tipos de cultivos agrícolas, poderia produzir alimentos saudáveis com o protagonismo da agricultura camponesa, atendendo à toda a população, conforme já se mostrou ser possível por meio da Política de Aquisição de Alimentos, de cunho social e econômico.

Neste contexto, o país se transformou nas últimas seis décadas no paraíso capitalista das corporações de *commodities*¹⁴ (CARVALHO; OLIVEIRA, 2021) agrícolas e minerais que abastecem o mercado mundial, alimentando a hegemonia das *monoculturas da mente*¹⁵ (SHIVA, 2003) e dos grandes impérios alimentares (PLOEG, 2008), às custas de uma grande destruição ambiental, excluindo política e economicamente milhares de agricultores camponeses, povos e comunidades tradicionais e ignorando as necessidades básicas de pessoas em situação de vulnerabilidade social no campo e na cidade.

Castro (1969) já havia colocado essa discussão em pauta em sua obra Geografia da Fome, que buscou desmistificar o debate sobre a fome. Naquela época, já alertava em seu ensaio sobre a fome coletiva, que atinge endêmica ou epidemicamente as grandes massas humanas, que a extensão territorial do Brasil e a infinita variedade de quadros climato-botânicos, produziria alimentos suficientes para nutrir racionalmente uma população várias vezes igual ao efetivo humano daquela época, pois “se nossos recursos alimentares são até certo ponto deficitários e nossos hábitos alimentares defeituosos, é que nossa estrutura econômico-social tem agido sempre num sentido desfavorável ao aproveitamento racional de nossas possibilidades geográficas”. (CASTRO, 1984, p. 57).

A análise de Aguiar (2021) enfatiza que a contínua falta de prioridade atribuída à reforma agrária e às políticas de incentivo à agricultura familiar e camponesa ou de segurança alimentar e nutricional foram elementos que ajudaram a compor o quadro de vulnerabilidade do abastecimento alimentar no país, porque a prioridade sempre é a expansão da produção de *commodities*, e comumente regiões que são grandes produtoras de *commodities* são ao mesmo

¹⁴ De acordo com Carvalho; Oliveira (2021, p. 29), a “noção de corporações de *commodities* é apresentada como estratégia semântica para desvelar os mecanismos de controle econômico e territorial das corporações capitalistas via pilhagem promovida no agronegócio e na mineração”. Carvalho (2022, p. 39) define as corporações de *commodities* como “as corporações com fins lucrativos intimamente ligadas à produção, extração e processamento de *commodities*: das indústrias químicas às mineradoras, das multinacionais às empresas de especulação do mercado de terras”. Para mais detalhes, ver: CARVALHO, J. T. DE. *Agro: a síntese das ações das corporações de commodities nos territórios brasileiros*. 2022. 366f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2022.

¹⁵ As monoculturas da mente representam a imposição de um único modelo de agricultura ancorado na monocultura, que exerce um controle ideológico, sociocultural e econômico, ultrapassando a transformação das formas de produzir alimentos, pois atinge as esferas da política e do poder. Para mais detalhes, ver SHIVA (2003).

tempo dependentes da compra de alimentos de outras regiões para alimentar a própria população.

Deve-se acrescentar que o protagonismo da frente política neodesenvolvimentista entre 2003 e 2016 foi decisivo para fortalecer o papel ocupado pelo Brasil na divisão internacional do trabalho como produtor mundial de *commodities*, mesmo em novas condições históricas, por meio da reativação da função primário-exportadora como opção de crescimento possível, em detrimento da política de desenvolvimento do parque industrial brasileiro. Portanto,

a priorização dos interesses dessa fração do grande capital interno pelo Estado brasileiro nos governos Lula da Silva e Dilma Rouseff aparece em inúmeros aspectos da política econômica. Um elemento fundamental é a busca de superávits na balança comercial, que favoreceu enormemente o agronegócio, a mineração e outros setores ligados à exportação de produtos agropecuários e de recursos naturais. ((BOITO JR., BERRINGER, 2013, p.32).

Nessas condições, a população brasileira convive cotidianamente com a fome porque esse é um problema político, econômico e estrutural decorrente da manutenção das relações de produção e da concentração de renda, conforme a análise de Josué de Castro. Ao investigar as causas fundamentais de uma alimentação tão precária e que é tão determinante na evolução econômico-social do povo, Castro (1984) chegou à conclusão de que essa situação é antes um produto de fatores socioculturais do que de fatores de natureza geográfica.

“Ainda somos um país de fome, ainda somos uma das grandes áreas da geografia universal da fome”. (CASTRO, 1984, p. 287). Passaram algumas décadas e essa afirmação ainda é atual porque o Brasil continua intencionalmente inserido nessa problemática estrutural que assola milhões de pessoas no mundo todo, e que se agrava assustadoramente, uma vez que os dados do relatório “O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo 2020” da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), revelaram o impressionante número de 750 milhões de pessoas expostas a níveis graves de insegurança alimentar em 2019, estimando-se uma tendência de que em 2030 a fome afetará 840 milhões de pessoas. (FAO, IFAD, UNICEF, PMA e OMS, 2020).

Tais dados ainda não consideravam a ocorrência da pandemia da COVID-19, mas já desenhavam um iminente retorno de condições desumanas para a população brasileira, que enfrentaria novamente a privação de alimentos, passados apenas seis anos da saída do Brasil do então mapa da fome¹⁶ da FAO.

¹⁶ O mapa da Fome da ONU é uma ferramenta criada pela ONU para acompanhar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, adotando como parâmetro o indicador PoU (Prevalence of Undernourishment, em

Infelizmente, além das crises econômica, social e política já instaladas no país desde o golpe político de 2016, com um progressivo solapamento das políticas sociais implementadas nas duas primeiras décadas dos anos 2000, o mundo é surpreendido em março de 2020 com a declaração de uma pandemia da COVID-19, decorrente da disseminação do vírus Sars-CoV-2, que acarretou mais uma crise nacional: a sanitária.

Essa crise sanitária expôs o povo brasileiro não somente à contaminação pelo vírus da COVID-19 – que é terrivelmente letal e provocou a morte de 702.116¹⁷ mil brasileiras e brasileiros entre 26 de abril de 2020 e 06 de maio de 2023, quando a Organização Mundial da Saúde declarou o fim da pandemia¹⁸ – em função da incompetência de gestão do Estado diante do maior colapso do sistema de saúde já enfrentado no país – porque também expõe a população, sobretudo, a um agravamento das tensões sociais e econômicas, escancarando a estrutural, e cada vez mais acentuada, desigualdade social do país.

É importante lembrar que a sujeição a condições precárias de vida nas periferias dos centros urbanos, que favorece a disseminação do vírus, também é decorrente de uma estrutura fundiária concentrada e desigual, pois como bem aponta Friedrich *et al.* (2021),

a distribuição desigual de terras (1% da população no Brasil possui 45% das terras), o acesso inadequado à terra pela posse precária e a produção agrária extrativista e químico-dependentes são fatores que contribuem para a degradação de terras, destruição de florestas e da biodiversidade, bem como aumento da pobreza, violência e êxodo rural. Nos últimos 60 anos, milhões de pessoas foram forçadas a se deslocar para grandes cidades, conformando áreas de moradia precária, onde as condições de habitação são obstáculos para a adoção de medidas de proteção contra várias doenças infecciosas, incluindo a COVID-19. (FRIEDRICH *et al.*, 2021, p.15)

Se há um esvaziamento do campo, aumentando a população urbana, ocorreu paralelamente um processo acelerado de ocupação e transformação da natureza no modo de produção capitalista e em decorrência de economias pautadas na exportação de *commodities* agrícolas e minerais.

inglês), que significa Prevalência de desnutrição, ou seja, é uma medida de acesso adequado a alimentos. A partir de 2015 entraram em vigor os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), com 17 metas globais estabelecidas durante Assembleia Geral da ONU para serem alcançadas até 2030. Assim, metodologicamente, o indicador passou a ser a Prevalência de insegurança alimentar moderada ou grave, baseado na Escala de Experiência de Insegurança Alimentar (FIES), com o objetivo de acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável. Vale lembrar que o Programa Mundial de Alimentos manteve a publicação do mapa da fome. Atualmente, a FAO publica os relatórios a partir dos dois indicadores citados.

¹⁷ Dados do Paineiro de casos de doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19) no Brasil pelo Ministério da Saúde. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em 07 nov. 2023.

¹⁸ No dia 05 de maio de 2023, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) referente à COVID-19.

E é nesse contexto que o enfrentamento do novo coronavírus é ainda mais complicado, porque isso significa um processo de intensa degradação ambiental. Esse modelo predatório de apropriação da natureza implica em desequilíbrios ambientais sem precedentes, inclusive indicando que essa pode ser a primeira de muitas pandemias que ainda virão. (AGUIAR, 2021).

No que diz respeito a essa problemática, o Coletivo Chuang (2020) é enfático ao afirmar que o capitalismo que estava causando o coronavírus o tempo todo, e deixa explícita a relação entre a economia e a epidemiologia. Quando acontece a chamada transferência zoonótica, isto é, as infecções passam dos animais para os humanos, é porque houve proximidade e regularidade do contato, o que constrói o ambiente em que a doença é forçada a evoluir. Em se tratando da agricultura e da urbanização no contexto capitalista, é o processo de acumulação capitalista que tem produzido essas pragas, pois

fornece o meio ideal através do qual pragas cada vez mais devastadoras nascem, transformam-se, são induzidas a saltos zoonóticos e, em seguida, agressivamente vetorizadas através da população humana. A isso se soma processos igualmente intensivos que ocorrem nas margens da economia, onde cepas "selvagens" são encontradas por pessoas pressionadas a incursões agroeconômicas cada vez mais extensivas sobre os ecossistemas locais. O coronavírus mais recente, em suas origens "selvagens" e sua súbita disseminação por um núcleo fortemente industrializado e urbanizado da economia global, representa as duas dimensões da nossa nova era de pragas político-econômicas. (COLETIVO CHANG, 2020, p.23-24)

Em análise apurada sobre o agronegócio e o surgimento de novas doenças infecciosas, Wallace (2020) destaca que o surto do novo coronavírus está ligado às mudanças na produção e uso do solo associados à agricultura intensiva. Assim, a agricultura e a pecuária são identificadas como as práticas que mais causam o desmatamento, o que, por sua vez, provoca uma aproximação entre humanos e animais selvagens.

Com efeito, o autor aponta que depois da transmissão inicial, os patógenos podem entrar na cadeia alimentar, favorecendo a emergência de variantes de patógenos mais letais, em função da recombinação genética.

Outro importante aspecto salientado pelo autor está relacionado ao potencial de disseminação desses patógenos, porque devido ao comércio global, aumenta-se a proliferação dessas novas variantes e a criação de uma ameaça global de saúde pública, porque há uma conexão entre a produção e o comércio de alimentos em escala global.

Wallace (2020) explica como ocorre o surgimento dos patógenos ao longo dos circuitos de produção do agronegócio:

Em um extremo do circuito de produção, a complexidade de florestas primárias encerra patógenos “selvagens”. A exploração madeireira, a mineração e a agricultura intensiva dirigidas pelo capital simplificam drasticamente essa complexidade natural. Nessas “fronteiras neoliberais”, enquanto diversos patógenos morrem como resultado do desaparecimento de espécies de hospedeiros, um subconjunto de infecções que antes era interrompido de forma relativamente rápida nas florestas, mesmo que apenas em função da taxa irregular de hospedeiros típicos disponíveis, agora se propaga com maior amplitude entre populações suscetíveis. (WALLACE, 2020, p. 529).

Para complementar essa abordagem sobre a relação entre o agronegócio e a pandemia, o estudo desenvolvido por Aguiar (2021) também aponta como as cadeias globais de *commodities* agropecuárias são vetores de pandemias.

O primeiro elemento determinante indicado pela autora é o desmatamento desenfreado da vegetação nativa realizado pelo agronegócio, como também por megaprojetos de mineração e infraestrutura, porque provoca uma mudança do uso e ocupação do solo por meio da destruição do hábitat de espécies animais que carregam esses vírus, permitindo uma possível interação com outras espécies, isto é, transforma essas áreas em zonas de potencial eclosão de saltos zoonóticos. Outro fator importante é a criação intensiva de animais quase idênticos, em função da padronização genética, que são verdadeiras fábricas de evolução da virulência e da proliferação desses patógenos. Em síntese,

a ação do agronegócio nas “periferias” das cadeias de *commodities* – ou seja, a devastação de ecossistemas por meio do desmatamento para a expansão de pastos e monocultivos – gera zonas de potencial eclosão de patógenos. Ao mesmo tempo, as atividades do agronegócio no “centro” das cadeias de *commodities* – a criação intensiva de animais quase idênticos – são fábricas de evolução da virulência e proliferação desses patógenos. Enquanto isso, as vias de transporte que viabilizam o processo de produção e comercialização são os nexos que permitem a potencial migração dos patógenos para além das fronteiras e das “fábricas” de carne (e vírus). (AGUIAR, 2021, p.10)

Particularmente, no caso brasileiro é imperativo reiterar a correlação entre as práticas inerentes ao agronegócio e o surgimento de potenciais patógenos, uma vez que segundo Aguiar (2021) o país se configura como uma peça fundamental nessa dinâmica ameaçadora, pois presenciou nas últimas décadas a destruição dos biomas Cerrado e Floresta Amazônica em função da expansão da fronteira agrícola, o que também significa a destruição da sociobiodiversidade com a expulsão de povos indígenas e comunidades tradicionais dos seus territórios. “Com um país tão megabiodiverso sofrendo tamanha erosão de sua biodiversidade, não é difícil imaginar que o próximo surto de patógeno zoonótico possa eclodir nas fronteiras do complexo soja carne no Matopiba ou na transição Cerrado-Amazônia.”. (AGUIAR, 2021, p.11)

O estudo divulgado pela Abrasco em parceria com o Ipen em 2021 também apresenta justamente a associação entre o agronegócio e a pandemia no Brasil. Segundo os autores são três fatores que estão imbricados nessa problemática: a indústria de alimentos industrializados, o modelo de produção agrícola e os efeitos da COVID-19 no organismo.

O primeiro aspecto é a influência da indústria de alimentos na alimentação da população, com um aumento substancial de calorias, gordura, sal e açúcar, tendo como consequência um crescente número de doenças como distúrbios cardiovasculares, diabetes e câncer. Já o agronegócio e seu sistema produtivo aumenta o risco de surgimento de vírus zoonóticos e a exposição aos agrotóxicos, o que tem efeitos perversos para o sistema nervoso central, endócrino e imunológico. Por fim, a COVID-19 tem sido fatal para pessoas que apresentam doenças crônicas, tais como diabetes, obesidade, câncer, desordens pulmonares e demência. (FRIEDRICH *et al.*, 2021).

A “mortalidade por COVID-19 é condicionada não apenas pela exposição ao vírus, mas também por várias comorbidades, incluindo obesidade e distúrbios imunológicos” e o modelo hegemônico de produção agrícola imposto desde a Revolução Verde é dependente de um uso cada vez maior de agrotóxicos que prejudicam a saúde humana, sendo “conhecidos por afetar vários sistemas fisiológicos” (FRIEDRICH *et al.*, 2021, p.14). Tais elementos estão diretamente associados no Brasil, que é notadamente um país agroexportador, sendo o Estado brasileiro o principal subsidiário desse modelo de agricultura tóxica.

A análise de Friedrich *et al.* (2021) revela detalhadamente o processo de (des)regulamentação de agrotóxicos no Brasil desde 2019, marcado por uma crescente liberação de produtos, que muitas vezes já foram banidos em outros países, tornando o Brasil um grande consumidor no mercado mundial de agrotóxicos.

E mesmo diante do cenário de pandemia, foi aprovada a continuidade de não tributação dos agrotóxicos, portanto, “as empresas seguem gozando as benesses das isenções e reduções fiscais que imperam no Brasil, privatizando o bônus e socializando o ônus associado ao uso dos agrotóxicos.” (FRIEDRICH *et al.*, 2021, p.48).

De acordo com Pedlowski (2023), fundador do Observatório dos Agrotóxicos, entre janeiro de 2019 e dezembro de 2022, o governo Bolsonaro autorizou a liberação de 2.030 agrotóxicos, o que representa uma grande atuação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA¹⁹) a serviço dos latifúndios agroexportadores e afirma a hegemonia das grandes corporações que os fabricam.

¹⁹ Esse Ministério foi renomeado no terceiro governo Lula, sendo denominado a partir de 2023 como Ministério da Agricultura e Pecuária (MAP).

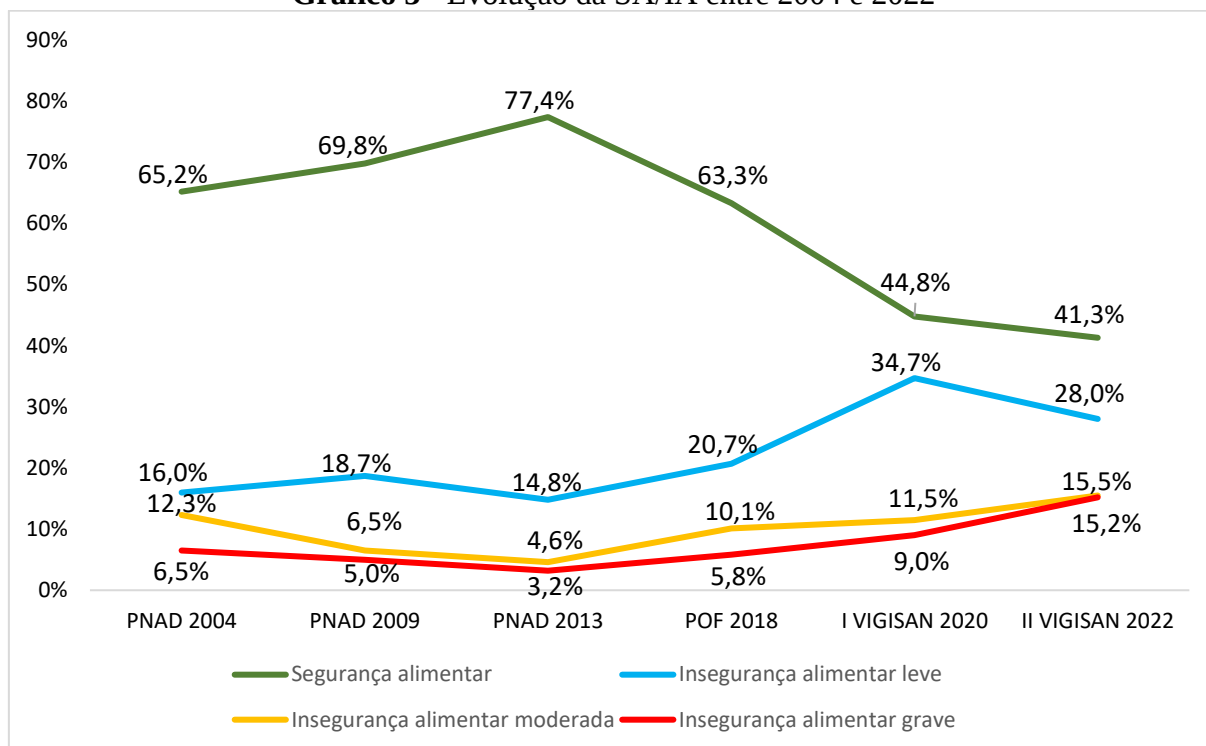
Cabe apontar que também foi nessa conjuntura política que foi proposto o Projeto de Lei 1.459/2022, (reestruturando o PL 6.299/2002), conhecido por Pacote do Veneno, que se encontra em tramitação no Senado Federal. Atualmente, para liberar o uso de um produto agrotóxico é necessária uma avaliação dos ministérios da Agricultura, da Saúde e do Meio Ambiente, da Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária) e do Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente). A aprovação desse projeto retira essa exigência de aprovação da Anvisa e do Ibama, ou seja, irá flexibilizar as regras para avaliação e uso de agrotóxicos no país.

Diante das mazelas sociais históricas, não demorou muito para que o novo coronavírus também se alastrasse junto com a pobreza e a fome. Ora a vida é perdida para a infecção causada pelo vírus, ora pela privação alimentar, pois a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) segue limitada aos atos normativos e não a sua exigibilidade.

Para analisar de forma mais detalhada os desdobramentos da pandemia causada pelo novo coronavírus no território brasileiro, recorreremos aos estudos mais recente sobre o tema, intitulados I e II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil”, sendo o I VIGISAN divulgado no primeiro semestre de 2021.

O I VIGISAN revelou dados de dezembro de 2020 que evidenciaram um dos efeitos mais perversos desse contexto pandêmico devido à má gestão da crise econômica e de saúde: o aumento da insegurança alimentar e da fome. Enquanto o II VIGISAN foi publicado em 2022, divulgando os dados referentes ao período entre novembro de 2021 e abril de 2022.

Adotando como referência a investigação da SA/IA no Brasil nos anos de 2004, 2009, 2013, 2017-2018 citados anteriormente, os dados de 2020 publicados no inquérito Vigisan (2020) revelam que no contexto da pandemia da COVID-19, a redução da SA foi ainda mais intensa e abrupta, e tudo isso considerando o espaço de tempo de apenas dois anos, entre 2018 e 2020, conforme pode ser visualizado no gráfico 3. Cabe ressaltar que nesse período também houve um aumento significativo dos níveis de IA moderada e grave, que retornaram a valores próximos aos encontrados em 2004. Logo, nos últimos dois anos, constata-se um retrocesso de dezesseis anos no âmbito do direito humano à alimentação adequada.

Gráfico 3 - Evolução da SA/IA entre 2004 e 2022

Elaboração: Ângela M. M. Peixoto (2022).

Fonte: Dados reanalisados para a escala de oito itens, a partir das pesquisas: [1] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003-2004 (IBGE); [2] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008-2009 (IBGE); [3] Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013-2014 (IBGE); [4] Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (IBGE), I VIGISAN 2021, II VIGISAN 2022.

Esses dados também deixam evidente um progresso invertido entre 2013 e 2018. Além disso, é importante destacar o aumento acentuado da insegurança alimentar leve, que pode ser uma consequência da perda de renda no contexto da pandemia, já que muitas pessoas perderam o emprego ou tiveram redução salarial (REDE PENSSAN, 2020), passando de um total de 14,8% em 2013 para 34,7% em 2020.

É sabido que o referido agravamento da Insegurança Alimentar (IA) no Brasil é “parte de um processo que já estava em curso de deterioração das condições de vida de um significativo contingente populacional e do aumento das desigualdades sociais”. (REDE PENSSAN, 2021, p. 13). Portanto,

este quadro permite concluir que vivemos o que tem sido considerado como uma sindemia, englobando tanto os impactos da crise sanitária que afetam todas as dimensões da vida em sociedade como também os determinantes da Insegurança Alimentar situados no aumento da pobreza em paralelo à maior concentração de renda e riqueza entre os segmentos sociais mais ricos. (REDE PENSSAN, 2021, p.13)

Considerando essa característica de propagação do vírus no território brasileiro, compreende-se que de fato deve-se classificar a COVID-19 como uma sindemia, termo

cunhado por Singer na década de 1990, uma vez que condições sociais adjuntas potencializam a vulnerabilidade das pessoas ao efeito do vírus. Ou seja, faz-se mister a compreensão de que enfrentar fatores estruturais como a pobreza, o acesso à saúde e à alimentação adequada são primordiais no combate ao novo coronavírus. (PLITT, 2020).

Em se tratando de uma sindemia de COVID-19, os estudos de Friedrich *et al.* (2021) também apontam qual é o papel desempenhado pelo agronegócio nesse contexto conforme mostra a ilustração a seguir (figura 6). De acordo com os autores, existe um contexto histórico e político que impulsiona o agronegócio, pautado na utilização de agrotóxicos, que afetam os sistemas neurológico e imunológico, e na produção de alimentos industrializados que propiciam a obesidade e o surgimento de doenças crônicas.

Assim, diante da pandemia de COVID-19, a posição socioeconômica de muitos brasileiros e brasileiras acarreta uma exposição letal ao vírus Sars-Cov-2 em função das acentuadas desigualdades nas condições de vida, que se expressam territorialmente nas condições de trabalho e moradia, e devido às doenças crônicas não transmissíveis causadas pelo modelo de produção e de alimentação que se tornaram hegemônicos.

Figura 6 - A relação entre o agronegócio e a COVID-19

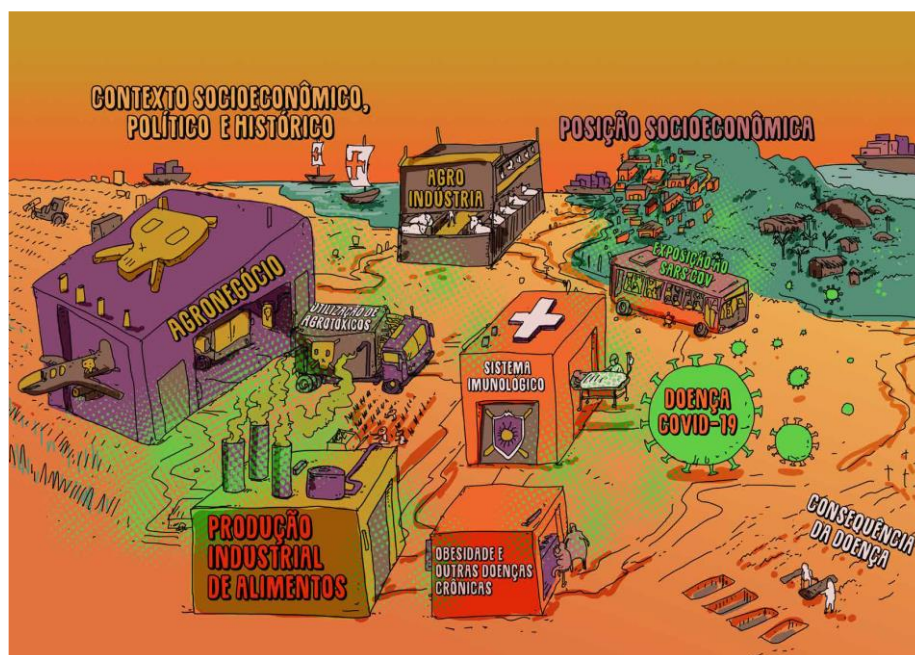


Ilustração: Oberon Blenner. Fonte: Friedrich *et al.* (2021)

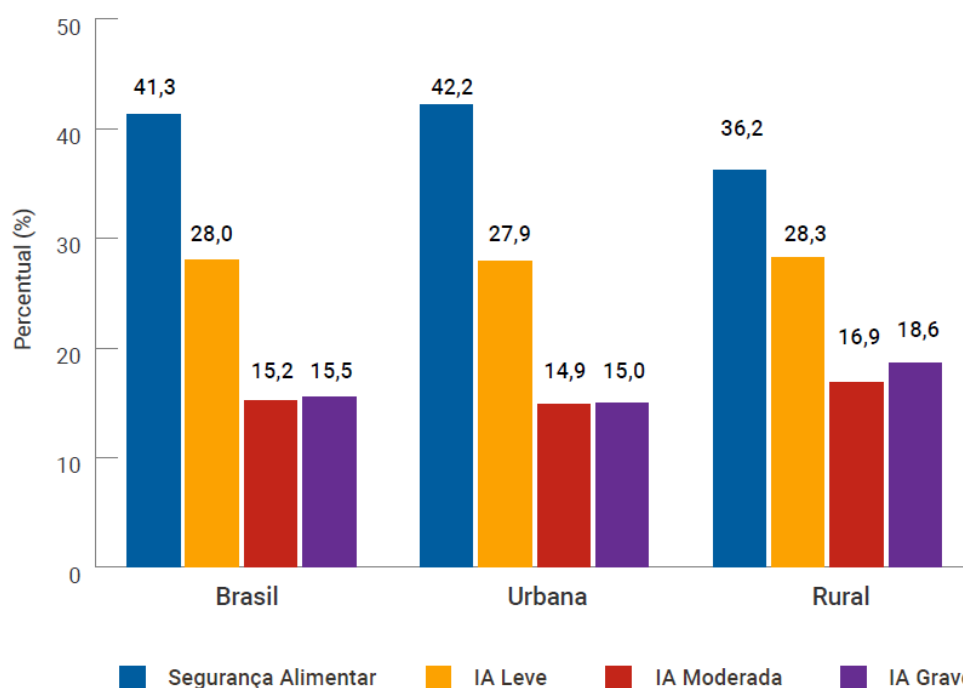
Partindo dessa análise conjuntural, é importante retomar o estudo da rede PENSSAN realizado em 2022, revelou a gravidade e a preocupante situação de baixo acesso a alimentos por grande parte da população brasileira, visto que 125,2 milhões de pessoas conviviam com algum grau de Insegurança Alimentar (IA) leve, moderada ou grave. Destes, 65,4 milhões não

contavam com alimentos em quantidade suficiente para atender suas necessidades (IA moderada ou grave).

Infelizmente, ocorreu um agravamento da fome no Brasil desde 2020, o que significa que comparado ao I VIGISAN, que identificou, em dezembro de 2020, 9% da população (ou 19 milhões de pessoas) convivendo com a fome, no II VIGISAN este percentual passou para 15,5% da população ou 33,1 milhões de pessoas em situação de fome, indicando que 14 milhões de brasileiros foram deslocados para tal condição em um ano. (REDE PENSSAN, 2022, p.84).

Em tempos de pandemia do novo coronavírus, o direito humano à alimentação adequada expresso nos domicílios em que a SA estava garantido para os moradores(as) de menos da metade dos domicílios brasileiros (41,3%), enquanto em 15,5% deles houve experiência de fome expressa pela IA grave nos três meses que antecederam a entrevista, como pode ser visualizado no gráfico 4 divulgado no inquérito.

Gráfico 4 - Distribuição percentual da Segurança/Insegurança Alimentar no Brasil e na localização dos domicílios (urbana e rural) - 2022



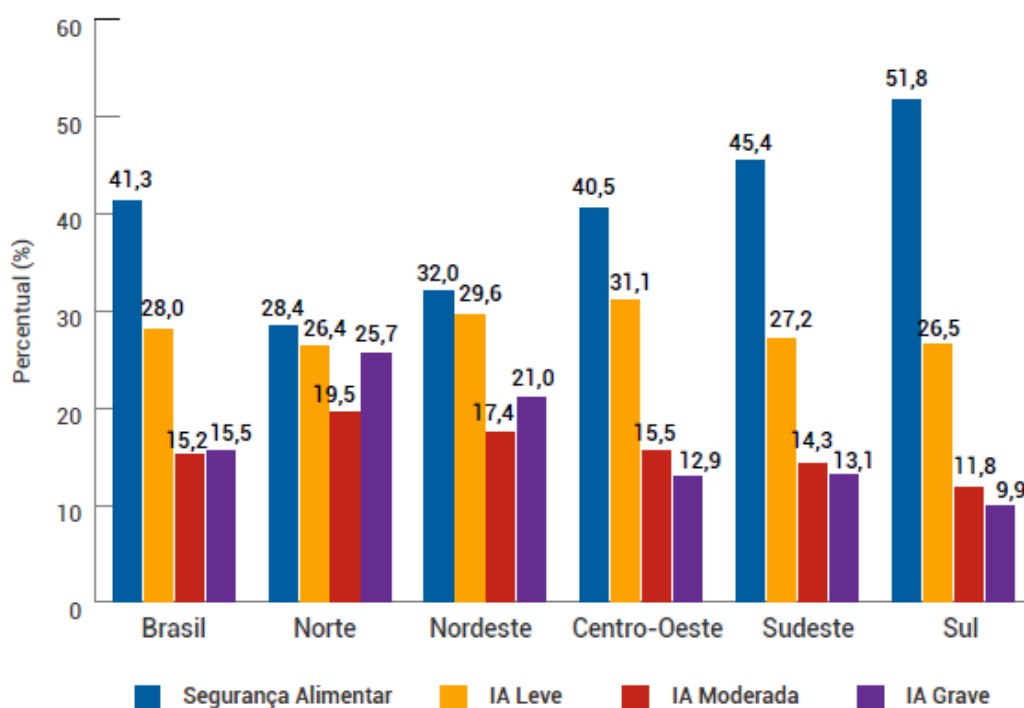
Fonte: II VIGISAN - SA/IA e COVID-19, Brasil, 2022.

Ainda é importante destacar que ao comparar os domicílios urbanos e rurais, a condição de consumo alimentar dos moradores em áreas rurais foi ainda pior, porque a IA atingiu mais de 60% dos domicílios, e a IA grave, que corresponde a ocorrência de fome, era realidade presente em 18,6% dos domicílios. “Para os agricultores familiares e pequenos produtores, essa

situação reforça o fato de que a descontinuidade das políticas públicas direcionadas para esse público foi fatal para a piora das condições que poderiam garantir o acesso pleno aos alimentos.” (REDE PENSSAN, 2022, p. 49).

Nos resultados do inquérito ficou evidente que as desigualdades regionais também se manifestam em relação ao acesso das pessoas aos alimentos. Assim, de acordo com o gráfico a seguir, as duas regiões que apresentam a menor renda do país – Norte e Nordeste – correspondem às regiões que concentram o maior percentual de famílias em situação de fome. As “pessoas com restrição muito grave de alimentos (IA grave) em seu cotidiano moram em cerca de 26,0% dos lares da região Norte e em 21,0% daqueles da região Nordeste” (REDE PENSSAN, 2022, p. 38).

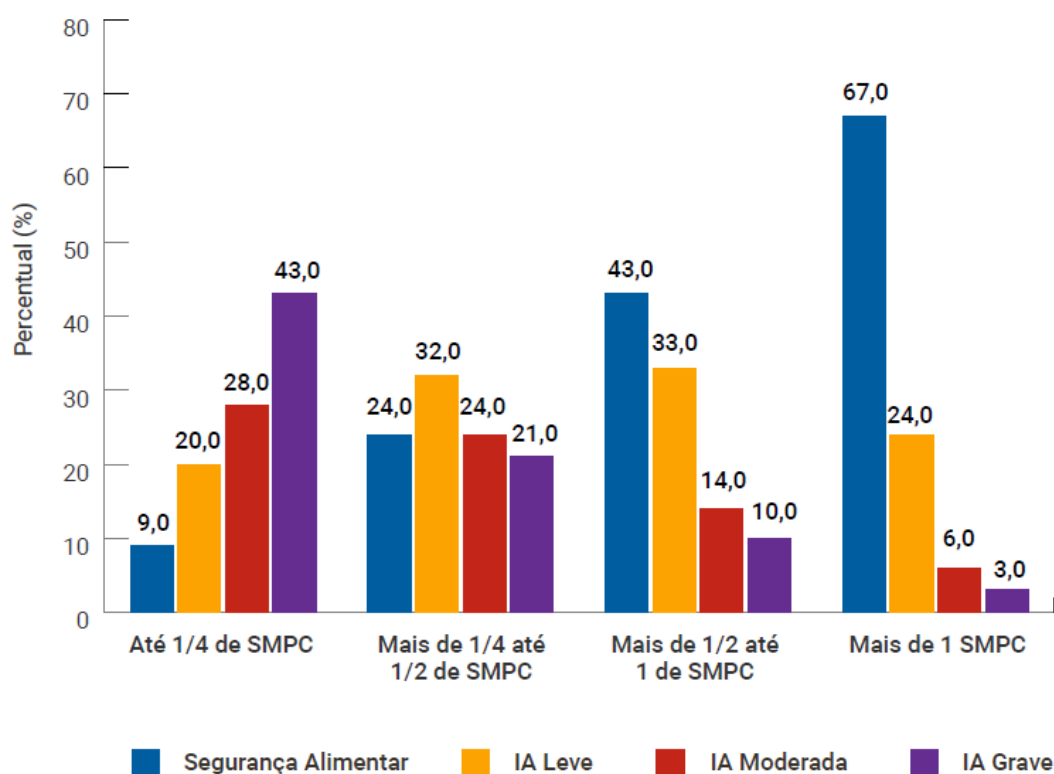
Gráfico 5 - Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA) por regiões oficiais do IBGE Brasil - 2022



Fonte: II VIGISAN (2022).

É notório que o problema da fome está vinculado às outras condições de desigualdades, sejam elas geográficas, sociais, de gênero, ou de raça/cor. Conforme ilustra o gráfico 6, “nos domicílios de menor renda, a restrição na quantidade de alimentos ocorreu em 71,0% dos domicílios; e em 43,0% deles (em 1 a cada 2 domicílios com renda per capita de até 1/4 SM), os moradores vivenciaram a fome.”. (VIGISAN, 2022, p. 44)

Gráfico 6 - Distribuição percentual da Segurança Alimentar e dos níveis de Insegurança Alimentar (IA), segundo as categorias de renda familiar mensal per capita (múltiplos de salário mínimo per capita – SMPC), Brasil - 2021/2022

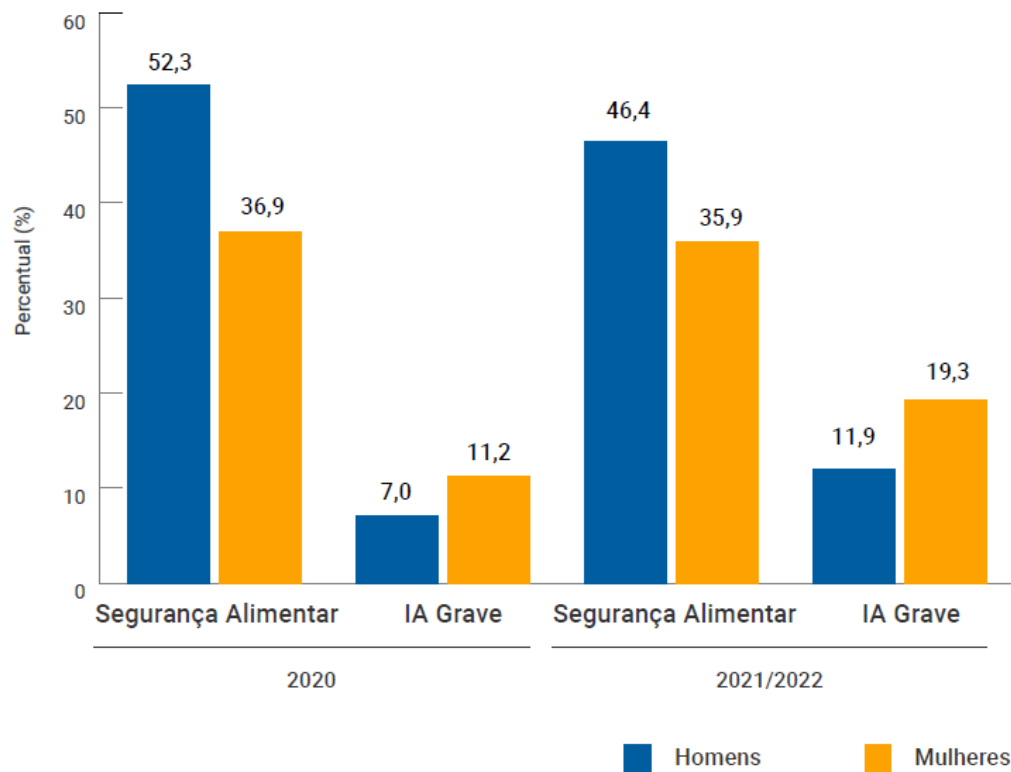


Fonte: II VIGISAN - SA/IA e COVID-19, Brasil, 2021/2022.

Ademais, é importante reconhecer que o aprofundamento das desigualdades de gênero e de raça/cor, tendo em vista que a fome atingiu mais as famílias que tinham mulheres como responsáveis e/ou aquelas em que a pessoa de referência da família se denomina de cor preta ou parda.

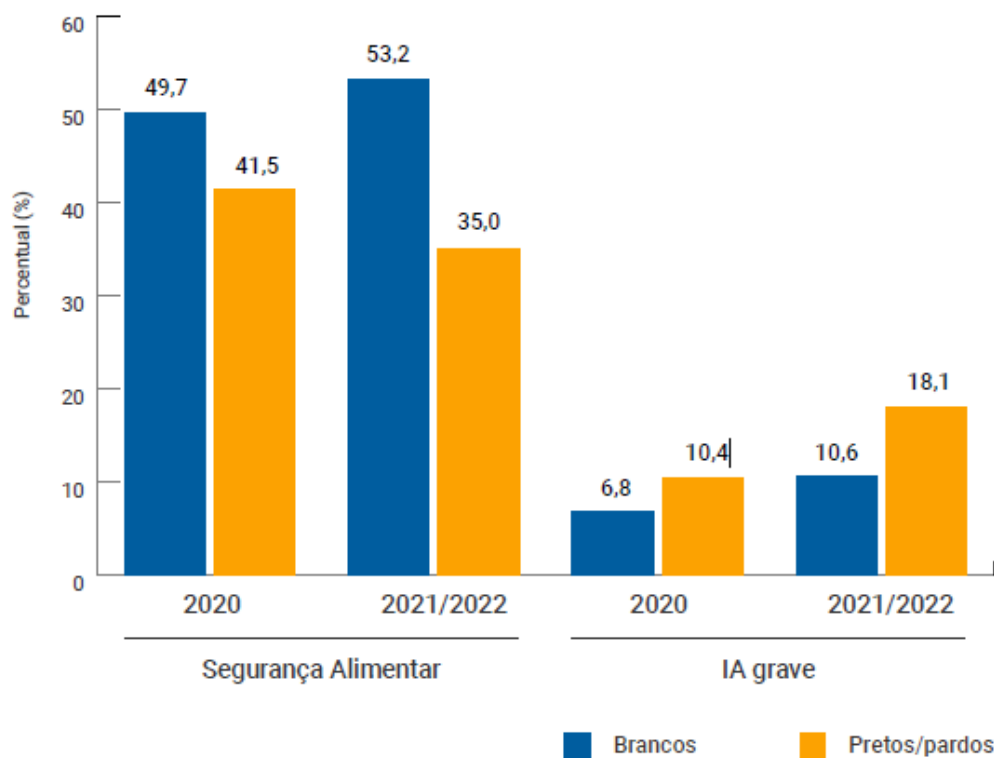
De acordo com o II VIGISAN, 19,3% das famílias chefiadas por mulheres estão expostas à fome, sendo que esse percentual reduz para 11,9% quando são os homens nessa posição. Além disso, para a população negra houve um aumento de mais de 60,0% na proporção daquelas que convivem com a fome, em contraposição a um aumento de 34,6%, entre os brancos. (VIGISAN, 2022).

Gráfico 7 - Segurança Alimentar e Insegurança Alimentar (IA) grave, segundo sexo da pessoa, em 2021/2022.



Fonte: II VIGISAN - SA/IA e COVID-19, Brasil, 2021/2022.

Gráfico 8 - Segurança Alimentar e Insegurança Alimentar (IA) grave, segundo raça/cor autorreferida da pessoa de referência, Brasil 2021/2022.



Fonte: II VIGISAN - SA/IA e COVID-19, Brasil, 2021/2022.

Nessas condições, os dados da SA e da IA tem uma relação direta com a erosão das políticas públicas sociais apresentadas nessa pesquisa, que se expressa de forma cruel para a população brasileira no campo e na cidade por meio da desidratação de programas como o PAA, e que poderia ter sido uma importante estratégia de distribuição de alimentos no contexto de pandemia da COVID-19 para as pessoas em situação de vulnerabilidade social, ao mesmo tempo em que permitiria aos agricultores a manutenção dos mercados institucionais, uma vez que o isolamento social afetou o escoamento da sua produção.

Tudo isso tem mostrado a “gravidade da superposição da crise econômica e crise sanitária em todo o território nacional, sem uma adequada resposta advinda da política pública.” (REDE PENSSAN, 2021, p. 49).

Nesse viés, retomando o conceito de soberania alimentar apresentado por Stédile; Carvalho (2012), ou seja, a conjugação do direito de acesso permanente aos alimentos aliado a um direito de controle da produção de seus próprios alimentos, concorda-se com a análise tecida por Ploeg (2008) ao indicar a resistência da agricultura camponesa consubstanciada no processo de recampesinização, e que vai ao encontro da reivindicação da Via Campesina ao contrapor o conceito de segurança alimentar, porque “em essência, a recampesinização é uma expressão moderna para a *luta por autonomia e sobrevivência em um contexto de privação e dependência*.” (PLOEG, 2008, p. 23, grifos do autor).

De acordo com a análise feita por Coca (2016), a construção da soberania alimentar perpassa a criação de políticas por parte dos governos para alterar a correlação de forças que garante a hegemonia do agronegócio e a marginalização dos agricultores camponeses e os indígenas, como aconteceu a partir do PAA. Portanto,

é fundamental que o acesso aos alimentos não seja determinado somente com base nos interesses do mercado capitalista, como se eles fossem “simples mercadorias” que podem ser negociadas tendo o lucro ampliado como referência. Isso torna a questão da participação do Estado através das compras públicas de alimentos um importante instrumento para a construção e o fortalecimento dessa proposta alternativa. Isso porque, elas abrem a possibilidade de se fortalecer outras formas de produção além do agronegócio. (COCA, 2016, p.98)

Outrossim, diante da escalada de uma onda conservadora no país, que tem propiciado a proliferação de governos ultraconservadores da escala dos municípios ao governo federal, o cenário ora apresentado é bastante desafiador. Trata-se não somente da organização do campesinato, mas sim de toda a parcela da sociedade brasileira que prima pela oferta de alimentos saudáveis e em quantidade suficiente para suprir as demandas da sociedade brasileira, da cidade e do campo.

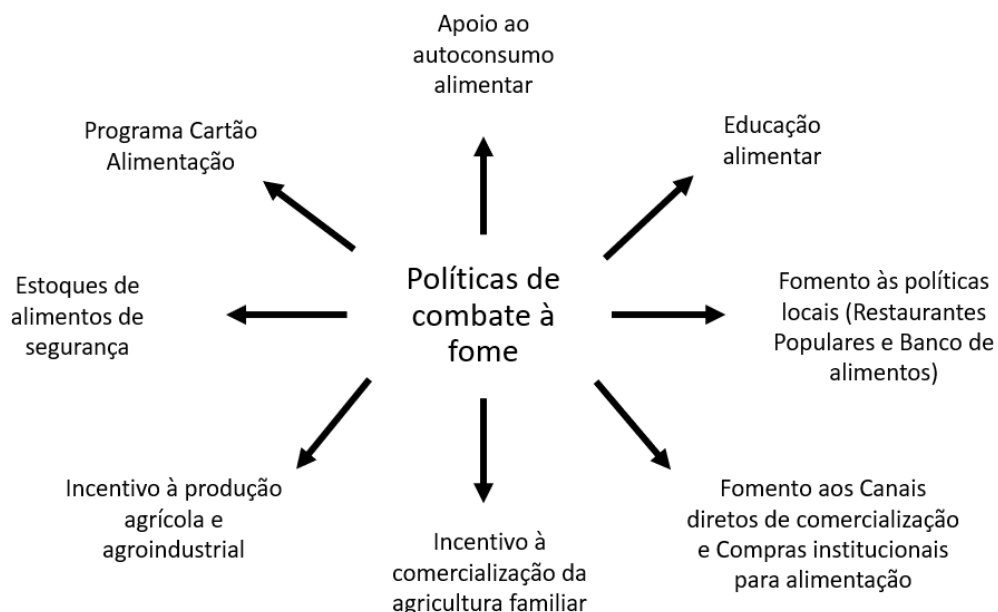
Por meio dessa conjuntura nota-se que as políticas públicas de inserção social e econômica dessa agricultura são pontuais e recentes, basta ver que não houve um enfrentamento da questão agrária brasileira, tampouco o projeto da reforma agrária foi assumido pelo Estado. Pelo contrário, optou-se por ações paliativas e que não deixam indícios de uma possível mudança estrutural, evidenciando mais uma vez a intencionalidade inerente ao processo de elaboração de políticas públicas nacionais, sendo o Estado um dos maiores protagonistas, senão o maior.

1.3 O desmonte das políticas públicas de aquisição de alimentos e o avanço da fome no país

No início dos anos 2000 a realidade cruel da fome no Brasil ganhou evidência do ponto de vista político porque os objetivos centrais do primeiro governo Lula era o combate à pobreza e à fome. Dessa forma, o projeto Fome Zero se transformou em política pública no início do mandato.

Para a implementação do Programa Fome Zero, algumas ações foram fundamentais do ponto de vista institucional como a recriação do CONSEA e a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Nesse caso, buscava-se coordenar políticas até então inexistentes e que seriam imprescindíveis para resolver o problema da fome, conforme apontado no esquema a seguir (figura 7). (TAKAGI, 2010).

Figura 7 - Políticas estruturantes para o combate à fome



Fonte: Takagi (2010). Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2022).

Entretanto, cabe ponderar que um aspecto central no combate à fome não foi elencado por Takagi (2010). Trata-se de uma política de Reforma Agrária, tendo em vista que a não resolução da questão agrária implica também na manutenção do problema da fome no Brasil e na formulação de políticas públicas que são apenas paliativas diante da concentrada estrutura fundiária brasileira.

A partir dessa referência do Programa Fome Zero e de todas as ações necessárias para a sua implementação efetiva, ao analisar a trajetória de destruição de políticas públicas como o PAA, a redução quase total dos estoques públicos de alimentos, e a falta de incentivo à agricultura familiar nos últimos seis anos, fica evidente que a fome continua sendo uma opção política assim como o seu combate também o é. “Tratar o problema da fome, entendida como questão nacional e não como fatalidade individual, é responsabilidade de toda sociedade e dos governos, nas suas esferas federal, estadual e municipal e no Distrito Federal.”. (ARANHA, 2010, p.75).

Considerando os diversos atores que interferem nessa realidade – Estado, mercado, família e sociedade – o Estado desempenha importante papel, tanto na condução do modelo de desenvolvimento econômico que pode ser gerador e reprodutor da fome, quanto na implementação de políticas que amenizem as suas consequências. (ARANHA, 2010). Portanto, a análise de Aranha (2010) continua atual no sentido de que o papel do Estado é central quando se trata de um problema social como a fome.

O desmonte intencional do PAA é elucidativo dessa conduta que atingiu diretamente os agricultores, mas, de forma ampliada também teve efeitos para a sociedade como um todo, porque o PAA foi substituído pelo Programa Alimenta Brasil, primeiramente por meio da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, depois foi instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

Aparentemente, tratava-se tão somente da alteração do nome do programa. Porém, ao analisar minuciosamente a redação das finalidades do Programa Alimenta Brasil nota-se como as reais intencionalidades para com a garantia do direito humano à alimentação adequada estavam sendo institucionalizadas.

A finalidade IV sofreu alteração em sua redação. Antes estava assim redigido: IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar. Na lei atual ficou da seguinte forma: IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos. O que

sugere a exclusão da alimentação escolar nesse processo, sendo que a alimentação escolar foi beneficiada ao longo desses anos com a diversidade de alimentos oferecidos pela agricultura familiar, pois muitas vezes participava-se tanto do PAA quanto do PNAE, sem deixar de lembrar da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

Outra alteração substancial dessa lei foi a exclusão da finalidade V, que previa a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares. Consequentemente, o que também estava previsto no §1º - Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional – também já foi revogado.

Evidentemente, tais ações governamentais contribuíram para o aumento sistemático da fome no país. Conforme os números atualizados do estudo divulgado pela Rede Penssan (2022),

entre o último trimestre de 2020 e o primeiro de 2022, a IA grave subiu de 9,0% para 15,5%, incorporando, em pouco mais de 1 ano, 14 milhões de novos brasileiros ao exército de famintos do país. A piora da IA é a repercussão das desigualdades sociais que resultam de processos econômicos e políticos, com destruição de instituições e políticas públicas, desde 2016. (II VIGISAN, 2022, p. 18)

O questionamento que se apresenta diante desse panorama é: política pública para quem? As que estavam em vigor visivelmente não proporcionam a resolução de problemas tão urgentes como a fome, que significa a privação do tudo que é essencial à vida. “O indivíduo com fome encontra-se na situação de despossuído de condições mínimas de existência. Por isso, podemos definir a fome como a marca maior da desigualdade social e como uma violência contra a vida” (TAPAJÓS *et al.*, 2010, p. 47).

No mesmo país que registra safras e lucros recordes na produção de alimentos – mulheres buscam restos de comida no lixo dos supermercados, e pessoas esperam horas na fila de doação de pedaços de ossos com retalhos de carne – cenas recentes testemunhadas no Brasil. Cenas do planeta Fome. (CAMPELLO; BORTOLETTO, 2022, p.72)

Diante dessa realidade que ficou ainda mais severa para milhões de brasileiros e brasileiras a partir de 2017, algumas medidas são urgentes e prioritárias para o combate da fome no país. Tais ações foram discutidas durante o Encontro Nacional Contra a Fome²⁰, e dentre elas destacam-se: a retomada da valorização do salário mínimo, permitindo um aumento real

²⁰ Entre os dias 20 e 23 de junho de 2022, aconteceu o Encontro Nacional Contra a Fome no Rio de Janeiro, que reuniu movimentos, coletivos e organizações da sociedade civil e desse debate saiu um documento assinado por 26 organizações e movimentos sociais propondo soluções emergenciais para enfrentar o problema da fome no Brasil.

de acordo com a inflação; a retomada do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e do Consea, buscando articular a política de SAN com a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica; a correção do valor per capita do PNAE de acordo com a inflação, ampliação das ações de acesso à alimentação (restaurantes populares, cestas e bancos de alimentos), a retomada do PAA e de outros programas sociais.

A partir de 2023, logo no início do seu terceiro mandato, o presidente Luís Inácio Lula da Silva promoveu a retomada de políticas públicas cruciais para o enfrentamento da fome. Primeiramente, a recriação do Consea no dia 28 de fevereiro de 2023, com a Medida Provisória (MP) 1154/23 e o decreto para reinstaurar a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a Caisan.

Além do reajuste do repasse a estados e municípios para a compra da alimentação escolar, aumentando em 39% os valores do PNAE, depois de seis anos sem reajustes para acompanhar a inflação, ou seja, o orçamento destinado à compra da merenda passou de R\$ 4 bilhões para R\$ 5,5 bilhões; a recriação do PAA com o Projeto de Lei nº 2.920 de 2023; o aumento dos recursos destinados ao plano Safra (2023/2024) destinando R\$ 71,6 bilhões de crédito rural à agricultura familiar, que corresponde ao maior valor já destinado na série histórica; e também o aumento dos recursos destinados ao PRONAF.

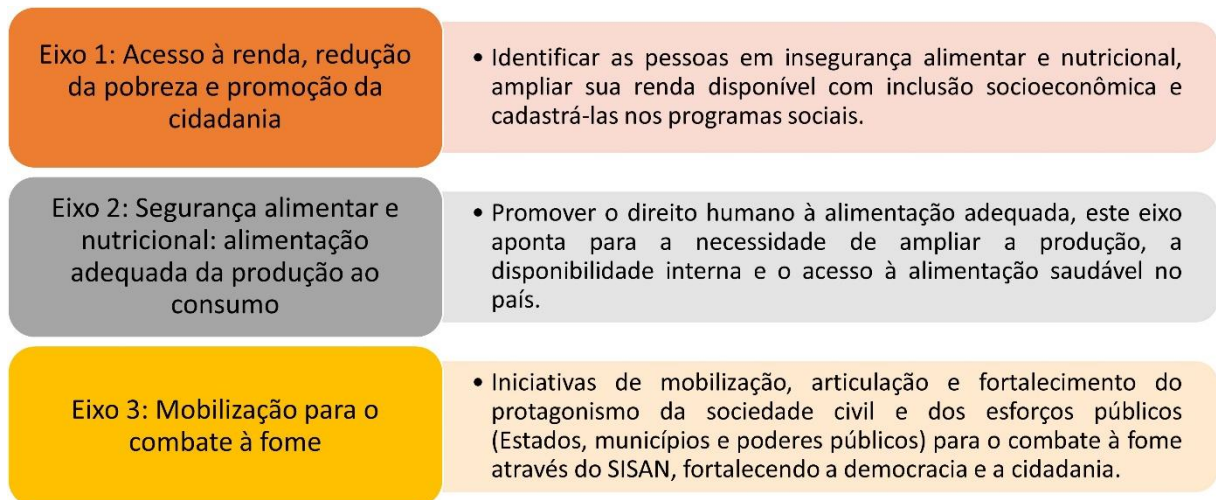
Com a persistência da fome, foi lançado o “Plano Brasil Sem Fome” para garantir o DHAA. Diante do quadro de insegurança alimentar que se instalou no país em todos os níveis, a vigência do plano está prevista para durar até o alcance das suas metas, o que já demonstra a complexidade dos desafios que serão enfrentados nos próximos anos.

Adotando como referência a Agenda 2030²¹ e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela ONU, as principais metas são: 1) Tirar o Brasil do Mapa da Fome²², 2) Reduzir a insegurança alimentar e nutricional, especialmente a insegurança alimentar grave; 3) Reduzir, ano a ano, as taxas de pobreza da população. Para alcançar essas metas, o plano está organizado em torno de três eixos, são eles:

²¹ Em 2015 os Estados Membros da ONU formularam a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que engloba metas para o desenvolvimento econômico, a erradicação da pobreza, da miséria e da fome, a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e a boa governança em todos os níveis, incluindo paz e segurança. A implementação dessa agenda é orientada por 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e 169 metas globais, que devem guiar os países para criar as suas metas nacionais e elaborar políticas, programas e planos de governo. O Plano Brasil sem Fome tem como embasamento os ODS 1 e 2, são eles: 1) Erradicação da Pobreza – Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2) Fome Zero e Agricultura Sustentável – Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

²² Para alcançar essa meta será feito um monitoramento anual da fome a partir da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Figura 8 - Eixos estruturantes do Plano Brasil Sem Fome



Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (2023).

Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2023).

Para a operacionalização do Plano Brasil Sem Fome, as primeiras estratégias e linhas de ação do plano perpassam o resgate de importantes programas e medidas que foram exitosas, elencados no esquema a seguir (figura 9):

Figura 9 - Conjunto de estratégias do Plano Brasil sem Fome



Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (2023).

Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2023).

Por outro lado, também se faz necessário implementar novas soluções, em função do aumento das desigualdades sociais e da disparidade de renda que atinge a população brasileira ao longo dos últimos anos. O quadro de crescente vulnerabilidade social e econômica se traduz

em fome e exige uma tomada de decisão mais inovadora. Para isso, foram apontadas as seguintes soluções:

- Diretrizes para um Protocolo Brasil Sem Fome: integração em nível local entre as unidades do SUS, SUAS e SISAAN para identificação, atendimento e encaminhamento das situações de INSAN;
- SAN nas Cidades: Ações articuladas a serem implantadas de modo integrado em 50 grandes centros urbanos (agricultura urbana e periurbana, cozinhas solidárias, PAA, equipamentos públicos e sociais de SAN);
- Programa Nacional de Alimentação no SUAS (PNA-SUAS): oferta de refeições aos usuários dos serviços ofertados pelo SUAS em situação de INSAN;
- Editais do Brasil Sem Fome: apoio às iniciativas da sociedade civil na execução de ações de SAN;
- Novo MapaINSAN: mapeamento do risco de insegurança alimentar por município a partir do CadÚnico;
- Novo MapaSAN: mapeamento de equipamentos, programas e institucionalidades de SAN a partir da Munic e da Estadic do IBGE; e
- Monitoramento anual da INSAN através da PNAD Contínua. (MDS, 2023).

Por fim, o plano também salienta a importância da mobilização nacional dos entes federativos, dos três poderes da República e da sociedade civil.

É importante destacar que nesse contexto há uma retomada de ações estruturantes que permitem vislumbrar uma nova perspectiva para o enfrentamento da fome no âmbito institucional. Em 2010, foi instituída a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) que possibilitou a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) como o seu instrumento de operacionalização.

Assim, juntamente com o Consea e a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, foram realizados o I PLANSAN (2012-2015) e o II PLANSAN (2016-2019). No entanto, com a extinção do Consea, a governança do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) foi diretamente afetada, resultando na interrupção da realização da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que discutiria a institucionalização do III PLANSAN (2020-2023).

Ao considerar tais elementos normativos, nota-se a intencionalidade do governo Bolsonaro em desestruturar toda a estrutura institucional que regia o tema. Com a recriação do Consea em 2023, está prevista a realização da terceira edição do Plano Nacional de Segurança

Alimentar e Nutricional (PLANSAN) e também a realização da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Cabe ressaltar que a conjuntura social, econômica e ambiental é ainda mais complexa, e a sólida composição da Frente Parlamentar da Agropecuária no Congresso Nacional é um grande desafio para equilibrar a dotação orçamentária que é destinada a cada segmento do campo. Esse contexto exige a incorporação de um novo paradigma às políticas públicas que foram bem sucedidas no passado. Portanto, o combate à fome requer a disponibilidade de alimentos adequados e saudáveis, enfrentando não apenas as diversas manifestações de desigualdade, mas também os efeitos das mudanças climáticas e dos sistemas alimentares. Além disso, é fundamental fortalecer a participação social e o diálogo federativo como pilares essenciais da democracia brasileira. (MDS, 2023).

Também é imperativo que haja uma política nacional de abastecimento que privilegie a ampliação da comercialização local e formação de estoques de segurança de alimentos básicos, com o fortalecimento da Conab. Para isso, a retomada da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) é crucial nesse contexto, e a Conab é a instituição responsável por executar essa política juntamente com as secretarias do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Combate à Fome - MDA.

A Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) é uma importante ferramenta para diminuir oscilações na renda dos produtores rurais e assegurar uma remuneração mínima, atuando como balizadora da oferta de alimentos, incentivando ou desestimulando a produção e garantindo a regularidade do abastecimento nacional. A Conab efetiva a PGPM junto ao produtor rural, tendo sob sua responsabilidade a execução dos instrumentos desta Política. (CONAB, 2017).

Conforme avaliação do Setor de Apoio à Logística e Gestão da Oferta da Superintendência Regional de Goiás da Conab,

se o preço de mercado está abaixo do preço mínimo o governo entra em ação comprando ou subsidiando, para cobrir o preço mínimo. Quando o governo entra com as aquisições é o AGF (Aquisições do Governo Federal), ele enxuga o excesso de oferta no mercado. Se diminui a oferta, o preço começa a subir a patamares superiores ao mínimo e o produtor começa a ter lucro, a ser remunerado pela atividade. (Informação Verbal concedida pelo Setor de Apoio à Logística e Gestão da Oferta – Superintendência Regional da Conab-Goiás, em novembro de 2022.)

Dessa forma, a dinâmica de preços, estoque e demanda envolve o PLE (Preço de Liberação do Estoque) e o preço mínimo, que garante renda ao produtor rural. O preço de mercado fica flutuando entre esses dois elementos. Assim, “se o preço de mercado for superior

ao PLE, o governo aciona os seus estoques públicos e devolve ao mercado para abaixar o preço e controlar a inflação de alimentos”. Esse é o mecanismo de atuação do governo, uma vez que se o preço de mercado passar do PLE já começa a afetar a sociedade com os preços dos alimentos ficando mais caros, é nesse momento crucial que o governo deve disponibilizar os estoques públicos e promover a redução do preço de mercado abaixo do PLE. (Informação Verbal concedida pelo Setor de Apoio à Logística e Gestão da Oferta – Superintendência Regional da Conab-Goiás, em novembro de 2022.).

Posto isso, fica evidente que a ação do Estado é essencial para colocar em prática a formação de estoques públicos, que tem como objetivo “executar a política governamental de intervenção no mercado para garantir o preço e a renda do produtor, bem como sua administração e manutenção a fim de regular o abastecimento interno, comercializando os estoques na entressafra para atenuar as oscilações de preço”. (CONAB, 2022).

Entretanto, o grande impedimento que se apresentou nos últimos anos para controlar a inflação e garantir o acesso aos alimentos foi o esvaziamento dos estoques públicos de alimentos, sobretudo a partir de 2016, o que é um dos pilares do aumento do número de brasileiros e brasileiras vivenciando a fome recentemente. Trata-se de um grave problema estrutural, pois os estoques reguladores em um país correspondem a uma questão de soberania nacional.

Percebe-se uma sinalização de mudança com as diretrizes do Plano Brasil sem Fome, porque um dos eixos estruturantes é “Segurança Alimentar e Nutricional: alimentação saudável da produção ao consumo”. Para isso, o plano propõe estratégias de abastecimento, dinamização dos circuitos de produção, distribuição e consumo de alimentos, tendo como meta um Plano Nacional de Abastecimento, a retomada do PGPM com a formação de estoque público de 500 mil toneladas de milho (R\$ 400 milhões), e 3,7 mil toneladas de leite (R\$ 100 milhões) em 2023 e também do Programa de Venda em Balcão com a venda direta, em 2023, de até 27 toneladas mensais de milho em grãos aos avicultores, suinocultores, bovinocultores, caprinocultores, ovinocultores, bubalinocultores, coturnicultores e aquicultores, viabilizando o acesso a 125 mil toneladas de milho. (MDS, 2023, p. 30)

Além dessas medidas, a criação da Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária, com o objetivo de promover o acesso à alimentação, à segurança alimentar e à inclusão econômica e social. A recriação do PAA contou com a recomposição de R\$ 500 milhões de reais para o orçamento de 2023, sendo que posteriormente ocorreu um novo aporte de R\$ 250 milhões de reais.

O PAA assumiu um novo formato, priorizando o fomento da produção familiar de povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, assentados da reforma agrária, negros, mulheres e juventude rural. Dentre as mudanças implementadas é importante destacar: a maior facilidade para o acesso de povos indígenas e comunidades tradicionais ao programa com a dispensa de documentos de difícil acesso; garantia de no mínimo 50% de participação de mulheres no conjunto das modalidades e credenciamento anual de cozinhas comunitárias e solidárias para receber alimentos do PAA.

O Programa Nacional de Cozinhas Solidárias entrou em vigor, prevendo um mínimo de 30% de recursos utilizados na aquisição de alimentos para as cozinhas seja proveniente de pequenos agricultores. (MDS, 2023).

Em 16 de agosto de 2023, o Decreto nº 11.642 instituiu o Programa Quintais Produtivos para Mulheres Rurais, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com o objetivo de promover a autonomia econômica das mulheres rurais por meio de: I - estruturação de quintais produtivos; II - articulação das mulheres em grupos ou organizações coletivas; III - auxílio no acesso às políticas públicas de apoio à produção e comercialização de alimentos; IV - acesso a equipamentos, máquinas, implementos, utensílios e insumos necessários à instalação ou à ampliação de quintais produtivos; e V - tecnologias sociais de acesso à água. (BRASIL, 2023).

Já em 2024, cabe mencionar o Decreto nº 11.936, de 05 de março de 2024, que dispõe sobre a composição da cesta básica de alimentos no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e da Política Nacional de Abastecimento Alimentar, com a finalidade de garantir o direito humano à alimentação adequada e saudável e promover a soberania e a segurança alimentar e nutricional. Com isso, inicia-se uma transformação importante, pois segundo o Art. 4º a cesta básica de alimentos será composta por alimentos in natura ou minimamente processados e ingredientes culinários, e contemplará os seguintes grupos: I - feijões (leguminosas); II - cereais; III - raízes e tubérculos; IV - legumes e verduras; V - frutas; VI - castanhas e nozes (oleaginosas); VII - carnes e ovos; VIII - leites e queijos; IX - açúcares, sal, óleos e gorduras; e X - café, chá, mate e especiarias.

Além disso, por meio do Decreto nº 11.937, de 5 de março de 2024, regulamentou o Programa Cozinha Solidária, que tem como objetivo fornecer alimentação gratuita e de qualidade à população, preferencialmente às pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, incluída a população em situação de rua e em insegurança alimentar e nutricional.

A operacionalização das estratégias e ações previstas no Plano Brasil sem Fome precisarão ser avaliadas ao longo do tempo para verificar sua implementação e eficácia.

Do ponto de vista estrutural também é fundamental retomar a Reforma Agrária, a titulação de terras indígenas e quilombolas. Tudo isso já havia sido preconizado por Josué de Castro, pois em sua análise

compreendeu que era imprescindível aumentar a renda do trabalhador, e foi um dos precursores na defesa do salário mínimo. Sabia dos males que a nutrição deficiente nas crianças poderia acarretar e ajudou a formular a política de merenda escolar, iniciativa que ainda hoje atende a um grande número de estudantes brasileiros. Entendeu que estava na agricultura familiar a melhor forma de manter o homem no campo e possibilitar sua alimentação. Assim, combateu o latifúndio e defendeu a reforma agrária. (CASTRO, 2010, p.21)

Portanto, o avanço da fome no Brasil é elucidativo da ausência de um projeto de país, isto é, a carência de reformas estruturantes do ponto de vista social. Cabe lembrar que foi com Josué de Castro que o problema da fome no país ganhou tratamento científico, ao dissociar as causas da fome de fatores climáticos e naturais e situando-a como um problema social e inserido em um debate mundial, responsabilizando-se os governos e os homens. (TAPAJÓS *et al.*, 2010, p. 47)

A partir do que foi discutido nesse primeiro capítulo, nota-se que em um curto intervalo de tempo as conquistas sociais obtidas com a implementação de políticas públicas de produção de alimentos e a realização de compras públicas no âmbito da agricultura camponesa foram radicalmente afetadas.

As mudanças impostas por um novo governo em 2019 resultaram em um verdadeiro retrocesso com a desestruturação de programas como o PAA, que teve um papel decisivo para a diminuição da insegurança alimentar no país, porque as políticas públicas de combate à fome não estavam solidamente colocadas na estrutura do Estado.

Diante dessa conjuntura, fica evidente que o Estado tem uma centralidade na análise de políticas públicas, mas também no que se refere à oferta de infraestrutura que permite a produção, distribuição, a circulação e o consumo dos alimentos, que serão aprofundados no capítulo a seguir.

2 DA PRODUÇÃO AO CONSUMO: redes, produção do território e circulação de alimentos na Região Metropolitana de Goiânia

Nesse capítulo, busca-se compreender os elementos que orientam a dinâmica de circulação e distribuição dos alimentos no território, adotando como pressuposto o papel das redes técnicas e a centralidade do Estado.

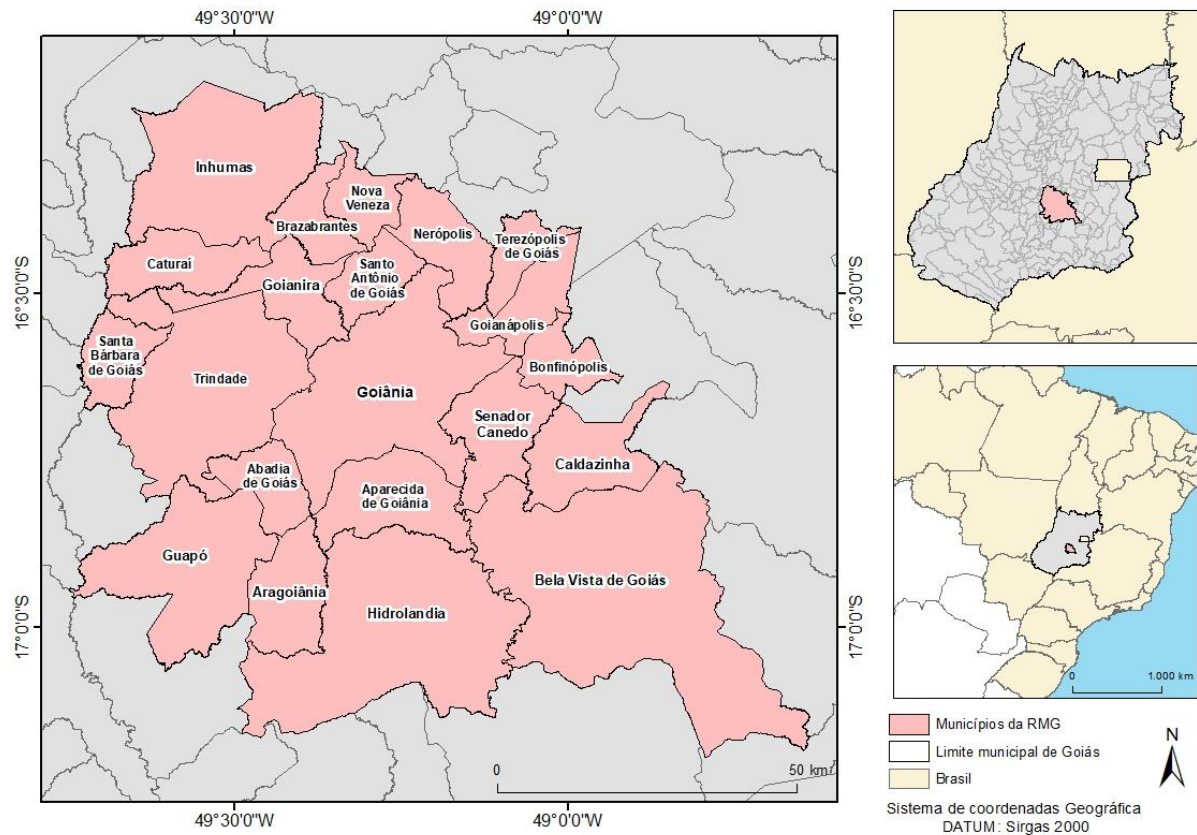
Primeiramente, busca-se fundamentar o conceito de redes na perspectiva da ciência geográfica, para discutir de que forma as redes influenciam na produção do território, por meio de indagações tais como: 1) Qual a função da rede técnica? 2) Quem são os agentes que controlam as redes? 3) Qual é a lógica que estrutura o padrão espacial das redes?

Será abordada a operacionalização do abastecimento de alimentos no país a partir da constituição das Centrais de Abastecimento (Ceasas) e a criação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), analisando a atuação do Estado e os subsídios oferecidos à especialização produtiva no processo de modernização do território, tendo como resultado a consolidação das cadeias varejistas no lugar da diversificação produtiva da agricultura camponesa e a conquista da soberania alimentar.

Por fim, busca-se mostrar a expansão das redes técnicas e a produção do território goiano, enfatizando-se a centralidade da rede rodoviária e o papel regional desempenhado pela Central de Abastecimento de Goiás (CEASA-GO) na distribuição dos alimentos no contexto da Região Metropolitana de Goiânia (RMG)²³, que é composta por 21 municípios (figura 10) e representa uma relevante aglomeração urbana no país, com enorme potencial de desenvolvimento, polarizada pela capital do Estado de Goiás, que é um importante centro de negócios e serviços do Centro-Oeste, além de se caracterizar como um espaço estratégico, já que exerce uma forte influência no seu entorno imediato, tanto em função da expansão demográfica quanto pela oferta de serviços (DEUS; BARREIRA, 2015).

²³ A Região Metropolitana de Goiânia (RMG), Grande Goiânia, foi criada pela Lei Complementar nº 27 de 30 de dezembro de 1999, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum dos onze municípios dela integrantes. (Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Goianápolis, Goianira, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade). Mas, a partir da Lei Complementar nº 149, de 15 de maio de 2019 passa a ser integrada por vinte e um municípios, são eles: Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturai, Goianápolis, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santa Bárbara de Goiás, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade.

Figura 10 - Localização da Região Metropolitana de Goiânia (RMG)



Fonte: IBGE. Organizador: Ângela Maria Martins Peixoto (2023).

De acordo com os resultados do Censo Demográfico (IBGE, 2022), a Região Metropolitana de Goiânia apresentou o segundo maior crescimento do país, com uma taxa geométrica de crescimento anual da população residente de 1,49% ao ano, totalizando 2.480.667 milhões de habitantes. Portanto, essa dinâmica de crescimento populacional também será importante para pensar o papel da Ceasa e da Conab no que diz respeito ao abastecimento de alimentos e a garantia da segurança alimentar no contexto da RMG.

2.1 Redes e Geografia: a produção do território a partir da alimentação

Para iniciar o estudo sobre Redes no âmbito da ciência geográfica é preciso destacar a polissemia que esse termo carrega, uma vez que somente no dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa encontra-se mais de 20 definições para esse vocábulo, contemplando desde o significado de objeto feito para diferentes funções, como a pesca, a proteção de janelas e a utilização no esporte até a sua definição como conjunto de meios de comunicação, ou de vias de transporte, e ainda o sentido biológico com o entrelaçamento dos vasos sanguíneos.

Sobre esse aspecto, Santos (2009, p.44-45) alerta que “a polissemia do vocábulo tudo invade, afrouxa o seu sentido e pode, por isso, prestar-se a imprecisões e ambiguidades, quando o termo é usado para definir situações”. Mas, a priori, apesar dessa amplitude de significados e dos riscos existentes com a disseminação do seu uso, tais definições já sugerem a identificação de uma característica fundante associada ao vocábulo rede, que é a integração.

Dias (2000) já alertava que o termo rede é largamente utilizado em diferentes campos disciplinares seja como conceito teórico ou como noção usada por atores sociais, defendendo que se deve buscar o significado das redes numa perspectiva pluridimensional.

No que se refere às áreas do conhecimento, Coelho Neto (2012) faz uma breve compilação da forma de aplicação desse termo nas ciências naturais, na eletrodinâmica, nas ciências da saúde, na biologia, na matemática e na estatística, além das ciências exatas, das humanidades e ciências sociais aplicadas. E, por fim, “a noção de rede também é adotada para o estudo das interações sócioespaciais [sic] entre lugares, regiões e territórios.” (COELHO NETO, 2012, p. 184).

A respeito do uso do termo rede, Dias (2000) apresenta uma ampla revisão da literatura sobre esse conceito, partindo do pressuposto de que o debate acerca dos seus efeitos sobre a organização do território não é recente. Primeiramente, a autora destaca que o termo rede já era um conceito-chave no pensamento de Saint-Simon, o que fez com que a sua escola apresentasse como projeto um sistema geral de comunicações, ou seja, utilizando a propriedade da conexidade à noção de rede.

Logo, a ideia de integração também aparece, visto que “era um projeto de integração territorial, integração de mercados regionais, pela quebra de barreiras físicas, obstáculos à circulação de mercadorias, de matérias-primas, mas também de capitais”. (DIAS, 2000, p.145).

Para Coelho Neto (2012, p. 185), o termo rede tem sido usado como conceito para a compreensão do real, permitindo a interpretação de fenômenos. Como consequência existem inúmeras adjetivações como estratégia de qualificação do conceito, “procurando indicar sua natureza distintiva, diretamente atrelada aos fenômenos focalizados: rede urbana, redes técnicas, redes territoriais, redes políticas, rede regional, redes sociais, redes estratégicas, redes solidárias e redes organizacionais.”.

Portanto, é importante situar conceitualmente o uso do termo, entendendo de que forma ele tem sido incorporado às análises geográficas. De acordo com Dias (2000, p.148), a primeira propriedade das redes é a conexidade, estabelecendo a ligação entre os lugares, ou seja, os diferentes tipos de fluxos pressupõem a existência das redes. Logo, a autora afirma que a rede se constitui como um instrumento que permite circular e comunicar. Porém, “ao mesmo tempo

em que tem o potencial de solidarizar, de conectar, também tem de excluir”, evidenciando um processo dual de interação e desintegração.

Nesse sentido, se as redes conectam e, simultaneamente, desconectam, promovendo desigualdades, os apontamentos de Raffestin (1993) são essenciais para essa compreensão, visto que o autor destaca a necessidade de decifrar as redes, enxergando-as para além da circulação e da comunicação, que são faces complementares da mobilidade e se materializam por meio de uma rede, isto é, buscando enfatizar a sua relação intrínseca com o poder. Assim,

É conveniente, pois, decifrar as redes por meio de sua história e do território no qual estão instaladas, por meio dos modos de produção que permitiram a sua instalação e das técnicas que lhes deram forma. As redes são não somente a exibição do poder, mas são ainda feitas à imagem do poder. (RAFFESTIN, 1993, p.209).

O autor contribui com essa discussão ao apresentar como pressuposto que a rede é um instrumento por excelência do poder, o que significa que a obtenção de poder é uma forma de se apropriar das redes de circulação e comunicação. Em outras palavras, o controle das redes é, conseqüentemente, o controle dos seres humanos.

Por outro lado, também é relevante considerar a perspectiva de análise apresentada por Corrêa (1997) por meio de uma adjetivação bastante representativa: redes geográficas. Em suas palavras, caracterizam-se como um conjunto de localizações geográficas interconectadas entre si, sendo que no contexto do capitalismo essas redes possuem diferentes formas de manifestação. Com isso, o estudo de redes geográficas pode ser realizado a partir de diferentes fenômenos, em escalas variadas e pela atuação de diversos agentes.

Para Santos (2009), a indagação sobre o que é uma rede é marcante, e a sua definição delimita uma compreensão pertinente no âmbito de uma análise geográfica, haja vista que para o autor existem duas vertentes: de um lado, a realidade material, do outro lado, a realidade social e política. Com efeito, é substancial considerar como pressuposto que as redes são sociotécnicas.

Por conseguinte, essas abordagens evidenciam as particularidades do uso do conceito de redes sob a perspectiva de um olhar geográfico, configurando-se como um instrumento de compreensão da organização espacial e suas especificidades. Para isso é fundamental considerar que as redes técnicas são antes expressão das relações de poder que simplesmente instrumentos técnicos, potencializando as mudanças territoriais que serão detalhadas a seguir.

Após delimitar teoricamente o entendimento acerca do conceito de rede, buscar-se-á apreender os efeitos da utilização das redes para a produção do território, considerando que a

análise das redes é um “instrumento valioso para a compreensão da dinâmica territorial brasileira.” (DIAS, 2000, p. 149).

E neste contexto é necessário definir que o território é compreendido como um “espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” (SOUZA, 2000, p. 78), superando a sua demarcação apenas como território nacional, pois de acordo com Souza (2000) é fundamental problematizar “quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como?”, uma vez que o território é um instrumento de exercício de poder.

No que tange a essa associação entre território e poder, Raffestin (1993) já apresentava como pressuposto que o território é uma produção a partir do espaço e por causa de todas as relações que envolvem se inscreve num campo de poder, ressaltando-se que a relação de poder é intencional e não subjetiva.

Logo, o território é produto da ação dos sujeitos sociais tal como o espaço, que é um produto social conforme conceituado por Lefebvre (2006), ou seja, o espaço é social, pois é produto das relações sociais de produção e reprodução. Assim,

o espaço social contém, ao lhe assinalar os lugares apropriados (mais ou menos), as relações sociais de reprodução, a saber, as relações biofisiológicas entre os sexos, as idades, com a organização específica da família – e as relações de produção, a saber, a divisão do trabalho e sua organização, portanto, as funções sociais hierarquizadas. (LEFEBVRE, 2006, p.57)

Nessa esfera, ao indagar quem produz o espaço social, deve-se responder que são as forças produtivas e as relações de produção (LEFEBVRE, 2006). Com base nessa perspectiva, pautar o território e, sobretudo, a produção do território consiste em uma análise que perpassa a produção social do espaço e a atuação de atores hegemônicos, o que significa pensar tanto nas relações de poder e intencionalidades inerentes a esse processo quanto no papel das redes, haja vista que “a rede, como qualquer outra invenção humana, é uma construção social. Indivíduos, grupos, instituições ou firmas desenvolvem estratégias de toda ordem (políticas, sociais, econômicas e territoriais) e se organizam em rede”. (DIAS, 2007, p.23).

Nesse sentido, cabe enfatizar que a rede técnica não é um agente de produção do território, tal como pondera Dias (2007, p.23), “a rede não constitui o sujeito da ação, mas expressa ou define a escala das ações sociais”, e sim um elemento estruturante, porque apesar de ser um conteúdo material, a forma como a rede é utilizada expressa, antes de tudo, articulações no âmbito político.

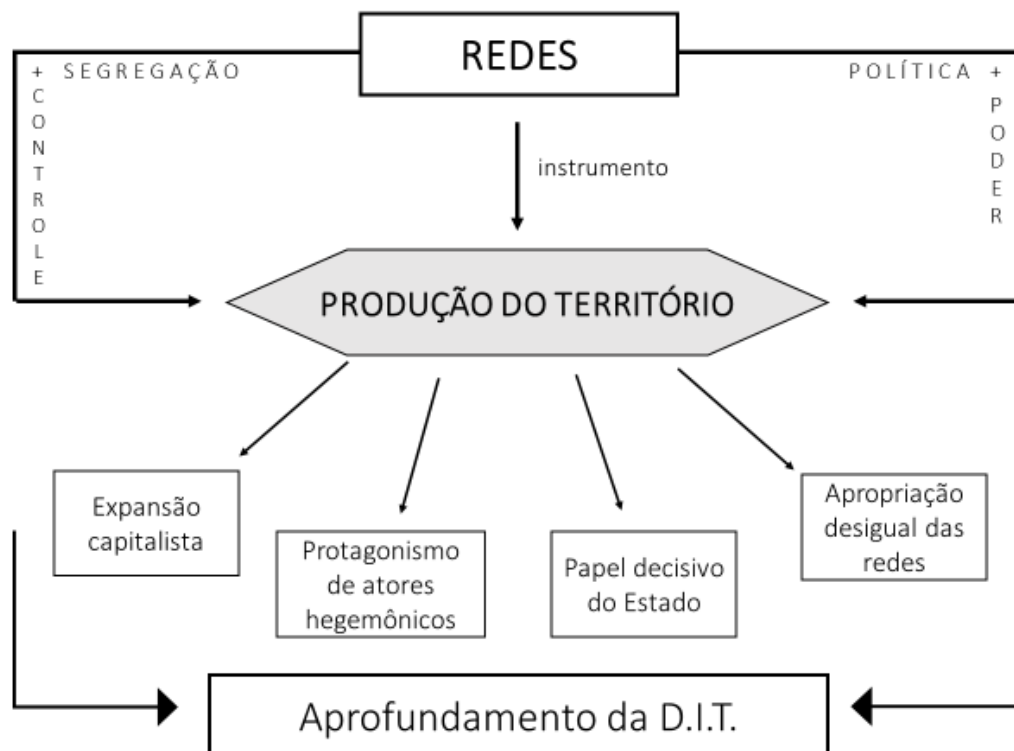
Com efeito, Raffestin (1993) destaca que as imagens territoriais revelam as relações de produção e, portanto, as relações de poder. É necessário decifrá-las para se chegar à estrutura

profunda, pois “do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se atores sintagmáticos que “produzem” o território.” (RAFFESTIN,1993, p. 152). Para isso torna-se essencial o olhar geográfico, ou seja, uma observação criteriosa do processo de territorialização das redes técnicas, buscando identificar os agentes e as estratégias que estão envolvidos na produção do território.

Santos (2009) reitera que a existência das redes é inseparável da questão do poder, sendo que a divisão territorial do trabalho resultante atribui a alguns atores um papel privilegiado na organização do espaço. Dentre esses atores, há que se destacar, sem dúvida, o papel do Estado e o protagonismo dos atores hegemônicos, pois são eles que detêm o poder e o controle das redes técnicas, influenciando profundamente nas dinâmicas territoriais.

A partir desses elementos, é possível visualizar no esquema (figura 11) a relação entre as redes e a produção do território, uma vez que o controle das redes reverbera no controle do próprio território. Nota-se que as redes técnicas são um instrumento de produção e transformação territorial, visto que o processo de territorialização das redes é permeado por ações políticas e expressam as relações de poder, reverberando em estratégias de controle e segregação.

Figura 11 - Elementos de análise das redes na produção do território



Fonte: Elaborado a partir das discussões da disciplina Redes e Produção do Território.
 Autoria: Ângela Maria Martins Peixoto (2019)

Desse modo, pode-se afirmar que as redes são instrumentos de poder, controle e segregação, o que é historicamente subsidiado pelo Estado. Em se tratando de uma composição de tipo capitalista do Estado, ele sempre estará a serviço dos interesses de reprodução ampliada do capital, tal como ficou evidente nas discussões tecidas no capítulo 1, o que também revela que as redes são controladas pelo capital.

E, no caso do território goiano, Arrais (2016) reitera o papel do Estado como um ente regulador e investidor direto no território, destacando-se a existência de uma desigualdade produzida histórica e espacialmente.

Esse processo acontece no contexto da expansão capitalista ao mesmo tempo em que predominam atores hegemônicos. Nessas condições, cabe lembrar a concepção de Lefebvre ao analisar que o modo de produção orienta a produção do espaço. “O modo de produção organiza – produz – ao mesmo tempo que certas relações sociais, seu espaço (e seu tempo). É assim que ele se realiza [...] O modo de produção projeta essas relações no terreno, o qual reage sobre elas.” (LEFEBVRE, 2006, p.13). E esse pressuposto é basilar para compreender de que forma as redes técnicas são utilizadas como instrumentos na produção do território. Ainda de acordo com o autor,

de início, houve utilização do espaço existente, por exemplo, das vias aquáticas (canais, rios, mares), depois das estradas; na sequência, construção de estradas de ferro, para continuar pelas autoestradas e pelos aeroportos. Nenhum meio de transporte no espaço desapareceu inteiramente, nem a caminhada, nem o cavalo, nem a bicicleta etc. (LEFEBVRE, 2006, p.13).

Mas, há que se destacar que as redes de transporte foram apropriadas por atores hegemônicos e são por eles controladas para subsidiar o processo de acumulação do capital porque esse é o modo de produção vigente que consolida a produção do espaço e, por sua vez, a produção capitalista do espaço (HARVEY, 2005a). Nesse caso, Harvey (2005a, p.50) afirma que o imperativo da acumulação implica no imperativo da superação das barreiras espaciais, isto é, “no contexto da acumulação em geral, o aperfeiçoamento do transporte e da comunicação é visto como inevitável e necessário.” Como resultado há uma concentração da produção e do capital, sendo que a paisagem criada pelo capitalismo é a expressão da contradição e da tensão. Portanto, a produção e a circulação capitalista atendem ao processo de acumulação capitalista. (HARVEY, 2005a).

Assim, “na organização e expansão do capitalismo as redes geográficas assumem diversas formas de manifestação [...] A divisão do trabalho em escala mundializada só é

possível a partir de numerosas redes técnicas engendradas no bojo da expansão capitalista.” (CORRÊA, 1997, p.108).

Consequentemente, tais condições geram uma apropriação desigual das redes, já que não existe homogeneidade no espaço, o que além de intensificar a Divisão Internacional do Trabalho (DIT), acarreta um processo de espoliação (HARVEY, 2005b), que se torna cada vez mais evidente e profundo e, mais uma vez, demonstra o apoio irrestrito do Estado no processo de desenvolvimento capitalista, isto é, o poder do Estado é “sempre um grande agente da acumulação por espoliação”. (HARVEY, 2005b, p.128).

Com efeito, a palavra rede abarca diferentes sentidos e é utilizada em inúmeras situações, do cotidiano ao ambiente acadêmico. Mas, no âmbito da ciência geográfica, é importante salientar que a expansão das redes técnicas transformou territórios, permitindo a conexão entre os lugares, a circulação de pessoas, capitais, mercadorias e serviços, ratificando a divisão territorial do trabalho no contexto do sistema capitalista e se transformando em um dos vetores da espoliação.

Por meio dessa correlação de elementos, busca-se se entender de que forma acontece o abastecimento de alimentos no território brasileiro, partindo de uma problematização quanto ao papel do Estado nesse processo. E, posteriormente, serão abordadas as características da circulação de alimentos no âmbito do território goiano, destacando a importância das redes.

2.2 A centralidade do Estado no abastecimento e comercialização de alimentos no país

Para entender o papel do Estado no contexto da hegemonia dos impérios alimentares e das grandes cadeias varejistas, é importante retomar historicamente a sua trajetória de atuação no que se refere à distribuição de alimentos no país. Para isso, adota-se como referência as contribuições teóricas de Belik (2000).

A análise da atuação estatal na distribuição de alimentos no Brasil remonta aos períodos de crise de abastecimento decorrentes da Grande Depressão Mundial de 1870. Com a recessão mundial, houve uma redução dos preços dos produtos exportados, o que refletia na capacidade de importação de alimentos. Logo, o problema de abastecimento era um problema de produção. No início do século XX, surge uma nova crise de abastecimento em função da crescente demanda dos países em guerra, aumentando as exportações de alimentos, que afetaram os preços da cesta de bens de primeira necessidade. É nesse contexto que foi criado em 1918 o Comissariado de Alimentação Pública, representando a primeira forma direta de intervenção

do Estado na distribuição de alimentos, com a regulação de preços e estoques dos gêneros de primeira necessidade. (BELIK, 2000).

A administração dos problemas de abastecimento continua nos anos seguintes durante o governo Getúlio Vargas em função das crises, incluindo a punição dos responsáveis, e consistia desde a produção até o controle de preços bem como a implementação de restaurantes populares. Mas, as crises não cessaram. Primeiramente, porque com a Segunda Guerra Mundial ocorre a desvalorização da moeda brasileira como resultado do Acordo de Bretton Woods para incentivar a exportação e melhorar a balança comercial. Porém, “a desvalorização tornava cara e proibitiva a importação de uma série de produtos que fazia parte da cesta de alimentos da população mais humilde”. Com isso, ocorreu uma redução das importações de alimentos e um aumento do custo da cesta básica. (BELIK, 2000, p.134).

Os problemas de abastecimento persistem com o enorme aumento de preços resultante da instabilidade das políticas macroeconômicas do governo JK. E é no governo João Goulart que se destaca um embate mais radical no tratamento dos problemas de abastecimento como caso de polícia a partir da promulgação das Leis Delegadas que autorizavam a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) a fechar as portas dos estabelecimentos que não seguissem as suas determinações. (BELIK, 2000).

Posteriormente, em 1964, a intervenção do Estado passa a ser determinante na organização e na regulação de um sistema de abastecimento, o que envolvia a criação de entrepostos atacadistas, supermercados e sistemas de armazenagem.

Com isso, em 1968 foi instituído o Grupo Executivo de Modernização do Abastecimento (GEMAB) que pressupunha uma intervenção direta no comércio de alimentos, bem como previa a implementação de centrais de abastecimento nas capitais e nos principais núcleos urbanos do país. Dessa forma, surgia também o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC) coordenado pela Companhia Brasileira de Alimentação (COBAL). (BELIK, 2000).

A origem do SINAC é resultado de um problema identificado pelo Governo Federal no final da década de 1960: o grande estrangulamento no sistema de comercialização de hortigranjeiros²⁴. Essa atividade de comercialização acontecia na rua e sem informações de mercado ou espaço destinado ao produtor. Nessas condições, havia enormes perdas dos

²⁴ De acordo com Mourão (2008), o termo correto não é hortifrutigranjeiro e sim hortigranjeiro, porque na ciência agrônoma, o termo horticultura engloba o cultivo de hortaliças, fruteiras, plantas ornamentais e ervas medicinais. Dessa forma, na palavra hortigranjeiro o “horti” considera as frutas e hortaliças e o “granjeiro” refere-se a ovos, aves e pequenos animais.

alimentos que ficavam expostos bem como engarrafamentos de trânsito causados pelos caminhões. Nesse contexto, o problema urbanístico acelerou a busca de uma solução para organizar essa comercialização, sendo que existiam somente duas experiências de regularização do mercado no país, que eram São Paulo e Recife. (MOURÃO, 2008).

Em outras palavras, esse problema é inerente ao processo de separação entre as atribuições do campo e da cidade no âmbito do capitalismo. Particularmente no caso brasileiro, tal situação remonta à expulsão dos camponeses para as cidades no bojo da chamada modernização conservadora e da adoção do pacote tecnológico da Revolução Verde. Considerando a transição da economia rural para a economia urbano-industrial, Oliveira (2003) evidencia que o fato de que, em termos de produtividade, a agricultura e a indústria se distanciaram, não autoriza a construção de um modelo dual, porque “detrás dessa aparente dualidade, existe uma integração dialética”, cabendo a agricultura fornecer os contingentes de força de trabalho ou alimentos no processo de acumulação de capital. (OLIVEIRA, 2003, p. 47)

A trajetória de constituição das Ceasas no Brasil é descrita detalhadamente por Mourão (2008), revelando que as centrais de abastecimento de São Paulo e de Recife são pioneiras e demonstravam que a preocupação com a forma como ocorria o abastecimento de alimentos nessas cidades é anterior ao período em que o Governo Federal coloca esse problema como uma prioridade na sua agenda política. À época de tais experiências foi criado um Grupo de Trabalho por meio do Decreto 61.391 de 20 de setembro de 1967 com a proposta de um Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico.

Para Mourão (2008, p.7), nesse estudo apresentou-se uma definição correta de uma Ceasa, como sendo um “ponto de reunião de agentes de comercialização” e ressalta que “Até hoje, muita gente ainda não entendeu esse conceito. É comum ouvirmos que a Ceasa é um antro de atravessadores e que o produtor não tem vez. Na verdade, o ambiente do mercado é de comércio. Ao atravessar a porteira de sua fazenda o produtor vira comerciante.”. Aqui cabe uma reflexão sobre essa definição pontual do que é uma Ceasa e essa caracterização simplista do mercado, porque um dos aspectos preponderantes quando se pensa no espaço da Ceasa é compreender quais são os agentes de comercialização e como eles atuam nesse espaço, algo que não foi possível identificar no estudo em pauta.

E, pensando especificamente nos produtores de alimentos, é necessário reiterar que há no espaço rural brasileiro uma heterogeneidade de sujeitos, e estes não podem simplesmente serem considerados como comerciantes ao ocuparem o espaço da Ceasa. Não é uma metamorfose instantânea como o texto faz parecer. O processo de comercialização foi e

continua sendo um dos grandes gargalos para a agricultura camponesa e as comunidades tradicionais. A existência de um espaço que garanta a venda dos alimentos deve ser entendida como um aspecto fundante do processo de reprodução socioeconômica desses sujeitos e da sua permanência no espaço rural brasileiro.

Nesse sentido, um aspecto central dessa análise é a compreensão de que cabe ao Estado a responsabilidade de assegurar esse espaço de comercialização, que, por sua vez, também deve ser ocupado por organizações coletivas dos agricultores, seja por meio de associações, cooperativas ou agroindústrias familiares.

As Ceasas desempenham um papel estratégico para o abastecimento, sendo um importante canal de comercialização para os agricultores individuais. Mas, também é possível viabilizar essa infraestrutura da central de abastecimento para garantir a participação coletiva dos agricultores. A parceria com as Ceasas é uma oportunidade de realizar o escoamento da produção para além dos mercados institucionais, promovendo assim o fortalecimento e a consolidação de associações e cooperativas.

A Ceasa de Curitiba-PR é um exemplo elucidativo das vantagens que esse tipo de parceria representa para impulsionar a comercialização da produção camponesa. Em 2020, a parceria entre a Central e o IDR-Paraná (Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná-Iapar-Emater) promoveu uma articulação para que as cooperativas de agricultores da Região Metropolitana de Curitiba pudessem atuar no espaço Mercado do Produtor, destinado a quem não tem um box fixo. O resultado foi o aumento do número de cooperativas a cada mês, uma vez que consolidar os canais de comercialização é um grande desafio para os agricultores.

Essa iniciativa ressalta que o espaço da Ceasa é um canal comercial bastante estratégico para os agricultores, tendo em vista que o raio de ação do entreposto extrapola os limites locais, e promove uma grande circulação de mercadorias.

Para as cooperativas participantes, trata-se de uma grande oportunidade para expandir o horizonte de comercialização, porque proporcionou um aumento real das vendas, ou seja, utilizando-se da infraestrutura da Ceasa é possível alcançar mercados antes inatingíveis por falta de logística e custos elevados. Em um ano, essas cooperativas conseguiram comercializar cerca de R\$ 3 milhões em alimentos na unidade da Ceasa de Curitiba, com uma média de 1.800 caixas de frutas e hortaliças por semana, sendo que em 2021 já somavam 1.200 produtores ocupando esse espaço. (AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS, 2021)

No caso de Recife, a problemática do abastecimento começou a ser pensada em 1956 quando o Lindalvo Farias, responsável por administrar o abastecimento urbano de Recife no âmbito da Prefeitura, resolveu pesquisar de forma mais aprofundada como era o funcionamento

dos mercados e das feiras. Logo em seguida, em 1957, um grupo de técnicos chefiado por Josué de Castro foi enviado pelo Conselho Coordenador do Abastecimento, criado pelo então presidente Juscelino para tratar do abastecimento, começando por Pernambuco os estudos para implantar uma política nacional de abastecimento dos centros urbanos, adotando como referência a França, que já começava a criar centrais de abastecimento. (FARIAS *apud* MOURÃO, 2008).

A Ceasa surge em Recife como um desdobramento da atuação da Sudene, criada em 1959, e depois da visita técnica de franceses que organizaram o abastecimento urbano do Nordeste, com a sugestão de três centrais de abastecimento: Recife, Fortaleza e Salvador. As instalações começaram a ser construídas em 1963, mas tudo foi interrompido em 1964 com o golpe militar e muita perseguição aos envolvidos, sendo que somente em 1968 vai ocorrer a inauguração da Central de Recife. (FARIAS *apud* MOURÃO, 2008).

Já em São Paulo foi decorrente da necessidade de organizar o abastecimento de alimentos de uma população numerosa e em crescimento por meio da criação de um entreposto de distribuição, surgindo em maio de 1960 o Centro Estadual de Abastecimento – CEASA, que inclusive foi a sigla adotada pelo SINAC. Na prática, o funcionamento da CEASA começou em março de 1966, na Vila Leopoldina. Nesse momento, os comerciantes resistiram a essa mudança. Mas, em 1969 ocorreu uma fusão com a Companhia de Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (CAGESP), o que fez com que a CEASA passasse a centralizar o abastecimento de boa parte do país. Com a expansão do entreposto, já em 1977 o volume de comercialização da CEAGESP supera o maior mercado do mundo, que era o francês. (MOURÃO, 2008)

Considerando esse contexto, na década de 1970, por meio do Decreto 70.502 de 11 de maio de 1972, foi regulamentado o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC), que ficou a cargo do GEMAB com o apoio técnico, administrativo e financeiro da COBAL. Além disso, instituiu no Art. 1º que as Centrais de Abastecimento e os Mercados Satélites, programados pelo Governo Federal e destinados a comercializar e distribuir produtos hortigranjeiros, pescados e outros perecíveis, compõem o SINAC.

Conforme destacado no Manual I que conta uma breve história do sistema de Ceasas no Brasil (MOURÃO, 2008), dentre os objetivos principais do SINAC destacam-se:

- reduzir custos de comercialização (perdas, mão de obra, embalagens, fretes);
- reduzir custos das organizações (economia de escala);
- melhorar os produtos e serviços de classificação e padronização;
- propiciar condições ao SIMA (Serviço de Informação do Mercado Agrícola);
- reduzir os custos para o varejo e estimular os supermercados;

- reduzir a flutuação da oferta;
- aperfeiçoar o mecanismo de formação de preços e elevar o nível de renda das empresas agrícolas; e
- eliminar os problemas urbanísticos.

Com isso, foram criadas no país 21 Ceasas (Centrais de Abastecimento S/A), nos seguintes estados: Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Campinas/SP, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal. Tinham como característica serem economias mistas, sendo acionistas a União, os estados e os municípios onde se localizavam as sedes. A União não era majoritária em três delas: Distrito Federal, Minas Gerais e Bahia. (MOURÃO, 2008).

De acordo com a análise de Cunha (2006), a implementação do SINAC foi pautada no ambiente institucional do período de autoritarismo, isto é, durante a ditadura militar entre 1964 e 1985. Com isso, o ritmo da expansão do sistema acompanhou o período de grandes investimentos em infraestrutura que aconteceram no país na década de 1970, em função dos recursos financeiros internacionais e o aumento exponencial da dívida externa.

O resultado foi a implantação de estruturas físicas de comercialização nos principais centros urbanos do país. Apesar de tudo, verifica-se que foram forjadas nesse contexto ditatorial políticas estruturantes e, particularmente nesse caso, “o programa gerou, sem dúvida, benefícios para o produtor e consumidor, impactando qualitativamente os segmentos de produção e comercialização.” (CUNHA, 2006, p. 38).

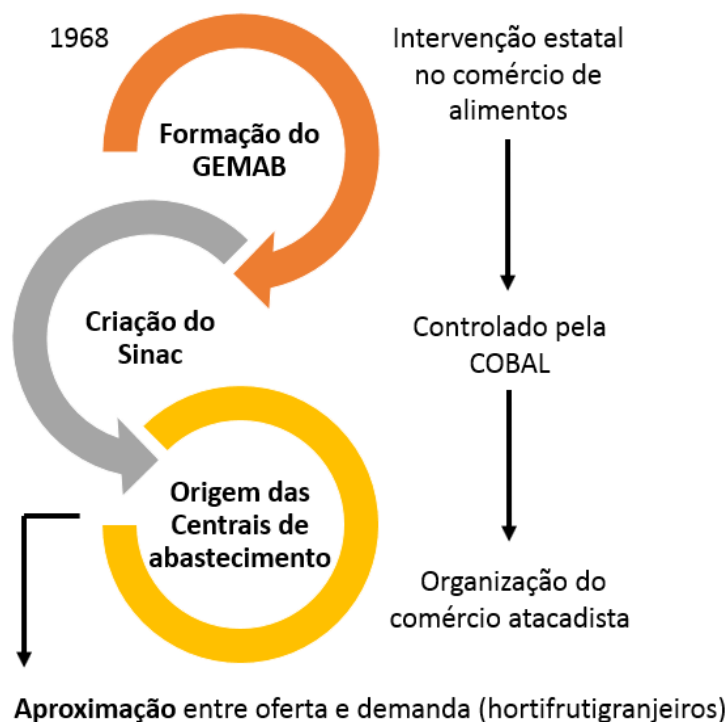
No âmbito da sua implementação, o SINAC representa o início de uma padronização do mercado, pois

definiu e impôs padrões e normas técnicas na ausência de um padrão estruturado de mercado. Assim, estabeleceu normas de embalagens, informações de mercado, técnicas de produção e formatos organizacionais, produtivos e comerciais e, sem dúvida, logrou uma transformação do sistema produtivo brasileiro de frutas, legumes e verduras (FLV). (CUNHA, 2006, p. 38).

O SINAC evidencia a intervenção estatal no abastecimento de alimentos no país e um dos objetivos que se destacam nessa dinâmica é a eliminação de intermediários desnecessários. Nesse contexto, as centrais de abastecimento são a expressão dessa prerrogativa. “A implantação da rede de centrais de abastecimento do SINAC se deu preponderantemente no período 1972-1979 com a construção de dezenas de CEASAs – Centrais de Abastecimento”.

(BELIK, 2000, p. 136). Essa trajetória das ações do Estado para o abastecimento está sintetizada no esquema a seguir (figura 12).

Figura 12 - Organização estatal do sistema de abastecimento



Fonte: Walter Belik (2000). Elaboração: Ângela M. M. Peixoto (2021).

Ainda na década de 1970 foram implementados mais de vinte mercados do produtor, com o objetivo de facilitar a comercialização das zonas produtoras, ligando-as aos grandes mercados consumidores. Logo, cada Ceasa passou a ser um mercado do produtor na sua área de influência. Quanto ao varejo, ocorreu a implantação de hortomercados, visando repassar à população preços melhores. Para isso, cada central implantou o seu varejão, em dias e locais determinados. (MOURÃO, 2008).

Nessa década também surgiu uma hipótese de unificação com a criação da Ceasa Brasil, mas que não prosperou. Ou seja, seria uma empresa única do sistema, sendo que as Ceasas estaduais seriam filiais da Ceasa Brasil. Por fim, na década de 1980 já estava concluída a fase de construção das Ceasas, iniciando a interiorização de algumas unidades, como Londrina, Cascavel, Macaé e Caxias do Sul. (MOURÃO, 2008).

A priori, a intervenção do Estado na organização dos mercados atacadistas foi exitosa. “Pode afirmar que o objetivo de aproximar oferta e demanda de produtos hortifrutigranjeiros

[sic] foi plenamente atingido com a construção dos entrepostos e centrais de abastecimento”. (BELIK, 2000, p. 137).

Depois da construção de todo o sistema – que contava com 34 Ceasas em operação nas áreas urbanas, 32 mercados do produtor nas zonas produtoras e 158 equipamentos varejistas (27 hortomercados, 5 feiras cobertas, 50 sacolões, 2 sacolões volantes, 8 módulos de abastecimento, 7 feiras livres e 59 varejões), era necessário somente aperfeiçoar o seu funcionamento. Porém, no lugar do aperfeiçoamento, começou o declínio do sistema, pois a União deixou de fazer investimentos no SINAC. (MOURÃO, 2008).

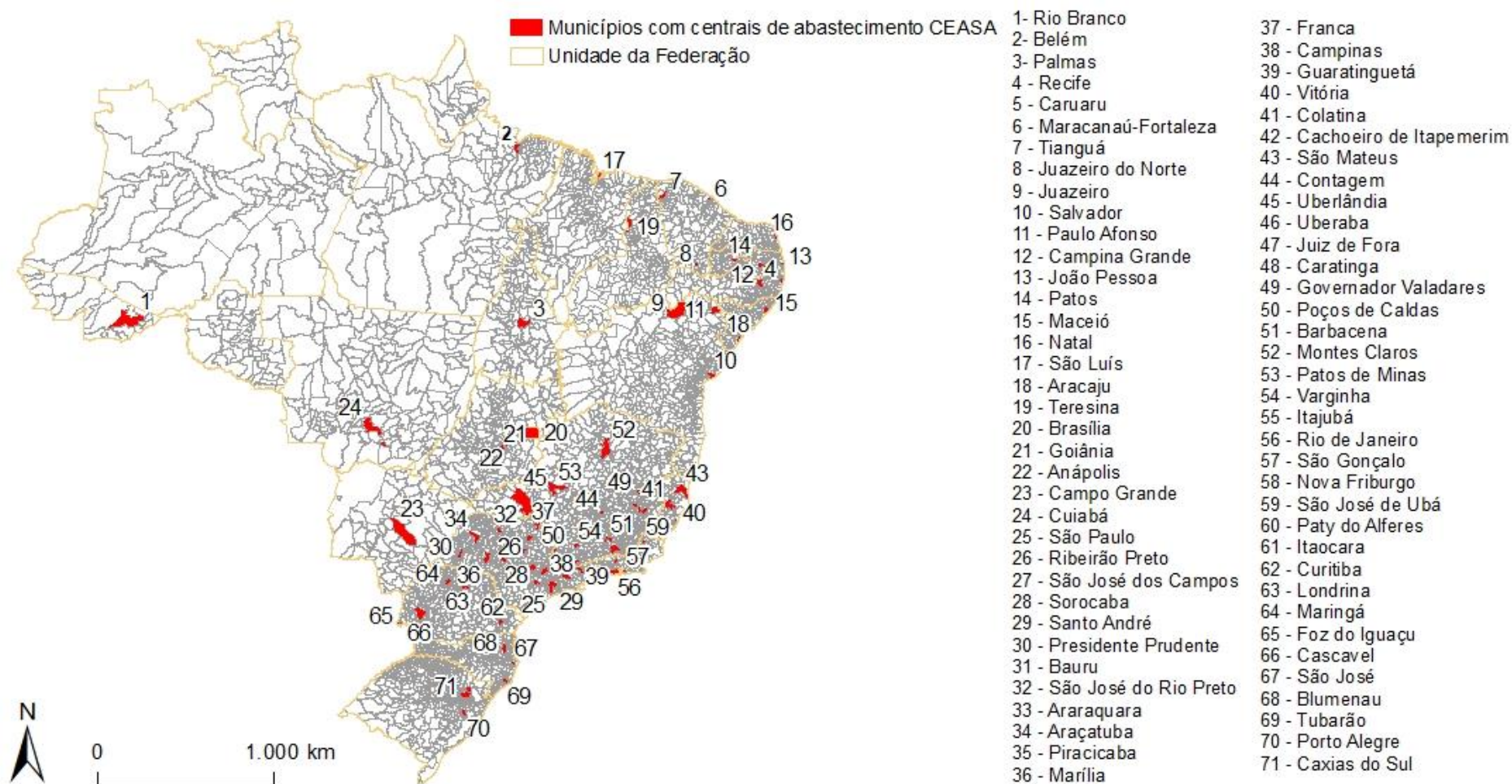
De acordo com Belik; Cunha (2015), em meados de 1980, a crise financeira e gerencial do sistema acarretou a extinção do SINAC, o que provocou a transferência do controle acionário das Ceasas para os estados e municípios.

A partir da desarticulação do SINAC, diversas Ceasas sofreram deficiências estruturais e conceituais. Tais deficiências levaram, em maior ou menor grau, à obsolescência das estruturas físicas de comercialização e a perda de eficiência dos métodos de gestão empresarial. Esta perda refletiu-se também na ausência de uma visão estratégica de longo prazo e na falta de aproximação e interação entre os agentes envolvidos no processo de produção, comercialização, distribuição e consumo. (BELIK; CUNHA, 2015, p.221)

Atualmente, existem setenta e uma Centrais de Abastecimento no país, e a sua distribuição no território brasileiro está ilustrada no mapa a seguir (figura 13). No entanto, é possível identificar a presença de apenas três Ceasas na região Norte do país, que abrange sete estados e possui uma população de 17,3 milhões de pessoas (IBGE, 2022).

Isso evidencia uma falta de assistência do Estado para a população dos estados de Roraima, Rondônia, Amapá e Amazonas no que tange ao abastecimento de alimentos. Considerando a grande extensão territorial de estados como o Pará e o Tocantins, também há que se ressaltar que a existência de apenas uma Ceasa possa ser insuficiente para atender as demandas de toda a população.

Figura 13 - Localização das Centrais de Abastecimento (Ceasas) no Brasil



Fonte: Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), 2017.

Mesmo que a logística e a infraestrutura de transporte sejam aspectos desafiadores em se tratando da região norte do país que possui características naturais bem específicas, é importante salientar que essa problemática tem consequências para o abastecimento de alimentos e, por sua vez, pode interferir também na segurança alimentar da população.

Em função das dificuldades de circulação, as redes de transporte desempenham um papel crucial para impulsionar a territorialização de novas unidades da Ceasa na região, seja por meio do investimento na melhoria e expansão do transporte fluvial, com a construção de portos adequados. E para isso, o papel do Estado é indispensável para direcionar recursos ao setor e promover condições mínimas de acesso aos alimentos para essa população.

Por outro lado, observa-se uma grande concentração de Ceasas na região sudeste, que se justifica pela elevada densidade populacional, atingindo 84,8 milhões de habitantes (IBGE, 2022), mas também pela infraestrutura já existente.

Essa análise ajuda a compreender os desafios no âmbito da distribuição de alimentos no extenso território brasileiro, o que envolve pensar a relação entre produtores e consumidores bem como a garantia de acesso regular aos alimentos. A dinâmica de abastecimento de alimentos no país deixa evidente, mais uma vez, a desigualdade socioeconômica do ponto de vista regional. As Ceasas não devem atender somente aos grandes centros urbanos, e cabe ao Estado redimensionar as condições do abastecimento de alimentos no país.

Considerando essa grande fragilidade do ponto de vista operacional, no que diz respeito ao sistema de abastecimento por meio das CEASAS é preciso ir além do seu histórico de criação e desvelar quais são os elementos que o estruturam. Para isso, as contribuições de Oliveira (2010) são cruciais, pois

o processo de produção de relações não-capitalistas de produção como recurso para garantir a sua própria expansão, tem-se dado, no caso brasileiro, inicialmente pela intensificação das relações comerciais, que têm, através da circulação da mercadoria de origem agrícola, drenado toda a renda diferencial para esse setor, onde graçam toda sorte de representantes do capital comercial, também conhecidos como intermediários, atravessadores, atacadistas, etc. (OLIVEIRA, 2010, p.09-10)

Nesse caso, o Estado é o que nutre esse processo, e para isso uma das ferramentas utilizadas é o crédito bancário que promove a dependência do produtor, sobretudo o pequeno, já que o mantém endividado. Por fim, consegue drenar parte da renda da terra, mesmo não sendo o seu proprietário, por meio dos juros que são cobrados. Com isso, a riqueza criada pelos pequenos produtores é apropriada por outra classe social, como os gêneros alimentícios que são entregues a preços baixos, como resultado da pressão exercida pelo capital comercial, o que

influencia na redução dos salários da força de trabalho industrial e urbana e permite um incremento da taxa de lucro dos monopólios capitalistas na cidade. (OLIVEIRA, 2010).

Tais aspectos são inerentes às etapas de produção, distribuição, circulação e consumo, uma vez que essas instâncias produtivas são correlatas (MARX, 2008). Foi assim que se estabeleceu uma verdadeira rede de alimentação, tendo como pontos estruturantes os entrepostos de comercialização, já que as Ceasas representam os “nós” dessas redes de alimentação, isto é, um momento ímpar do processo de produção, que é representado pela distribuição.

A partir desse debate da econômica política, observa-se que da produção ao consumo, passando pela distribuição e pela circulação, há uma integração das instâncias produtivas, que devem ser analisadas como parte de uma totalidade.

Na leitura de Marx (2008), sem produção não há consumo e sem consumo também não há produção. Apreende-se dessa assertiva que o consumo produz a produção porque o produto só se torna mercadoria no consumo, e também porque o consumo cria a necessidade de uma nova produção, ou seja, é o consumo que reproduz as necessidades, pois sem necessidade não há produção, e a produção, por sua vez, cria o consumidor.

O modelo hegemônico de produção de alimentos se sustenta dessa forma, porque é a produção que determina o modo de consumo, já que provoca no consumidor uma necessidade de produtos, criando tanto o modo de consumo quanto o impulso para consumir. Assim, foi possível influenciar o comportamento do consumidor, que resultou na criação de hábitos de consumo por meio da construção do paladar direcionado aos alimentos industrializados. “A produção dá lugar ao consumo porque cria o modo especial de consumo e o estímulo para o consumo, a própria capacidade de consumo sob a forma de necessidade”. (MARX, 2008, p. 250).

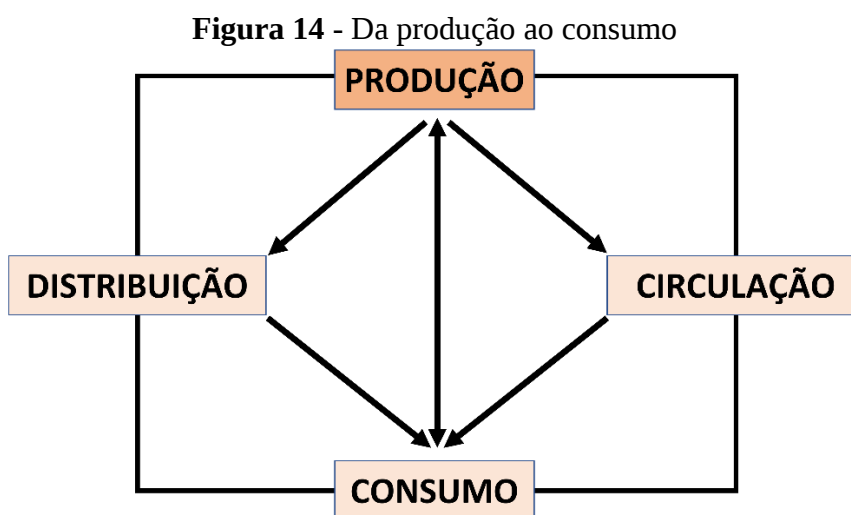
Logo, o consumo enquanto uma necessidade corresponde a um momento interno da atividade produtiva, de forma que esta etapa é decisiva, porque é o ponto de partida de realização, logo, é a partir dela que todo o processo se renova. (MARX, 2008).

No âmbito da distribuição, a correlação entre as duas etapas evidencia que a estrutura da distribuição é completamente determinada pela estrutura da produção, ou seja, “a própria distribuição é um produto da produção. (MARX, 2008, p. 252), o que revela o caráter relacional entre as instâncias produtivas, que também se estende para pensar a circulação/troca.

“O resultado a que chegamos não é que a produção, a distribuição, a troca, o consumo, são idênticos, mas que todos eles são membros de uma totalidade, diferenças em uma unidade”, mas é importante frisar que existe uma centralidade da produção sobre as outras etapas, porque

é a partir dela que esse processo sempre se reinicia, além de determinar as outras instâncias, porque o modelo predominante de produção é decisivo. (MARX, 2008, p. 257)

Para arrematar essa compreensão é fundamental ressaltar que as necessidades de consumo também influem na produção. Porém, o que prevalece é uma interação de todos esses elementos, como pode ser visualizado no esquema a seguir (figura 14):



Fonte: MARX (2008). Elaboração: Ângela M. M. Peixoto (2023)

No âmbito da circulação, um aspecto fundante é a correlação existente entre a circulação e a produção, porque a circulação, isto é, a troca também é parte da produção, e representa um momento mediador entre a produção e a distribuição, de um lado, e, do outro lado, o consumo, bem como a produção também determina de forma direta a circulação em todas as suas nuances. (MARX, 2008).

Diante dessa natureza intrínseca entre as instâncias produtivas, há que se considerar a hegemonia do capital industrial ou comercial nessa fase de expansão capitalista, “atuando na circulação e sujeitando a renda da terra produzida na agricultura.” (OLIVEIRA, 2010, p.21).

Em síntese, essa é a estratégia de atuação do capital comercial e industrial, que se manifesta desde a produção até o consumo, e engloba as etapas da circulação e da distribuição. “Estabelecendo o monopólio na circulação, o capital subjuga, de um lado, grandes e pequenos agricultores e, de outro, os consumidores, com seus preços monopolistas.”. (OLIVEIRA, 2010, p.23).

Nessa perspectiva, ao estabelecer o monopólio na circulação – que corresponde à logística de movimentação dos produtos, isto é, as condições de realização do transporte de mercadorias – o capital subjuga os grandes e pequenos agricultores, que dependem desses

canais para o escoamento da produção, e por outro lado, os consumidores estão sujeitos aos preços monopolistas, já que a distribuição refere-se aos locais de comercialização dos produtos, seja no varejo ou atacado, e é hegemônica pelo capital comercial.

Oliveira (2010) é categórico ao demonstrar que, na verdade, o Estado criou todas as condições necessárias de infraestrutura para a expansão do capital comercial a partir da implementação das centrais de abastecimento (Ceasas), ou seja, é o próprio Estado que foi responsável pela reprodução dos intermediários, chamados de atravessadores, o que reverbera no processo de sujeição da renda da terra ao capital. E nesse sentido, o autor ironicamente afirma: “especular no espaço criado pelo Estado não se trata de especulação, mas sim de comercialização.”. (OLIVEIRA, 2010, p.24).

Em sua origem, o sistema Ceasa se configurava como um dos pilares da ação regulatória pública no atacado, uma vez que iria contribuir para ordenar o fluxo de bens, sendo transparente na formação de preços, além de exercer os controles fiscal e de qualidade dos produtos. Entretanto, identifica-se ao longo dessa trajetória do comércio atacadista de alimentos um “recuo do Estado diante das funções reguladoras da atividade econômica em geral, e do abastecimento alimentar em particular, que tornou aquele sistema um conjunto de empresas descentralizadas (muitas privatizadas) que apenas prestam serviços de comercialização.”. (MALUF, 1999, p.8).

O distanciamento do aparelho de Estado no âmbito do abastecimento alimentar deixa evidente que a gestão da esfera do atacado não é do seu interesse. Essa análise é corroborada por Belik (2000), pois

o verdadeiro controle de oferta por parte do Estado nunca foi exercido. Com a constituição de centrais atacadistas, coube ao estado [sic] apenas proporcionar os meios físicos necessários para o aumento de escala, o que poderia proporcionar uma maior pulverização da oferta, mas deixaram-se de lado as funções de controle de fluxos e de preços. (BELIK, 2000, p. 137)

Na leitura de Cunha (2006, p. 38-39), as Centrais de abastecimento brasileiras cresceram sob o “duplo estímulo da força coercitiva, associada a leis de proibição de comércio atacadista fora dos espaços delimitados dos entrepostos (a “lei do perímetro”), com vantagens econômicas, incentivos e privilégios aos comerciantes atacadistas recém-instalados.”.

No caso do estado de Goiás, a análise sobre a construção e evolução da Ceasa-GO (LIMA *et al.*, 2015) revela que em 1976 havia um desinteresse dos empresários em ocupar as dependências da CEASA-GO, o que motivou a publicação do Decreto n.841/1976. A partir desse decreto, o Art. 2º estabelece que dentro do perímetro de proteção absoluta, a

comercialização e a estocagem de produtos hortigranjeiros em nível de atacado só poderiam ser realizadas dentro da CEASA-GO.

Além disso, o Art. 3º, proibiu a criação, a instalação, a ampliação e a modificação de estabelecimentos atacadistas de produtos hortigranjeiros, além de obrigar a transferência imediata dos estabelecimentos atacadistas do perímetro protegido para a CEASA-GO.

Portanto, tem-se a criação de um empresariado regulado e ao mesmo tempo privilegiado, que acaba por limitar a expansão do modelo Ceasa. “Generalizou-se, nesse período, uma imagem de apropriação privada de benesses públicas dos agentes privados, como intermediários não funcionais ou como forças de cartel.” (CUNHA, 2006, p.39).

Com efeito, a questão é estruturalmente política. Logo,

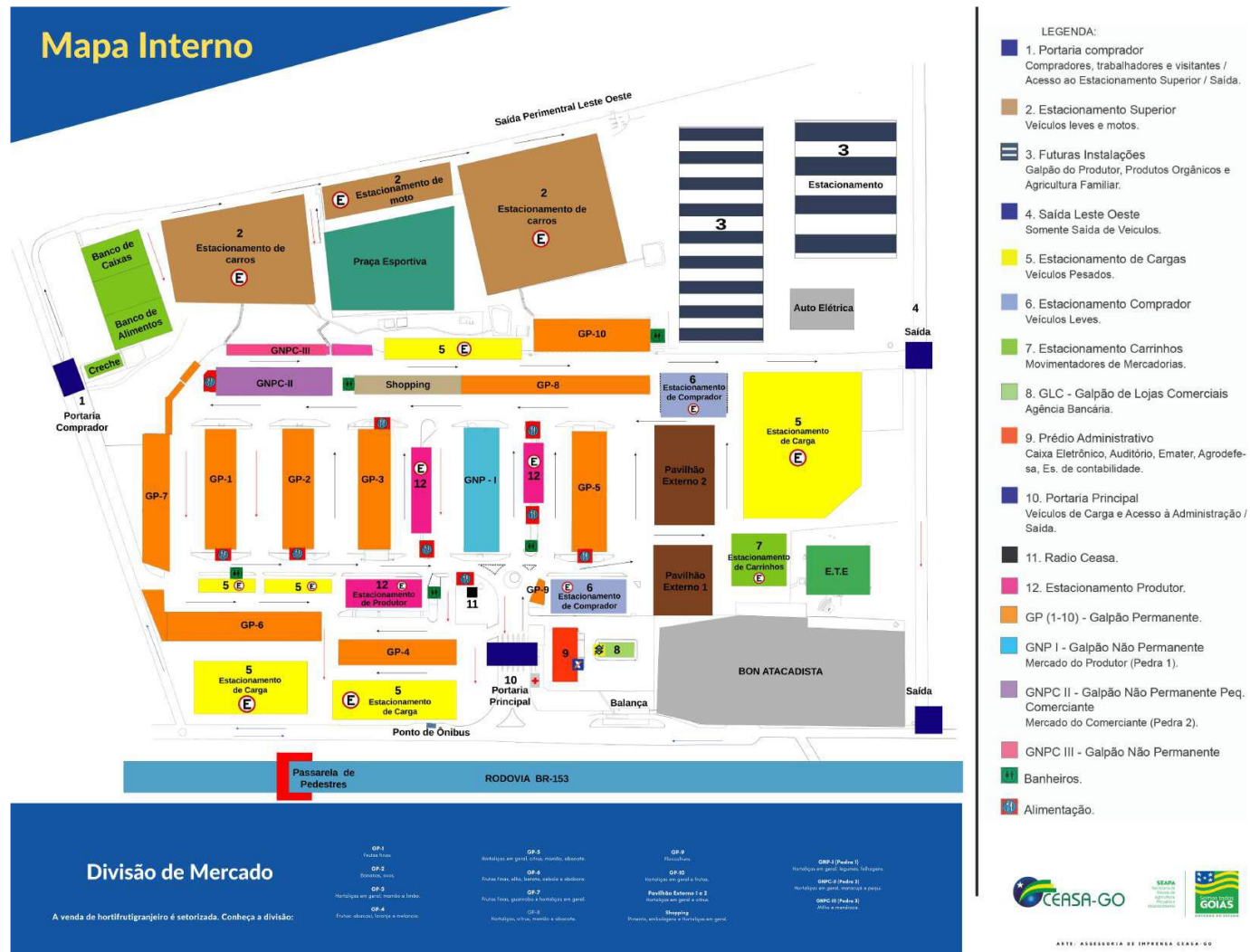
o bolo da riqueza nacional é repartido entre os integrantes do bloco no poder. É o preço que a sociedade como um todo paga e que os produtores vêm [sic] fluir de suas mãos. É óbvio que esse setor não está só na comercialização, ele é parte do conjunto dos processos econômicos a que os lavradores estão submetidos.” (OLIVEIRA, 2010, p.25)

Diante disso, é possível compreender que houve uma distorção dos objetivos iniciais do SINAC, listados por Belik (2000), porque o controle estatal do comércio de alimentos buscava eliminar os intermediários. Além disso, dentre os objetivos também estava a melhoria das condições de abastecimento, das condições higiênico-sanitárias e da redução das flutuações e especulações com preços.

Como bem pontua Oliveira (2010), no abastecimento dos grandes mercados urbanos, como é o caso da comercialização de hortigranjeiros, o capital comercial tem livre atuação nas CEASAS. Diante desse cenário, embora a CEASA represente um importante sistema logístico e de grande centralidade para a distribuição de alimentos no território nacional, foi possível forjar as condições necessárias para a institucionalização do capital comercial, isto é, o domínio dos atravessadores dentro de um espaço público concebido originalmente para eliminá-los. Por conseguinte, esses segmentos encontram na “ação do Estado (construindo CEASAS), o respaldo para sua continuidade. E assim seguem extraindo parte da renda da terra geralmente dos pequenos agricultores.” (OLIVEIRA, 2010, p.48).

A própria estrutura de funcionamento da Ceasa-GO (figura 15) revela as funções exercidas por cada segmento bem como o espaço que ocupa dentro da venda de hortigranjeiros, que é setorizada. Dessa forma, existem os Galpões Permanentes (GP) e Galpões Não Permanentes (GNP).

Figura 15 - Mapa interno da CEASA-GO



Fonte: Relatório de Gestão - CEASA-GO

Os primeiros correspondem ao local das empresas que possuem um contrato de concessão de uso. Já o GNP se divide em GNP-I, que é o Mercado do Produtor que ficou conhecido como Pedra I, que se destina prioritariamente à comercialização da produção agrícola diretamente dos produtores rurais do estado. Enquanto o GNP-II, que é o Galpão Não Permanente do Pequeno Comerciante, denominada Pedra II, é utilizado pelos permissionários cadastrados, ou seja, pessoa física ou jurídica que é detentora da permissão de uso. (CEASA, 2010).

É interessante destacar a distinção das diretrizes que orientam a atuação das empresas que ocupam os Galpões Permanentes e dos produtores que ocupam os Galpões Não Permanentes dentro da CEASA-GO a partir do Regulamento de Mercado consolidado em 2010.

Nesse documento, está previsto no Art. 66 que o uso das áreas de comercialização do Mercado do Produtor é autorizado pela Diretoria Executiva, estabelecendo-se um prazo máximo da autorização de uso da área de até 90 (noventa) dias, que é precedida da visita técnica à propriedade a fim de conferir as áreas de produção.

Mas, diferentemente do que acontece com os produtores, no que tange às áreas de utilização permanente – em que atuam empresas privadas – são deliberadas concessões de uso a partir de procedimento licitatório prévio, que segundo o Art. 28, terão prazo de vigência de 25 (vinte e cinco) anos, e que podem ser prorrogadas por igual período nos termos do Regulamento.

Para os produtores conseguirem comercializar dentro da Ceasa ocupando a Pedra I são exigidos os documentos pessoais e da terra, o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) e a nota fiscal das compras de insumos. Depois de se cadastrar, o produtor também recebe a visita técnica do agrônomo, que tem o valor de R\$ 80,00, para atestar se ele é realmente produtor de alimentos e conferir quais são os alimentos que serão vendidos, porque só poderá vender o que foi informado durante o cadastro.

Ao receber a autorização para comercializar na pedra, o produtor tem direito a 4m² para expor os seus alimentos, pagando uma taxa de R\$25,00 reais/dia para um volume de até 50 caixas. Além disso, existe uma mensalidade mensal de R\$ 325,00, sendo que ainda é feito um rateio de todas as despesas gerais da Ceasa.

No que diz respeito à forma de funcionamento da Pedra do Produtor, Belik; Cunha (2015, p.222) ressaltam que a estrutura física é caracterizada por uma oferta mínima de condições de infraestrutura, sem possibilidade de acondicionamento, estoque e estruturas de gerenciamento, fazendo com que a comercialização aconteça no mesmo dia do fornecimento. “O caráter de locação temporária, diária, procura evitar que o produtor rural se afaste do que

seria sua função econômica primordial, o gerenciamento da produção, evitando que se torne um comerciante com ponto comercial fixo.”.

Essa dinâmica pode ser observada na visita à Ceasa-GO, conforme mostra a figura 16, sendo relatado pelos produtores entrevistados a insatisfação quanto à cobrança de taxas diárias e mensais para expor e vender na Pedra. Dentre as principais reclamações dos agricultores da Pedra, destaca-se a infraestrutura limitada, que influencia na exposição dos alimentos durante o período de comercialização, além da presença de atravessadores nesse espaço.

No que se refere ao papel da Ceasa para os agricultores que conseguem se cadastrar, observa-se que ocupar a Pedra representa uma garantia de comercialização, mesmo que o preço seja dinâmico, já que depende da oferta do produto, pois como afirma o gerente da Divisão Técnica, “a pedra é o termômetro” e existe uma oscilação dos preços nesse período.

Para os agricultores, ocupar a Ceasa significa ter uma segurança de que vai vender os seus alimentos, seja para supermercados ou feirantes profissionais, como também a possibilidade de vender para os boxes (GP). Nesse caso, reafirma-se a sujeição do agricultor ao poder hegemônico do capital privado dentro de uma instituição pública essencial para o abastecimento de alimentos no estado de Goiás.

Figura 16 - Pedra do Produtor na Ceasa-GO



Foto: Ângela Maria Martins Peixoto (2022)

Mas também é válido problematizar o desconhecimento da Ceasa-GO ao afirmar que os “produtores de pequeno porte não possuem organização nem capacidade produtiva para fornecer diretamente com regularidade, quantidade e qualidades exigidas”, uma vez que frente a um Estado que opera em função das frações de classe hegemônicas, a agricultura camponesa tem mostrado cotidianamente a sua capacidade de organização, mobilização e resistência nesse espaço rural desigual.

Mais do que isso, esse segmento que foi inferiorizado no relatório de gestão da Ceasa, assim como sempre foi na história desse país, tem evidenciado que a produção de alimentos em condições discrepantes de acesso a crédito é possível. E, em muitos casos, trata-se inclusive de produzir alimentos saudáveis, ou seja, comida de verdade e sem veneno, embora se reconheça que essa agricultura também é diversa, apresentando uma grande demanda por Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

No contexto das Ceasas, as ações de apoio à agricultura familiar são pontuais e só recentemente incorporaram ou desenvolveram algum projeto específico para essa categoria. De modo geral, as centrais de abastecimento não diferenciam efetivamente a agricultura familiar e não criaram estímulos ou programas focalizados para este ator produtivo. (BELIK; CUNHA, 2015).

De modo geral, o abastecimento de alimentos é complexo e expressa a integração campo-cidade. Nesse sentido, discorda-se de Belik; Cunha (2015), quando afirmam que “embora o abastecimento não seja um problema atual para quem compra os gêneros e nisso se inclui o consumidor final, o abastecimento de alimentos é uma enorme preocupação para aqueles que colocam as suas produções no mercado.”. O abastecimento deve ser entendido de forma abrangente, considerando todos sujeitos envolvidos nesse processo, tanto fornecedores como consumidores.

Por outro, os autores supracitados também afirmam que há um desconhecimento das Ceasas quanto às demandas do consumidor final, e do segmento alimentar, o que inclui restaurantes, hotéis, cafés. Além disso, as centrais de abastecimento não se integraram aos programas governamentais que valorizam o caráter local dos alimentos ou de integração à gastronomia regional. Posto isso, ainda reforçam que muito pouco tem sido feito pelo poder público para melhorar os canais de comercialização, dos quais dependem milhões de pequenos agricultores depois da iniciativa de construção das centrais de abastecimento.

Além disso, de acordo com as informações disponibilizadas pela Divisão Técnica da CEASA-GO há uma diferença quantitativa da ocupação desses espaços, visto que dentre as empresas que ocupam os galpões permanentes existe uma que tem ocupado mais espaço, porque foi comprando os outros boxes que integram o GP. A análise das empresas que atuam nos galpões permanentes deixa evidente que o Grupo Perboni é um ator hegemônico dentro da Ceasa-GO.

Quadro 2 - Atuação do Grupo Perboni na CEASA/GO

Galpão	Box	Nome fantasia	Razão social	Produtos comercializados
GP1	1 a 5	Perboni	Perboni FLV S/A	Maçã, pera, uva, malão, frutas exóticas, variedades de frutas.
GP1	6 e 8	Perboni Reibom	Perboni FLV S/A	Maçã, uva, melão, mexerica, manga, pera, nectarina, pessego, franboesa, caju, amora, atemoia, abacate, carambola, cereja, coco seco, graviola, kiwi, laranja, ameixa, lichia.
GP1	13 e 14	Frutas tropicais	Perboni FLV S/A	Uva, maçã importada e nacional, melão, manga, pessego, frutas em geral
GP6	3 a 6	Frutas Especiais	Perboni FLV S/A	Maçãs, kiwi, ameixas, pêssego, laranja, mexerica, melões, morango, framboesa, uvas, caqui.
GP6	9 e 10	Frutas Boni FLV	Perboni FLV S/A	Maçã, uva, melão, castanha, frutas secas, alho, ameixa, pitaya, cereja
GP6	14 a 16	Império Batatas	Perboni FLV	Batata, cebola, alho e abóbora

Fonte: CEASA (GO). Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2022).

Essa empresa que foi criada em 2002, já possui diferentes registros, tal como pode se observar no quadro a seguir. E não há nenhum impedimento legal referente a essa prática de atuação dentro da Ceasa-GO.

Quadro 3 - Atuação da empresa Perboni na Ceasa-GO

PERBONI & PERBONI	PERBONI & PERBONI LTDA- FILIAL BONI
PERBONI & PERBONI – FRUTAS TROPICAL	PERBONI & PERBONI LTDA- PERBONI TRES-A
PERBONI & PERBONI- REIBOM	PERBONI & PERBONI – VIVER VERDURAS
PERBONI & PERBONI LTDA- FILIAL PERBONI RESTAURANTE	PERBONI & PERBONI LTDA FRUTAS ESPECIAIS
PERBONI & PERBONI LTDA- PERBONI KALU	PERBONI & PERBONI – VIVER FRUTAS

Fonte: CEASA (GO). Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2022).

Ainda é importante destacar a presença do Bon Atacarejo que, aparentemente, está localizado ao lado da Ceasa, o que poderia caracterizar um conflito tendo em vista a lei do perímetro citada anteriormente. Porém, segundo informações da Divisão Técnica, a existência do atacarejo tão próxima à Ceasa não configura uma concorrência ao entreposto, porque na verdade existe uma concessão de uso do estacionamento para a empresa Perboni²⁵. Mais uma vez, nota-se o poder hegemônico dessa empresa dentro da Ceasa-GO, ou seja, o Estado está a serviço do grande capital.

Corroborar-se com Lima; Pasqualetto (2017, p.146-147), ao salientarem as limitações do espaço físico da Ceasa, o que requer soluções imediatas, porque já não comporta mais o fluxo diário de motos, carros, caminhões e pessoas. “O problema do espaço físico da Central de Abastecimento de Goiás é claramente observado também por seus agentes públicos, sendo este um dos maiores desafios da CEASA-GO para atender à demanda do mercado hortigranjeiro em Goiás.”.

Ao visitar a Ceasa-GO, é notório que há um problema grave quanto à disponibilidade de vagas de estacionamento tanto para produtores quanto consumidores. Ao mesmo tempo, ignora-se esse obstáculo do ponto de vista operacional e permite-se a concessão dessa área tão cara ao funcionamento da Ceasa para a construção do atacarejo. Reafirma-se, portanto, a soberania do grupo Perboni, que possui diferentes empresas atuando em na Ceasa-GO.

Para entender melhor quem é esse grupo que se especializou na distribuição atacadista de produtos de hortifruti no país, será necessário resgatar o seu histórico de criação. Essa empresa tem sua origem na cidade de Antônio Prado, ocupada por imigrantes italianos no nordeste do Rio Grande do Sul, com a família Perboni, formada por produtores rurais tradicionais no cultivo e comercialização de frutas. A partir da demanda crescente dos compradores e fornecedores, o grupo iniciou suas atividades em 1992. (PERBONI, 2015).

A logística da empresa se dava a partir da produção de frutas no Rio Grande do Sul e no Paraná, com uma área de 530 hectares de plantio de maçã, pera, ameixa, pêssego, nectarina e morango. Já a classificação e a embalagem eram realizadas em Antônio Prado-RS e Porto Amazonas-PR, com distribuição nas Ceasas de Brasília e Goiânia, enquanto o excedente da produção era vendido para o restante do país. Nesse contexto, já tinha sido criada a Transportadora Perboni LTDA, com carretas e caminhões equipados com câmaras frigoríficas.

²⁵ A instalação e construção do Bon Atacarejo ocorreu em uma área que foi disponibilizada via licitação e que foi arrematada pelo grupo Perboni, que atua dentro da Ceasa-GO há mais de duas décadas. Esse contrato de concessão de uso possui um tempo de 15 anos, sendo renovável por mais 15 anos para os contratos que foram assinados em 2009. A concessão de uso também pode ter outro prazo de 25 anos, podendo ser renovável. Informação verbal Informação verbal concedida pela Divisão Técnica – CEASA/GO.

Além disso, com a parceria de produtores do Brasil, da Argentina e do Chile, a Perboni destacava-se na produção e comercialização do mercado nacional bem como na exportação de produtos para países da Europa e da Ásia. (PERBONI, 2015).

As informações mais recentes apontam unidades da empresa em: Goiânia-GO, Brasília-DF, Juazeiro-BA, Recife-PE, Juazeiro-CE, Fortaleza-CE, Vacaria-RS, São Joaquim-SC, São Paulo-SP. Percebe-se a partir de dados institucionais que o Grupo Perboni desde o início consegue articular a produção, a classificação, a embalagem, o transporte e a venda, distribuindo seus produtos para diversos estados e participando de importantes Centrais de Abastecimento no país.

Uma análise mais aprofundada no que tange ao cadastro de pessoa jurídica do grupo em questão revelou a sua presença em dez estados e no Distrito Federal conforme mostra o quadro a seguir, com maior atuação nas regiões Centro-Oeste, Nordeste e Sul do país, totalizando dezessete, dez e dez empresas, respectivamente. Por outro lado, não existe nenhuma empresa do grupo em operação na região norte do país, enquanto na região sudeste, oito do total de nove empresas estão localizadas no estado de São Paulo.

Quadro 4 - Inscrições no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica do Grupo Perboni

Nome	Situação Cadastral	Estado
PERBONI JUAZEIRO - BA	Ativa	BA
PERBONI JUAZEIRO DO NORTE - CE	Ativa	CE
PERBONI LOG CE	Ativa	
PERBONI CD-CE	Ativa	
PERBONI CEARA	Ativa	
PERBONI CE	Ativa	
PERBONI	Ativa	PE
PERBONI BRASIL	Ativa	
PERBONI BRASIL	Ativa	
PERBONI DEPOSITO PE	Ativa	
PERBONI SP	Ativa	SP
PERBONI FERNANDOPOLIS	Ativa	
PERBONI CAJAMAR	Ativa	
PERBONI & PERBONI	Ativa	
PERBONI	Ativa	
PERBONI	Ativa	
PERBONI FLV - DIAMANTE	Ativa	
PERBONI CD-JUNDIAI	Ativa	
PERBONI TRANSPORTES	Ativa	MG
PERBONI GOIANIA	Ativa	GO

PERBONI EMBALADOS	Ativa	
PERBONI FLV	Ativa	
PERBONI FLV	Ativa	
PERBONI CASH CARRY	Ativa	
PERBONI FLV TRANSPORTES	Ativa	
PERBONI BRASIL	Ativa	DF
PERBONI BRASIL	Ativa	
PERBONI CEPE	Ativa	
MM PERBONI	Ativa	
PERBONI BRASIL	Ativa	
PERBONI SEGUROS	Ativa	
PERBONI BONNA FRUTA	Ativa	
PERBONI SIA-DF	Ativa	
PERBONI CUIABA	Ativa	MT
PERBONI TRANSPORTE	Ativa	
PERBONI TRANSPORTES	Ativa	PR
PERBONI SAO JOAQUIM	Ativa	SC
PERBONI BELA E SANTA CATARINA	Ativa	
PERBONI	Ativa	RS
PERBONI	Ativa	
PERBONI	Ativa	
PERBONI SERVICOS	Ativa	
PERBONI IMPORTADOS	Ativa	
PERBONI PLANALTO	Ativa	
PERBONI LOG-RS	Ativa	

Fonte: Rede Sim - Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (2023).

Essa investigação também permitiu apurar uma atuação diversificada nos seguintes ramos: 1) comércio atacadista de frutas, verduras, raízes, tubérculos, hortaliças e legumes frescos; 2) cultivo de soja, criação de bovinos para corte, criação de bovinos para leite, fabricação de farinha de milho e derivados, exceto óleos de milho, fabricação de alimentos para animais, comércio atacadista de alimentos para animais; 3) Transporte rodoviário de carga; 4) Construção de edifícios; 5) Comércio atacadista de produtos alimentícios em geral por meio do Bon Atacarejo em Goiás; 6) Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios – supermercados; 7) Comércio varejista de hortifrutigranjeiros; 8) Comércio atacadista de produtos alimentícios em geral, com atividade de fracionamento e acondicionamento associada; 9) Comércio atacadista de cereais e leguminosas beneficiados; 10) Fabricação de conservas de frutas.

Para além da atuação no comércio atacadista e varejista de hortigranjeiros, há que se destacar os investimentos do grupo Perboni na logística de transporte dos produtos, deixando

evidente que o controle da distribuição de alimentos por meio das empresas de transporte rodoviário de carga foi fundamental para consolidar a hegemonia da empresa no setor de hortifruti no país. Ou seja, esse grupo consegue ter o domínio da circulação e da distribuição, sem perder o controle da produção e do consumo a partir da marca Perboni que chega a diferentes mercados e lojas no país.

Diante desses elementos que caracterizam o modo de funcionamento do grupo Perboni, que permitiram o seu crescimento e consolidação no mercado nacional de distribuição atacadista de produtos hortifruti, em especial no caso do estado de Goiás, também é importante registrar que os integrantes do quadro societário da empresa possuem articulação política, que podem favorecer o grupo ao longo de sua trajetória.

É relevante mencionar a proximidade entre o proprietário da empresa e o presidente da Câmara dos Deputados, que pode resultar em maior facilidade na captação de recursos públicos como a obtenção de linhas de créditos por meio de bancos públicos de fomento como o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)²⁶ ou incentivos/subsídios fiscais. Essa articulação com o poder público evidencia o entrelaçamento entre a elite política e empresarial que pode gerar o fortalecimento seletivo de determinados grupos.

Com base no Grupo Perboni e tudo que a sua atuação representa para o mercado estadual e nacional, é válido lembrar que o controle do espaço público da Ceasa é elucidativo das condições de comercialização a partir dos instrumentos estatais, e a análise de Lima *et al.* (2015, p. 19) naturaliza a consolidação da hegemonia do capital privado nesse espaço público de comercialização ao apresentar que o Regulamento de Mercado é uma das maiores conquistas para o setor empresarial no processo de evolução da CEASA-GO.

Ora, sabendo que esse regulamento “definiu regras e normatização do mercado interno da CEASA-GO, proporcionando aos agentes privados certa segurança com a assinatura do contrato de concessão de uso por 15 anos prorrogáveis pelo mesmo tempo”, é válido se opor a esse argumento, porque tais elementos corroboram a ideia de que essa apropriação privada desse espaço tão importante é o que garante a eficiência no sistema de abastecimento de alimentos, quando na verdade é, sobretudo, a expressão do processo de expansão do neoliberalismo. Logo, não é uma conquista na trajetória da CEASA-GO, e sim mais uma

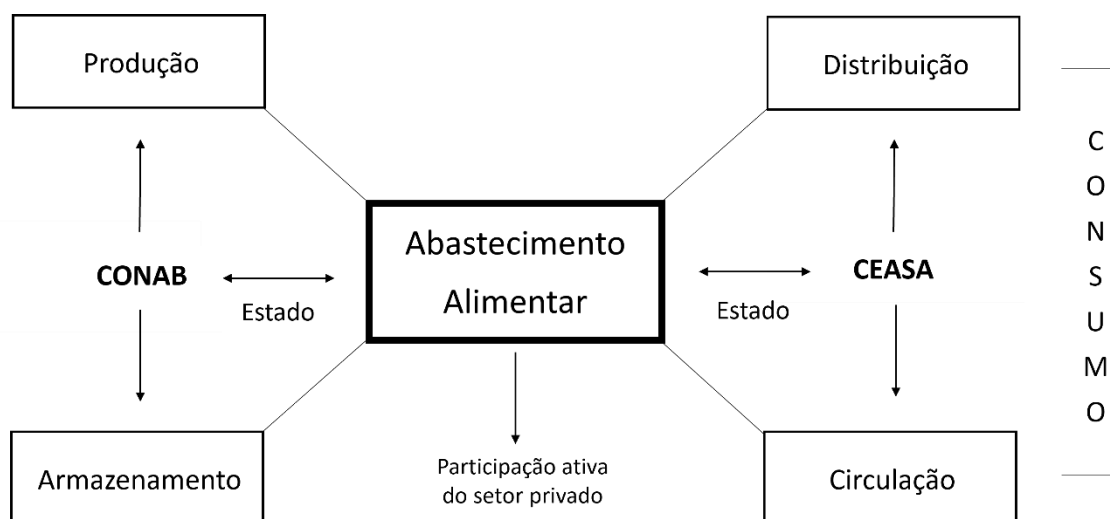
²⁶ A consulta ao portal da transparência do BNDES mostra a existência de 148 operações envolvendo o grupo por meio da Perboni S/A, Perboni FLV S/A e Transportes Perboni LTDA, totalizando R\$ 78.750.675,05 reais. Desse total, cinco financiamentos ainda estão ativos e estão associados à Perboni FLV S/A no município de Goiânia (GO) e um no município de Gurupi (TO).

evidência da perda do controle estatal consoante ao avanço do capital comercial e industrial na circulação dos alimentos.

Cabe salientar que a dinâmica de funcionamento da CEASA-GO também está subordinada a um contexto político, uma vez que a gestão é associada aos mandatos governamentais, uma vez que em 1987 o Governo Estadual assumiu o controle acionário da empresa. Portanto, o mandato da diretoria coincide com o mandato do governador do estado, que indica o presidente da Central de Abastecimento. (LIMA *et al.*, 2015). Dessa forma, tal como já identificamos a fragilidade de políticas públicas circunscritas a determinadas conjunturas governamentais, pode-se prever que a sucessão de mandatos pode influenciar no gerenciamento dessa empresa pública.

Destarte, observa-se a centralidade do Estado na organização do sistema de abastecimento de alimentos do país, da produção ao consumo, passando pelo armazenamento, distribuição e circulação, como pode ser visualizado no esquema a seguir (figura 17), tendo como elementos estruturantes as instituições gestadas para essa função: CEASA e CONAB.

Figura 17 - Dimensões do abastecimento alimentar a partir da ação do Estado



Elaboração: Ângela M. M. Peixoto (2021).

Para compreender melhor esses elementos, é importante retomar as contribuições de Santos (1992) sobre as instâncias do processo produtivo, que é formado pela produção propriamente dita, a circulação, a distribuição e o consumo. Como bem explicita o autor, os espaços “de produção”, “de circulação”, de “distribuição” e de “consumo” são analiticamente

distinguíveis e aparentemente autônomos, porém apresenta-se como pressuposto que tais espaços devem ser entendidos de forma integrada porque o espaço é uno e total.

Nesse sentido, pautando primeiramente a instância da produção, é importante reconhecer que o espaço

sempre foi o locus da produção [...] Sem produção não há espaço e vice-versa. Mas, o processo direto da produção é, mais que as outras instâncias produtivas (circulação, repartição, consumo), tributário de um pedaço determinado de território, adredemente organizado por uma fração da sociedade para o exercício de uma forma particular de produção. (SANTOS, 1992, p. 61)

Deste modo, o território é indispensável ao processo produtivo, o que significa que também atribui valor à produção, pois integra o processo de realização do capital. (SANTOS, 1992). Portanto, dessas afirmativas, deve-se questionar: quem detém o controle do espaço da produção?

Nesse espaço da produção, é possível identificar as frações que são utilizadas para permitir a circulação da produção, sejam elas estradas, vias, condutos ou meios de comunicação, por exemplo. Assim, admite-se a existência dos “espaços de circulação”, que “prestam-se de maneira diferente à utilização pelas firmas diversas dentro de uma cidade, região ou país.”. Com isso, em função da hierarquia de usos, também existem diferenças na capacidade efetiva de realização do capital produtivo. (SANTOS, 1992, p. 63).

No âmbito do espaço da circulação e da distribuição, nota-se que “a capacidade maior ou menor de fazer circular rapidamente o produto é condição, para cada firma, de sua capacidade maior ou menor de realização, ou em outras palavras, do seu poder de mercado, o que também quer dizer poder político.” (SANTOS, 1992, p. 62).

Nessa perspectiva, é possível apreender sobre o uso seletivo do espaço e, por sua vez, entender a atuação das empresas privadas no espaço da circulação e distribuição. Mas, sobretudo, compreender a centralidade das Centrais de Abastecimento do país no que diz respeito ao controle da circulação e da distribuição de alimentos, ou seja, o seu papel na gestão estratégica do abastecimento alimentar.

Em relação ao espaço da distribuição é válido ponderar que as firmas mais poderosas terão maior eficiência porque conseguem agir de forma mais rápida e colocar sua produção em pontos mais distantes a um custo mais reduzido. Entretanto, no que diz respeito à distribuição é importante considerar alguns elementos, como: a natureza do produto e suas exigências específicas de transporte; as condições regionais e locais, como a natureza da rede regional e local e a demanda efetiva. Dessa forma, de acordo com o poder de cada firma, surge uma divisão

territorial do trabalho de distribuição, o que deixa evidente a hegemonia das grandes empresas nessa instância produtiva. (SANTOS, 1992)

Por outro lado, mesmo que haja condições similares de distribuição, não é possível assegurar uma homogeneidade no consumo. Ao se pensar no “espaço do consumo” é essencial relembrar que o consumo depende da capacidade efetiva de aquisição representada pela disponibilidade financeira, que, por sua vez, significa olhar para a escala local, que permitem múltiplas formas de acessibilidade dos bens e serviços. (SANTOS, 1992).

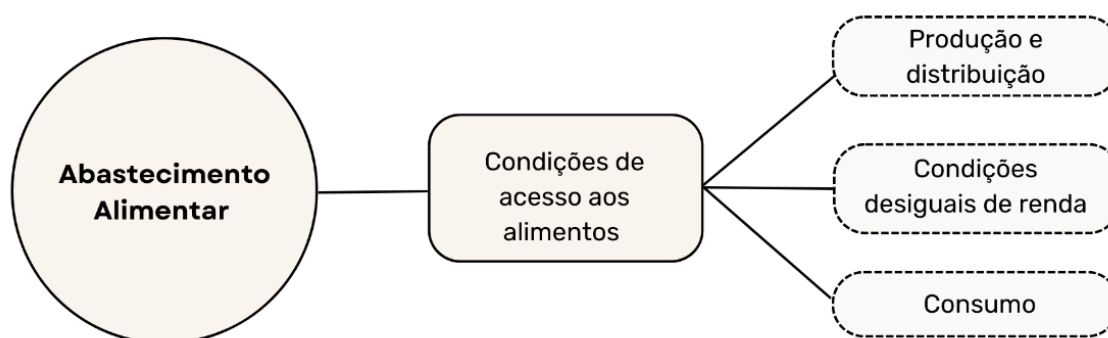
Ainda de acordo com Santos (1992), do ponto de vista espacial, as necessidades de consumo estão inseridas num circuito muito mais amplo. Logo, não é suficiente considerar a produção propriamente dita, mas principalmente as outras instâncias produtivas. Isto é, são etapas que estão imbricadas e que revelam o papel de atuação das corporações de alimentos, quando se percebe que a comida se transforma em mercadoria e, ao pautar o consumo, isso terá implicações no âmbito das condições de acesso a tais alimentos.

Dessa forma, identifica-se novamente o papel do Estado na organização dessas instâncias produtivas – da produção ao consumo – uma vez que o acesso aos alimentos pode ser democratizado em função das ações estatais, por exemplo, por meio da ação da CONAB na regulação de preços e estoques estratégicos, além das políticas públicas de aquisição e distribuição de alimentos como o PAA.

Pautar a operacionalização do abastecimento alimentar no país por intermédio das ações estatais requer uma compreensão de que o Estado se destaca no processo de produção do território, visto que se torna “responsável pela dotação de infraestrutura, pela regulamentação jurídica e pelo financiamento da produção, além de constituir um contínuo palco de disputa pelo atendimento de diferentes demandas sociais, uma vez que detém o monopólio do poder político.” (ARRAIS, 2016, p.17-18).

Maluf (1999) já alertava que em países como o Brasil a análise do consumo e dos mercados de alimentos deve ter como prerrogativa o grau de heterogeneidade social, posto que as desigualdades de renda implicam em uma exclusão de uma parcela significativa da sociedade do consumo regular e satisfatório de alimentos, o que, por sua vez, promove a fome. Em síntese, o abastecimento alimentar envolve diretamente as condições de acesso aos alimentos pelos diversos segmentos da população, ou seja, perpassa a produção, a distribuição, as condições de renda e o consumo, conforme pode ser visto na figura 18.

Figura 18 - Dimensões do abastecimento alimentar



Fonte: Maluf (1999). Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2022)

De acordo com Maluf (2020), o abastecimento alimentar deve ser uma questão prioritária na agenda pública, pois envolve um conjunto complexo de atividades que abrangem o acesso e produção de alimentos, com a participação de diversos atores sociais que muitas vezes têm perspectivas conflitantes, incluindo agentes econômicos privados, organismos estatais, organizações de consumidores e produtores familiares.

Destarte, o abastecimento alimentar não pode ser limitado à disponibilidade de alimentos a preços acessíveis. No contexto brasileiro, é necessário enfrentar desafios estruturais, como a subnutrição e a fome, garantindo o acesso a uma alimentação adequada e saudável, além de promover práticas de produção, processamento e distribuição de alimentos que sejam socialmente equitativas, ambientalmente sustentáveis e promotoras de diversidade cultural e ecológica.

No que se refere à Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) essa empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), foi criada a partir da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, que autorizou a fusão de três empresas públicas: a Companhia de Financiamento da Produção (CFP), criada em 1943, a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem), criadas em 1962. O funcionamento da CONAB inicia-se em 1º de janeiro de 1991. A empresa atua em todas as regiões do país, contando com superintendências nos 26 estados e no Distrito Federal. (BRASIL, S/D).

Como resultado dessa fusão, a CONAB surge como uma empresa pública de grande relevância para a dinâmica de produção e armazenamento dos alimentos no país, pois de acordo com o Art. 5º do Decreto nº 4.514, de 13 de dezembro de 2002,

a CONAB tem por finalidade executar a Política Agrícola, no segmento do abastecimento alimentar, a Política de Garantia de Preços Mínimos e fornecer subsídios ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, na formulação, no acompanhamento das referidas políticas e na fixação dos volumes mínimos dos estoques reguladores e estratégicos. (BRASIL, 2002).

Em 2023, a estatal passou a ser vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), conforme o Decreto n.º 11.401, de 23 de janeiro de 2023. Porém, devido a restrições orçamentárias impostas no governo anterior, o orçamento de 2023 ficou comprometido, sendo direcionado apenas para o pagamento das despesas essenciais.

A expectativa para 2024 é de que a dotação orçamentária seja suficiente para possibilitar a retomada das operações da Conab, o que em outras palavras significa incentivar a formação de estoques públicos de alimentos, promover a reabertura gradual dos armazéns que foram fechados em 2020, reformar a estrutura física das unidades da instituição e renovar o corpo de funcionários por meio de concurso público, uma vez que a mão de obra da Conab encontra-se bastante envelhecida.²⁷

Ademais, a partir do Decreto nº 11.396, de 21 de janeiro de 2023, a estrutura organizacional do MDA também é composta pela Secretaria de Abastecimento, Cooperativismo e Soberania Alimentar²⁸, que é subdividida em dois departamentos importantes: 1) Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização da Agricultura Familiar; e 2) Departamento de Cooperativismo, Apoio à Inclusão Sanitária, Agroindústria e Certificação da Produção Familiar.

No âmbito da estrutura de funcionamento, a CONAB atualmente possui 64 Unidades Armazenadoras, contemplando armazéns convencionais e graneleiros que possuem a capacidade de estocar diversos produtos agrícolas bem como garantir o suprimento de alimentos para a população. (BRASIL, S/D).

Portanto, o papel da CONAB é fundamentalmente estratégico para o controle e a regulação de preços no mercado, como também para a formação de estoques de alimentos.

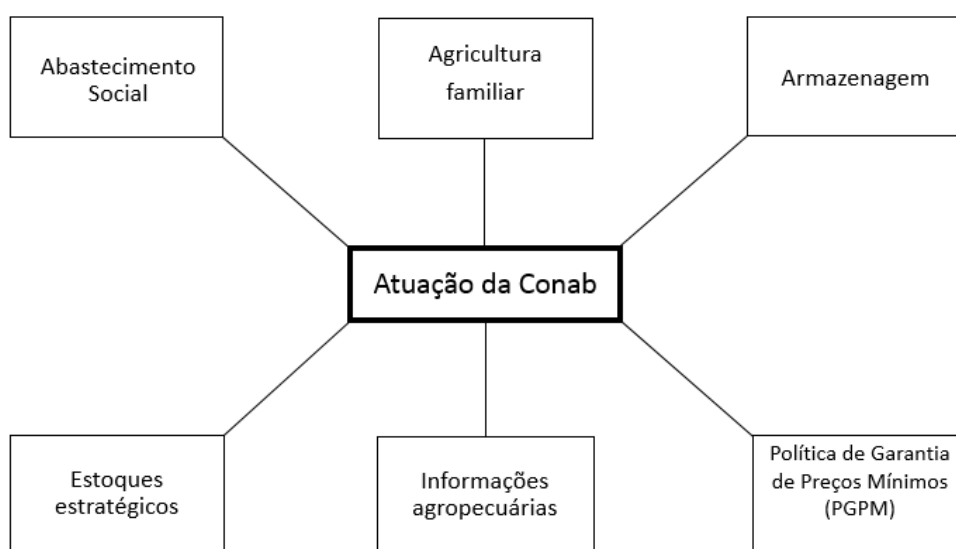
²⁷ Informação verbal durante entrevista realizada na Companhia Nacional de Abastecimento em Goiânia-GO em dezembro de 2022.

²⁸ Art. 26. À Secretaria de Abastecimento, Cooperativismo e Soberania Alimentar compete: I - planejar, coordenar, supervisionar e acompanhar programas, projetos e desenvolvimento de ações em abastecimento alimentar de acordo com as diretrizes deste Ministério; II - fomentar o acesso à alimentação adequada, saudável e sustentável e a inclusão produtiva e econômica dos agricultores familiares; III - fomentar e manter integração com outros órgãos e entidades do Poder Executivo federal para a execução das ações decorrentes das diretrizes da política nacional de abastecimento alimentar; IV - fomentar e manter parcerias com Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil para a execução das ações de abastecimento alimentar; V - atuar para o combate à inflação de alimentos e à fome por meio do acesso a alimentos adequados e saudáveis; VI - planejar, acompanhar e avaliar programas, projetos e ações de abastecimento alimentar; e VII - propor a celebração de contratos administrativos, convênios, contratos de repasse, termos de parceria e de cooperação, acordos, ajustes e instrumentos congêneres, no âmbito de suas competências. (BRASIL, 2023).

Além disso, conforme já foi evidenciado por meio do PAA, a atuação da Conab é estratégica para a execução de políticas públicas direcionadas à agricultura camponesa, a exemplo dos mercados institucionais, o que torna evidente a importância do Estado nesse contexto desde a sua primeira intervenção na regulação de preços.

Mas, não somente isso, pois o alcance territorial das ações da CONAB vai além. É importante registrar os aspectos que perpassam a sua operacionalização. A estrutura de funcionamento da Companhia Nacional de Abastecimento contempla múltiplas e importantes dimensões da produção, do armazenamento e até mesmo do abastecimento alimentar no país, como sintetiza a figura 19, e que reitera a relevância dessa empresa pública para o Brasil.

Figura 19 - Atuação da CONAB



Fonte: Companhia Nacional de Abastecimento. Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2021).

No que se refere à segurança alimentar e nutricional, a Conab executa ações e programas de abastecimento social, tais como: Atendimento Emergencial, Ajuda Humanitária Internacional, Doação de Cestas, Distribuição de Cestas e Vendas em Balcão, que se caracterizam como essenciais durante o enfrentamento da pandemia da COVID-19. (BRASIL, S/D, n.p.).

No âmbito do sistema de armazenagem, o objetivo é garantir o fluxo de abastecimento, se configurando como uma ação estratégica da logística, regulando os preços e o mercado. E, conseqüentemente, há uma relação desse sistema de armazéns públicos com a formação de estoques públicos de alimentos, o que significa pautar a intervenção governamental no mercado

para garantir o preço e a renda do produtor, como também administrar o abastecimento interno, comercializando os estoques na entressafra para atenuar as oscilações de preço. (BRASIL, S/D, n.p.).

Cabe à Conab a disponibilidade de informações relativas aos estoques, contemplando as aquisições e o quantitativo, além do levantamento de estoques privados para balancear a oferta e a demanda dos produtos agrícolas no país. (BRASIL, S/D, n.p.).

O papel da Conab também envolve a divulgação de informações agropecuárias relevantes por meio de levantamentos e estudos sobre os custos de produção, preços agropecuários, mercado hortigranjeiro, conjunturas de mercados dos diversos produtos agropecuários e acompanhamento da safra brasileira. Tais informações são fundamentais para o desenvolvimento da agropecuária, da segurança alimentar e nutricional e do abastecimento. (BRASIL, S/D, n.p.).

Por fim, também é função da Conab a execução da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) junto ao produtor rural, buscando diminuir as oscilações na renda dos produtores e assegurar uma remuneração mínima, para isso alguns aspectos são importantes, como: redução do excedente de produtos no mercado, retorno de estoques ao mercado, financiamentos e incentivo à comercialização.

No âmbito do abastecimento alimentar, ficou evidente que a distribuição e a circulação não são controladas pelo Estado, porque, antes de tudo, a atuação estatal tem forjado a reprodução ampliada do capital a partir do fortalecimento do capital comercial nas Centrais de Abastecimento. Assim, a compreensão da logística de distribuição e circulação no território perpassa outros elementos fundantes, uma vez que esse sistema também deve ser pensado a partir da produção, do armazenamento e do consumo.

Nesse contexto, há que se destacar a atuação estatal, bem como os desdobramentos verificados a partir da inação do Estado, tal como tem sido observado por meio do esfacelamento de instituições como a Conab e, por sua vez, a perda gradativa dos estoques de alimentos e da regulação do mercado. (PERES; MATIOLI, 2019).

A Conab é um dos principais instrumentos para o governo federal executar a Lei de Política Agrícola que está prevista na Constituição Federal de 1988 por meio do Art. 187 – “A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes”.

Entretanto, desde o golpe de 2016 até 2022 estava em pauta o projeto de reestruturação da CONAB, que foi chamado do ponto de vista institucional de “modernização”. Ora, mais uma

vez o atraso está camuflado pela modernização, que é sobretudo um retrocesso e não uma melhoria das condições vigentes, para não dizer uma tentativa mais eficaz de destruição dessa empresa pública.

Isto é, mais uma modernização que atende ao grande capital, que reitera a hegemonia de grandes empresas e evidencia o Estado mínimo para a maioria e o Estado máximo em atuação incansável para subsidiar a acumulação de capital no projeto exitoso de consolidação do neoliberalismo.

Em 2019, o governo anunciou o fechamento de unidades armazenadoras da Conab, o que representa o fim anunciado dos estoques públicos de alimentos. Essa estratégia sinaliza a retirada do Estado de áreas nas quais o setor privado já atua. Ao todo são 27 unidades que foram fechadas, de um total de 92. Na tabela a seguir verifica-se os impactos em cada uma das cinco macrorregiões, com destaque para a região Centro-oeste. Não por acaso, essa região tem elevada produção de grãos, o que sugere que o governo está apostando fortemente na redução da presença da Conab na região Centro-Oeste, exatamente nas áreas consolidadas pelo agronegócio (PERES; MATIOLI, 2019).

Tabela 4 - Redução da quantidade de armazéns sob controle da Conab

Região	Quantidade anterior	Quantidade atual
Região Centro-Oeste	21	9
Região Nordeste	36	33
Região Norte	11	7
Região Sudeste	17	11
Região Sul	7	5

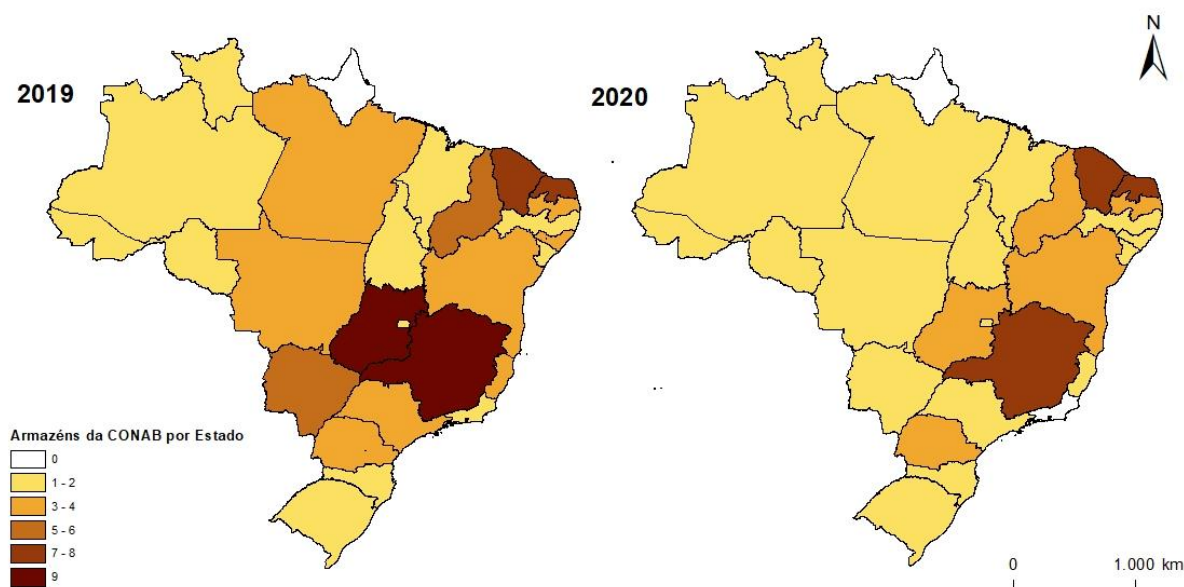
Fonte: CONAB (2019); PERES; MATIOLI (2019)

Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2021).

Esse processo se torna mais evidente quando os dados são espacializados de acordo com os estados brasileiros. Conforme ilustrado nos mapas apresentados na figura 20, é possível observar um impacto significativo do fechamento das unidades armazenadoras da Conab, especialmente nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, que registram o encerramento das atividades em 12 e 6 unidades armazenadoras, respectivamente.

A desativação desses armazéns reforça a tendência de concentração da infraestrutura de armazenamento de grãos pelo setor privado e, por sua vez, diminui a capacidade do Estado de manter os estoques públicos de alimentos. Isso tem uma repercussão direta na regulação dos preços dos alimentos e no atendimento às demandas dos agricultores camponeses em relação ao abastecimento.

Figura 20 - Fechamento das unidades armazenadoras da Conab



Fonte: Conab (2020). Organização: Ângela Maria Martins Peixoto (2023).

De imediato, essas ações representam um enfraquecimento da CONAB em todas as regiões do país, tanto no que se refere à capacidade de compras quanto de armazenamento. Na verdade, o referido projeto de modernização da CONAB nada mais é do que a sua privatização que está em curso.

Trata-se de um projeto de expansão dos armazéns privados iniciado no governo anterior, ocorrendo uma diminuição significativa de armazéns da Conab exatamente nas regiões onde se verifica maior presença do capital privado, isto é, áreas de consolidação do agronegócio. Para isso, basta comparar o mapa anterior que apresenta a quantidade de armazéns da Conab por Estado com o mapa a seguir que mostra a distribuição dos armazéns privados no Brasil.

A comparação dos mapas deixa nítida a territorialização do capital privado em todos os estados brasileiros por meio armazéns privados, totalizando quase dez mil unidades. Ao mesmo tempo, os armazéns da Conab foram reduzidos a apenas sessenta e cinco, sendo que o Estado deixou de fornecer o armazenamento público em dois estados a partir de 2020: Roraima e Rio de Janeiro.

Por meio da análise da tabela 5 também fica evidente esse contraste, porque a quantidade de armazéns privados é bastante significativa em áreas consolidadas de produção de *commodities*, como o estado do Mato Grosso, que apresenta a maior capacidade de armazenamento privado do país.

Tabela 5 – Comparação do quantitativo de armazéns da Conab e armazéns privados

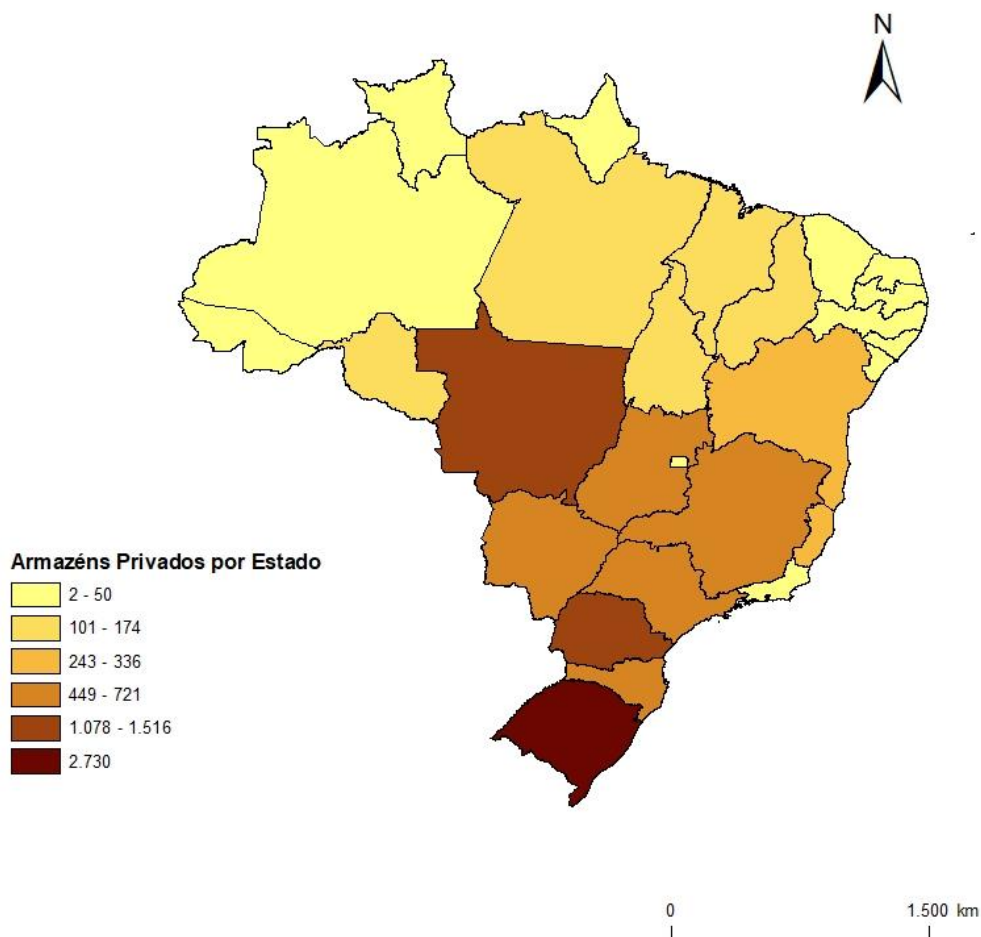
ARMAZÉNS PRIVADOS			ARMAZÉNS DA CONAB		
Estado	Quantidade de Unidades Armazenadoras (Unidade)	Quantidade de Capacidade Estática (t)	Estado	Quantidade de Unidades Armazenadoras (Unidade)	Quantidade de Capacidade Estática (t)
Total	9.677	152.033.108	Total	65	1.660.220
RS	2.730	23.553,94	RS	1	16.630
MT	1.516	46.357.448	MT	2	138.000
PR	1.078	14.411.419	PR	3	501.100
MG	721	9.162.801	MG	7	330.400
SP	689	12.235.723	SP	2	50.100
GO	596	13.121.156	GO	4	83.510
MS	489	8.237.343	MS	1	47.900
SC	449	3.456.895	SC	1	7.170
BA	336	6.408.284	BA	3	28.660
ES	243	1.193.865	ES	2	102.100
RO	174	1.179.974	RO	2	12.810
TO	160	2.613.590	TO	1	32.000
PI	123	2.681.303	PI	4	19.900
MA	113	2.860.886	MA	2	45.500
PA	101	2.260.779	PA	1	20.600
DF	47	212.227	DF	2	63.050
CE	23	240.749	CE	8	56.400
PE	22	477.320	PE	2	28.400
AC	21	38.210	AC	1	890
AL	20	378.510	AL	2	6.000
RR	14	150.158	RR	1	8.700
AM	10	419.944	AM	1	4.800
RJ	9	93.039	RJ	0	0
RN	6	21.869	RN	7	30.200
PB	4	59.951	PB	4	22.200
AP	3	195.430	AP	0	0
SE	2	10.300	SE	1	3.200

Fonte: Sistema de Cadastro Nacional de Unidades Armazenadoras (SICARM). Conab (2023).

Esse aspecto da distribuição dos armazéns privados nos estados brasileiros pode ser observado no mapa (figura 21). Entretanto, ao comparar com o mapa anterior, nota-se uma

participação ínfima da Conab no âmbito da oferta de armazenamento público nesses estados com maior participação do capital privado.

Figura 21 - Distribuição dos armazéns privados no Brasil por estado

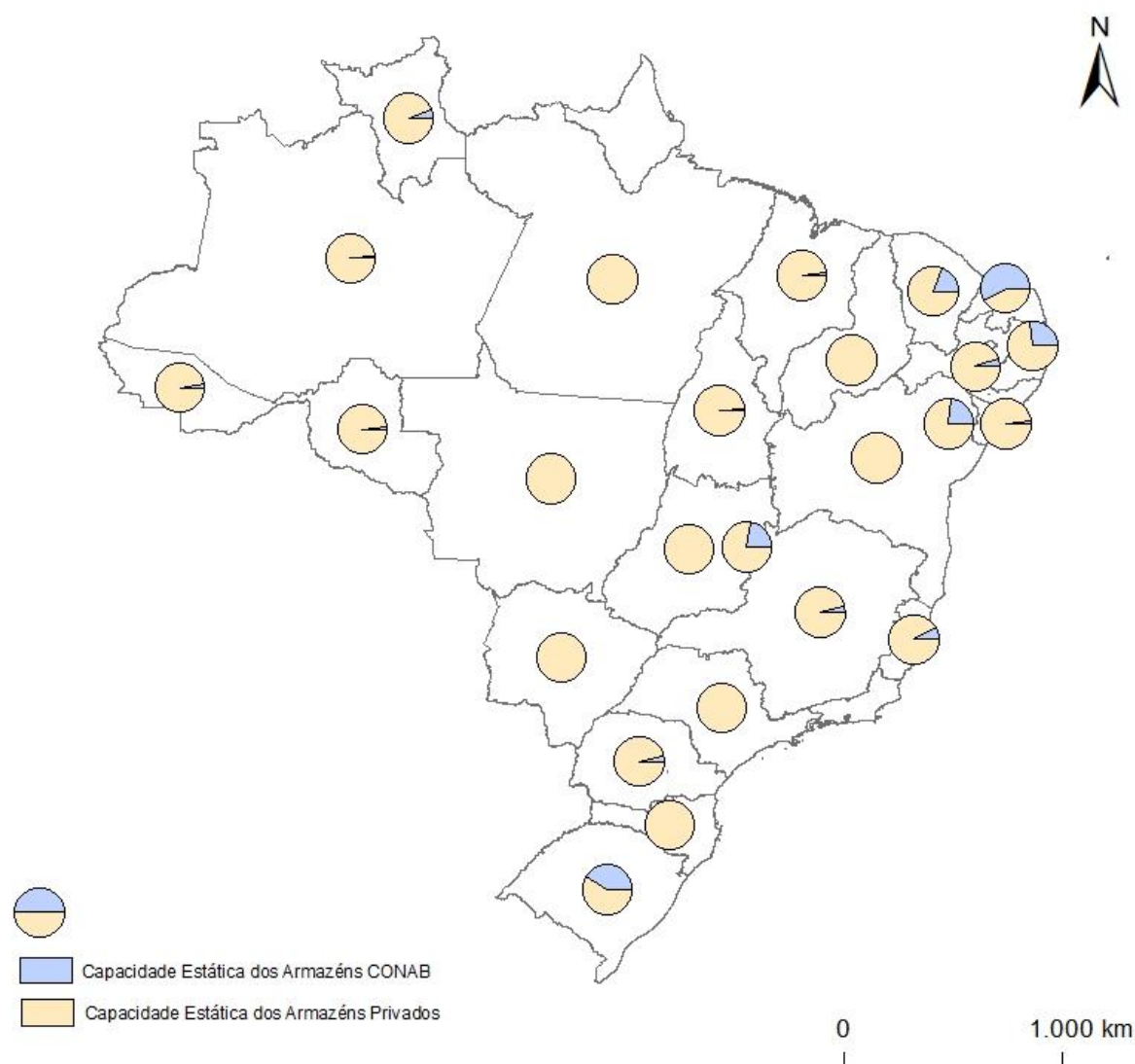


Fonte: Conab. Organização: Ângela Maria Martins Peixoto (2023).

Ou seja, pode-se inferir que o Estado reduz a sua participação em uma dimensão estratégica do abastecimento alimentar do país, que é a garantia de armazenamento, exatamente nas áreas de expansão do armazenamento privado. Basta verificar que o maior impacto do fechamento de armazéns da Conab foi na região Centro-Oeste, que saiu de um total de vinte e um para apenas nove armazéns.

Esse grande contraste entre a oferta de armazenamento público e privado também fica nítido por meio da análise da capacidade estática em toneladas citada na tabela 5 e da espacialização desses dados na figura 22, que evidencia a participação majoritária do capital privado no armazenamento do país.

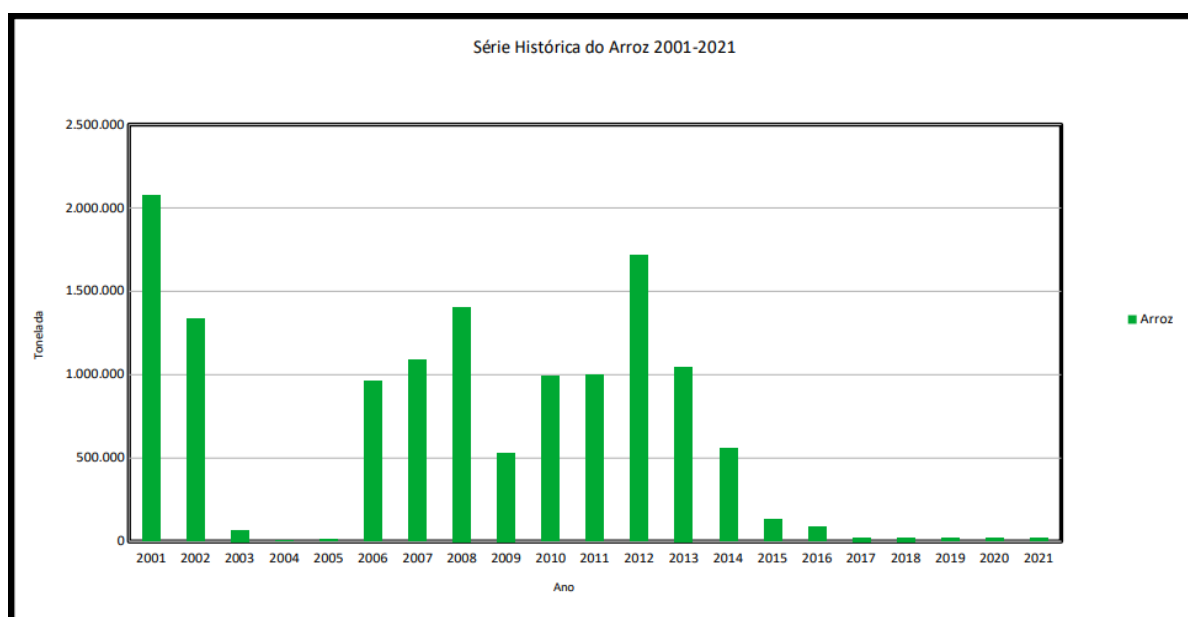
Figura 22 - Capacidade estática dos armazéns da Conab e armazéns privados por estado



Fonte: Conab. Organização: Ângela Maria Martins Peixoto (2023).

Por meio desses aspectos é possível compreender a gravidade da situação de insegurança alimentar e nutricional no Brasil nos últimos anos considerando a centralidade do Estado no enfrentamento dessas questões, haja vista que os estoques de alimentos da cesta básica como o arroz, por exemplo, estão esvaziados como nunca estiveram, conforme mostra o gráfico 9.

Gráfico 9 - Total de Estoque de Arroz - Brasil - Vínculos: AGF, Contrato de Opções e Agricultura Familiar



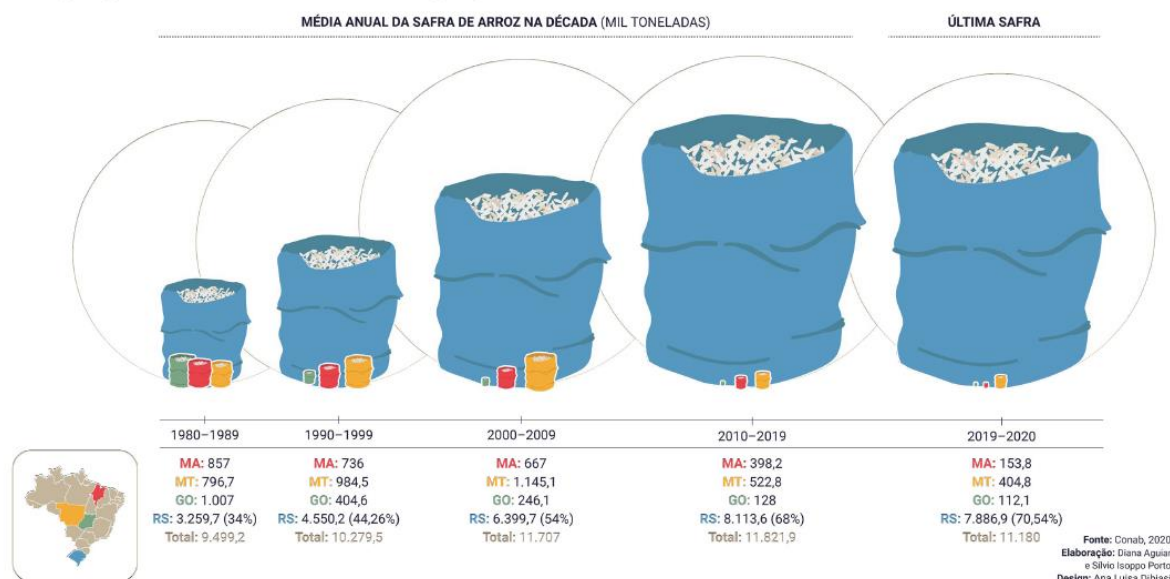
Fonte – Gerência de Formação e Controle de Estoque – GEFOC * Data de referência dos estoques anuais: 30 de abril do respectivo ano

Tais aspectos denunciam a inércia, intencional, da composição de governos que ocupou o Estado, que por meio de instituições como a CONAB poderia atuar na formação de estoques públicos de alimentos que são decisivos para garantir a segurança alimentar da população em momentos de crise econômica, porque, em síntese, são os estoques de alimentos que asseguram a regulação dos preços dos alimentos e o controle da inflação, sendo cruciais para o abastecimento do país. Ou seja, se o país tivesse estoques reguladores seria possível evitar o aumento dos preços dos alimentos.

E essa situação também reforça que a prioridade é majoritariamente a produção de *commodities*, com destaque para a soja e o milho, o que acarretou uma queda acentuada da produção de arroz ao longo do tempo. De acordo com a análise de Aguiar (2021), ocorre uma concentração da produção desse cereal na região Sul do Brasil como mostra a ilustração (figura 23), sobretudo a partir de 2015, o que significa uma contínua pressão da soja sobre as áreas de arroz, inclusive na região Sul, pois a produção está praticamente estagnada desde 2010.

Figura 23 - Deslocamento geográfico da produção de arroz

Estagnação da safra e deslocamento geográfico do arroz



Fonte: Dossiê Crítico da Logística da Soja (AGUIAR, 2021).

A autora ainda alerta que isso pode ser agravado em situações de quebras de safra de arroz no Rio Grande do Sul, o que pode comprometer sobremaneira o abastecimento nacional, porque “a concentração geográfica gera mais dificuldades logísticas e tende a encarecer o arroz devido ao custo do frete para escoamento nacional.” (AGUIAR, 2021, p. 17).

Outro aspecto salientado por Aguiar (2021) corresponde à oferta superior ao consumo, o que faz com que os preços sejam pressionados para baixo e isso contribui para que haja uma escolha pelo mercado externo, que se torna mais vantajoso do que fazer a distribuição do arroz nas diferentes regiões do país a partir do transporte rodoviário ou frete marítimo. É assim que se verifica a vulnerabilidade que afeta a circulação dos alimentos quando existe uma dependência dos circuitos longos de comercialização. Por fim, a autora reitera que a situação fica ainda mais grave pois a estratégia de formação de estoques públicos foi abandonada ao passo em que as exportações só aumentam.

Tal como acontece no processo de concessão das rodovias, o contexto de redução das unidades de armazenamento coloca mais uma vez em pauta a atuação do Estado para o fortalecimento de empresas privadas, porque simultaneamente à decisão de fechamento dos armazéns para redução de gastos, que segundo a Conab (2019) deve economizar pelo menos R\$ 6,2 milhões ao ano, anuncia-se a disponibilização de linhas de financiamento para cerealistas privadas, no valor de R\$ 200 milhões, para construção ou expansão de armazéns.

Seria contraditório, mas trata-se tão somente da essência do Estado em favor das classes dominantes, ou seja, “a sua política global e maciça em favor da classe ou fração hegemônica,

atualmente o capital monopolista.” (POULANTZAS, 1980, p. 157) Apenas se observa que o ritmo, o conteúdo e o processo de acumulação do capital continuam com o apoio irrestrito do Estado.

Mediante a isso, verifica-se que há um “predomínio, quase completo, do capital industrial ou comercial atuando na circulação e sujeitando a renda da terra produzida na agricultura.” (OLIVEIRA, 2010, p. 21). Nessas condições, o autor também salienta que ao estabelecer o monopólio na circulação, o capital subjuga simultaneamente os grandes e pequenos agricultores e os consumidores, por meio dos seus preços monopolistas.

A prática de subjugar os produtores, através do controle da comercialização dos produtos, tem sido a esfera particular de atuação do capital comercial que, em alguns casos, tem evoluído para atuação também industrial, de um lado ou de outro, avançando para se tornar grande distribuidor de produtos de varejo. (OLIVEIRA, 2010, p. 47-48)

No âmbito das condições de operacionalização do varejo, as ações que foram sendo delineadas ao longo do tempo reiteram o papel do Estado a favor dos interesses hegemônicos. Quanto à estruturação e controle do comércio varejista, é necessário considerar inicialmente a constituição da Rede SOMAR: uma rede de supermercados que era vinculada à COBAL. O objetivo dessa rede era comercializar “alimentos básicos a preços extremamente competitivos. As lojas eram localizadas na periferia das cidades e não possuíam qualquer atrativo mercadológico, exceto os preços reduzidos”. (BELIK, 2000, p. 136).

A expansão da rede SOMAR na década de 1980 foi representativa, totalizando mais de 100 lojas. Porém, novamente a ação do Estado sucumbiu aos interesses do capital privado, por meio da pressão das grandes redes privadas. (BELIK, 2000). Esse contexto revela o momento em que ocorre a ascensão das grandes redes varejistas no controle da comercialização de alimentos no país.

A evolução da estrutura de entrepostos no país foi afetada pela “grande concentração ocorrida na esfera do varejo em geral, e dos alimentos em particular, com a ascensão das redes de supermercados à condição de principal local de compra da maioria dos produtos alimentares.” (MALUF, 1999, p.9).

Nessa lógica de atuação dos supermercados, a Ceasa reafirma o seu papel no âmbito dos interesses privados, pois conforme a análise de Maluf (1999) os supermercados não adquirem os produtos no entreposto, porém atuam com grandes atacadistas e produtores de maior porte que se valem das instalações da Ceasa porque é mais conveniente. Ou seja, para tais agentes a Ceasa não é um mercado atacadista essencial, embora tenham ocupado majoritariamente esse

espaço público, que poderia ser mais bem utilizado pelos agricultores camponeses para o escoamento da sua produção.

Nessa perspectiva, se tratando da distribuição de alimentos, a análise não deve contemplar mais a feira ou o pequeno supermercado isoladamente, porque existem grandes organizações ligadas à distribuição. E no bojo dessas transformações também aconteceu uma mudança do produto comercializado, uma vez que houve um crescimento da demanda por produtos processados ou semiprocessados, enaltecendo o papel do capital industrial, e isso representou a introdução de novos hábitos de consumo. (BELIK, 2000)

Nas palavras de Belik (2000, p. 153), o que há é o exercício do poder de oligopsônio por parte do varejo. E, mais do que isso, nota-se uma crescente corresponsabilidade entre fornecedores e supermercados no comércio. Quanto ao fornecedor, os níveis de exigência contemplam a oferta dos produtos e a responsabilidade pela qualidade e satisfação do cliente. Porque, caso não haja uma venda conforme o que foi previsto, é o fornecedor que deve arcar com os custos das perdas.

Nessa lógica fica evidente que a verticalização da produção a partir da venda direta aos supermercados sem que a produção passe por dentro da CEASA, não representou uma melhoria da renda que é apropriada pelos agricultores. É importante lembrar que os supermercados trabalham com a perda zero, já que todos os ônus e riscos são repassados aos produtores através do mecanismo da compra em consignação de seus produtos. (MALUF, 1999, p.9).

Essa ascensão dos supermercados também instiga a pensar o papel da Ceasa-GO e, consequentemente, do Estado no abastecimento alimentar. No que diz respeito ao surgimento dos grandes conglomerados supermercadistas, na visão da Ceasa-GO (2019), eles se constituem como concorrentes indiretos da estatal, sendo que esse fenômeno exerce duas funções: ao mesmo tempo em que interfere no crescimento da movimentação de mercadorias nas centrais atacadistas, também reforça a sua função pública, à medida em que os entrepostos passaram a ser crescentemente demandados pelos atores de pequeno porte que necessitam do amparo público. Nessa dinâmica,

estabelecimentos de varejo de pequeno porte prosseguem demandantes destes espaços porque não possuem escala comercial para adquirir diretamente de grandes produtores ou empresas agrícolas; produtores de pequeno porte não possuem organização nem capacidade produtiva para fornecer diretamente com regularidade, quantidade e qualidades exigidas. Ademais, os grandes conglomerados perseguem clientes das centrais atacadistas para composição de seu “mix” de oferta com produtos de média e baixa comercialização e/ou exóticos. (CEASA, 2019, p. 10)

Mas, essa situação em nada surpreende ao se considerar as ações do Estado acontecendo simultaneamente ao permitir a descaracterização do que representa, na sua essência, uma central de abastecimento nesse país, bem como ao projetar em âmbito nacional a territorialização dos grandes impérios alimentares, permitindo essa concorrência. Foi possível observar em visita à Ceasa que o supermercado Moreira tem o seu próprio espaço dentro da central de abastecimento²⁹. Isso só reforça que grandes redes supermercadistas utilizam desse aparato público como estratégia de comercialização de hortigranjeiros.

Para Belik (2022), o avanço dos supermercados está diretamente relacionado à perda de densidade do sistema atacadista público de alimentos, que antes abastecia os pequenos comércios tradicionais urbanos. Assim,

Hoje, temos 74 Centrais Estaduais de Abastecimento (Ceasa) no Brasil, que, em sua maioria, ficaram paradas no tempo. Os dados mostram que não há um crescimento da oferta de produtos via atacado das Ceasas. Essas centrais de abastecimento representam apenas 20% das vendas de atacado de alimentos, considerando o faturamento de todos os atacadistas de alimentos do Brasil²⁷. É muito pouco, e isso faz com que a Ceasa concentre seus esforços em algumas operações e alguns produtos in natura. (BELIK, 2022, p. 168)

Em relação à comercialização, o papel histórico das Ceasas no âmbito do abastecimento é notório. Porém, restrito a um determinado contexto. A ascensão das grandes redes de supermercado e o seu protagonismo na circulação dos alimentos evidencia a necessidade de se repensar programas de abastecimento, porque o acesso aos alimentos em quantidade suficiente e qualidade adequada ainda é um desafio diário para inúmeras famílias brasileiras.

É oportuno abordar como funciona a circulação de alimentos no âmbito da RMG, que é o recorte espacial dessa pesquisa, a partir de uma abordagem das redes técnicas na produção do território goiano e da centralidade da Ceasa-GO nesse processo, pautando-se especialmente a distribuição de hortigranjeiros no estado.

²⁹ O Supermercado Moreira está dentro Ceasa-GO por meio da empresa Hortifruti Aliança LTDA. Essa empresa possui como atividade principal o comércio atacadista de frutas, verduras, raízes, tubérculos, hortaliças e legumes frescos, e atividades secundárias, como: o comércio varejista de hortifrutigranjeiros; o comércio varejista de aves vivas, coelhos e outros pequenos animais para alimentação; o comércio atacadista de cereais e leguminosas beneficiados, farinhas, amidos e féculas com atividade de fracionamento e acondicionamento associada; e serviços de empacotamento de cereais e leguminosas por conta própria. O supermercado Moreira adquiriu inicialmente uma área com mais de 2.300m² via licitação, para funcionar como centro de distribuição de produtos para as suas respectivas lojas de varejo. Mas, em decorrência da falta de infraestrutura dessa área, a empresa propôs o remanejamento para outra área, localizada no pavilhão externo da Ceasa, que já possuía uma melhor infraestrutura disponível, e que poderia ser adaptada pela empresa. Essa ação estava prevista no Regulamento de Mercado da Ceasa-GO, permitindo a concessão de área para as atividades do Supermercado Moreira. Dessa forma, fica evidente que qualquer rede varejista de alimentos pode ser concessionária da Ceasa, desde que tenha uma área disponível e ocorra o processo de aquisição via licitação. Informação verbal concedida pela Divisão Técnica – CEASA/GO.

2.3 Redes no território goiano: a circulação de alimentos na Região Metropolitana de Goiânia a partir da CEASA-GO

A dinâmica de produção do território goiano revela a importância das redes técnicas para a sua atual configuração, desde a construção das ferrovias até a implementação das rodovias, sem deixar de considerar a expansão da rede elétrica. Dessa forma, os instrumentos técnicos impulsionaram a integração territorial por meio da circulação e dos fluxos de mercadorias, pessoas, serviços e capitais.

A priori, foi a partir da ferrovia que houve uma intensificação da produção de alimentos, uma vez que “o aumento da produção do arroz no início do século XX se beneficiou da expansão da Estrada de Ferro Goiás, o que permitiu a ampliação das trocas com outros mercados consumidores” (ARRAIS, 2016, p.29). Ou seja, esses fluxos são mediados pela territorialização das redes técnicas.

Sobre as ferrovias, Castilho (2016) mostra que o seu avanço pelo território goiano provocou um incremento na exportação de produtos agrícolas, aumentando a demanda de consumo com o sudeste brasileiro. É, portanto, a ferrovia que permite a circulação, a dinamização e, conseqüentemente, a modernização do território goiano. Trata-se de uma modernização territorial, pautada em uma infraestrutura técnica e, principalmente, em aspectos políticos e ideológicos.

A rede reestrutura o território como também define a organização espacial, porque de acordo com Arrais (2016, p.50) ocorreu uma diferenciação regional no estado de Goiás, que se tornou bastante visível com a malha rodoviária, pois “é fácil perceber que a malha rodoviária goiana se concentra na parte meridional do território”, enquanto no noroeste e norte do estado há uma menor densidade de rodovias federais, sendo a BR-153 o eixo mais importante.

Ainda segundo Arrais (2016, p.52), “a densidade da malha rodoviária – rodovias federais e estaduais, assim como estradas vicinais – acompanha, desse modo, o perfil das atividades econômicas e os eixos de integração nacionais, especialmente aqueles que partem de Brasília.”. Em Goiás, a partir de 1960 e 1970 as rodovias federais já se concentravam na parte meridional do estado, atendendo Goiânia e Brasília, por exemplo. (CASTILHO, 2016).

Nesse sentido, é possível compreender a centralidade das rodovias BR-153 e BR-060 para a dinâmica de circulação de alimentos na Central de Abastecimento de Goiás (CEASA-GO), que está localizada na BR-153 KM 5,5 - no setor Jardim Guanabara em Goiânia-GO, visto que as microrregiões de Goiânia, Anápolis e Entorno de Brasília se destacam na oferta de

alimentos: 42,92%; 28,25% e 14,37%, respectivamente, totalizando 85,6% da participação do estado em 2019. (CEASA, 2019).

De acordo com informações da Divisão Técnica (CEASA-GO)³⁰, os municípios das microrregiões Goiânia e Anápolis formam um cinturão verde, com um raio de até 70km da capital. A espacialização desse cinturão verde pode ser observada a partir dos dados referentes à procedência dos hortigranjeiros comercializados na Ceasa.

Assim, esses municípios se sobressaem na oferta dos principais alimentos da Ceasa-GO, pois dentre os dezenove alimentos listados, doze são ofertados principalmente por esses municípios, são eles: tomate, batata, repolho, laranja, mamão, banana, limão, cenoura, manga, batata doce, tangerina, mandioca. (CEASA, 2022). A proximidade do entreposto de comercialização do Estado aumenta a sua participação no abastecimento alimentar. Essa dinâmica é resultado da concentração demográfica que aumenta o consumo e a demanda diária por alimentos, além da influência do padrão espacial da rede urbana em Goiás.

Nesse sentido, é importante resgatar que as Centrais de Abastecimento de Goiás S.A (CEASA-GO) foi criada pela Lei nº 7.490, de 26 de abril de 1972, que dispõe no Art. 1º sobre a sua localização em Goiânia e a sua caracterização como economia mista:

Art.1º - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir, juntamente com o Município de Goiânia e a união Federal, através da Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL, uma sociedade de economia mista com a finalidade de construir, instalar e explorar a Central de Abastecimento de Goiânia, de conformidade com o Programa Federal de Moderação do Sistema de Abastecimento. (GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS, 1972).

A constituição da CEASA integrava um projeto de modernização do sistema de abastecimento de gêneros alimentícios nos principais centros urbanos do país que era uma prioridade naquele momento, conforme está explícito no Decreto nº 65.750, de 26 de novembro de 1969, que criou o Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento, responsável por tomar todas as providências necessárias à implementação do programa de construção de Centrais de Abastecimento e Mercados Terminais. Tais aspectos permitem inferir que a criação da CEASA se constitui enquanto uma política de regulação do abastecimento alimentar em âmbito nacional a partir desse momento.

A CEASA-GO foi inaugurada no dia 12 de março de 1975, sendo inclusive denominada de Central de Abastecimento de Goiânia – CEAGO inicialmente pela Lei nº 7.490. A

³⁰ Informação verbal adquirida por meio de entrevista realizada em agosto/2019 com o gerente da Divisão Técnica da Ceasa-GO para o trabalho da disciplina Redes e Produção do Território.

necessidade de criação do complexo em Goiás ocorreu em virtude da precária comercialização dos hortigranjeiros, sem qualquer norma oficialmente instituída, e das condições inadequadas de operacionalização da comercialização, sem garantias de boa classificação e qualidade dos produtos. (CEASA-GO, S/D, não paginado)

A sua organização está de acordo com as normas do Conselho Nacional de Abastecimento - CONAB, e desde 1987 sua gestão compete ao Governo do Estado de Goiás, nos termos do Decreto Federal nº 70.502 de 11/05/72, conforme decretos nº 65.750 de 26/11/69 e nº 66.332 de 17/03/70 e Lei nº 8.987/95.

Na criação teve o Governo Federal como acionista majoritário através da COBAL (Ministério da Agricultura) e os governos Estadual e Municipal. Em 1987, a União fez a doação das ações que lhes pertenciam ao Governo de Goiás, que passou então a deter 99,9% das ações. (CEASA, S/D, não paginado). Dentre as suas principais metas, destacam-se:

incentivar a produção, programar mercados, orientar e disciplinar a distribuição de hortifrutigranjeiros [sic] e outros produtos alimentícios de forma a atender a demanda do mercado e as políticas sociais do governo; participar dos programas de governo para produção e abastecimento a nível regional e nacional, promovendo e facilitando o intercâmbio de mercado com as demais unidades do sistema e entidades vinculadas ao setor, através, inclusive de participação acionária. Firmar convênios, acordos e contratos, com pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, auxiliar nas políticas de preços do Governo, estudos e processos, para comercialização de gêneros alimentícios. (CEASA-GO, 2019, não paginado).

A criação da CEASA-GO em 1975 integra o planejamento urbano e se constitui como um importante equipamento público. Na década de 1960 a comercialização acontecia em condições inadequadas de espaço físico, porque os produtores se concentravam na feira da Vila Operária em Goiânia sem normas ou regras e os produtos eram comercializados no chão. Ao regulamentar a comercialização dos hortigranjeiros, a CEASA-GO passa a ser um dos maiores centros atacadistas de hortigranjeiros no Cerrado brasileiro, sob controle estatal, o que significa pautar a sua importância no abastecimento do Centro-Oeste. (LIMA *et al.*, 2015).

No âmbito dessa circulação de alimentos, Arrais (2013) enfatiza que existe um perfil da produção, e no caso dos perecíveis uma das exigências é a proximidade ao mercado produtor e ao mercado consumidor. Com isso, a Região Metropolitana de Goiânia (RMG) constitui o principal mercado da CEASA-GO, representando 50% do mercado consumidor, uma vez que

a estrutura agrária e a proximidade da capital favorecem, como em outras regiões metropolitanas, a existência de rede de produção de hortifrutigranjeiros [sic] que atende à demanda do varejo e do atacado na capital. Esta é, aliás, outra característica da integração metropolitana goiana, uma vez que a produção de Goianápolis, Bela

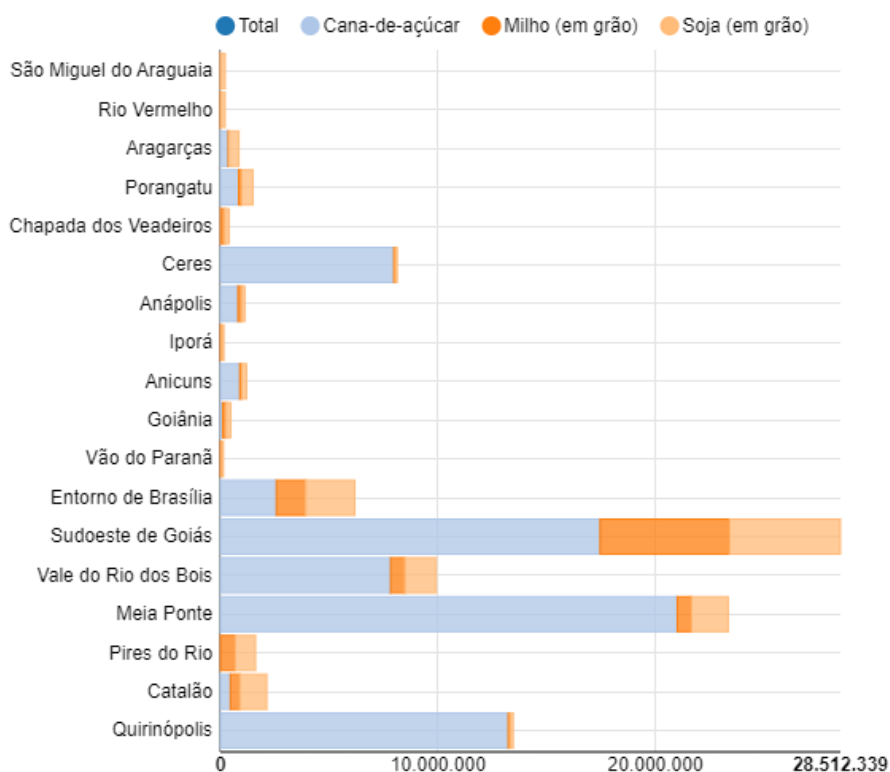
Vista de Goiás, Nerópolis, Abadia de Goiás, Inhumas e Terezópolis de Goiás, dentre outros municípios, atende à demanda de Goiânia [...]. (ARRAIS *et al.*, 2013, p.39)

Para compreender essa dinâmica da produção de alimentos na RMG é importante relembrar que o Brasil é um grande exportador de grãos, como resultado do processo de incorporação capitalista das áreas de Cerrado desde a década de 1960 por meio da adoção do pacote tecnológico da Revolução Verde com a produção de monocultivos voltados à exportação.

Com isso, Goiás figura entre os maiores produtores em nível nacional de soja, sorgo, milho, feijão, cana-de-açúcar e algodão, sendo que a maior parte das exportações goianas é composta por soja, carnes e minérios. (IMB, 2021).

O estado de Goiás ganhou notoriedade nacional em relação à produção agrícola, aparecendo em terceiro lugar dentre os principais estados produtores de cereais, leguminosas e oleaginosas na Produção Agrícola Municipal (PAM) divulgada pelo IBGE em 2022, totalizando 27,7 milhões de toneladas, atrás do Mato Grosso (81,5 milhões de toneladas) e do Paraná (34,6 milhões de toneladas). Além de ser o segundo maior produtor de soja do país, por causa da produção do município de Rio Verde.

Gráfico 10 - Lavouras temporárias – Quantidade produzida em toneladas por microrregião no estado de Goiás



Fonte: IBGE – Produção Agrícola Municipal (2022).

A comparação entre os dados da quantidade produzida (em toneladas) de soja em grãos, milho e cana-de-açúcar é elucidativa da transformação do estado de Goiás em um grande produtor de *commodities*, e revela uma grande diferença nas áreas destinadas à produção dessas culturas de acordo com as microrregiões do estado, destacando-se a grande concentração das monoculturas na microrregião sudoeste de Goiás (gráfico 10).

Segundo os dados da PAM (IBGE, 2022), o Brasil é o maior produtor mundial de soja, totalizando 120,7 milhões de toneladas, que são destinadas ao mercado externo. Nesse contexto de uma agricultura predominantemente voltada à produção de grãos e biocombustíveis, “tem crescido sobremaneira a produção de hortaliças e frutas nas franjas das metrópoles, já que tem aumentado a pressão por alimentos devido à proximidade dos grandes centros urbanos e áreas conurbadas.”. (FERREIRA; SENA, 2020, p. 4-5).

Com base nesse pressuposto, é válido considerar inicialmente que a análise conjuntural da Ceasa-GO no período de 2019 a 2022 (tabela 6) demonstra uma participação significativa do estado de Goiás no fornecimento de alimentos dessa central. Ou seja, mais da metade da oferta da Ceasa provém do estado de Goiás, com uma participação sempre excedendo os 50%. E em 2022, essa dinâmica resultou em uma movimentação financeira significativa, alcançando a marca de 1,5 bilhão de reais.

Tabela 6 - Participação da produção goiana na comercialização da CEASA-GO

Ano	Total de Toneladas	Toneladas oriundas de Goiás	Participação de Goiás (%)
2019	949.286	501.563	52,84
2020	906.570	523.908	58,44
2021	898.298	542.370	60,37
2022	931.073	526.812	56,58
Fonte: DIVTEC/CEASA.			

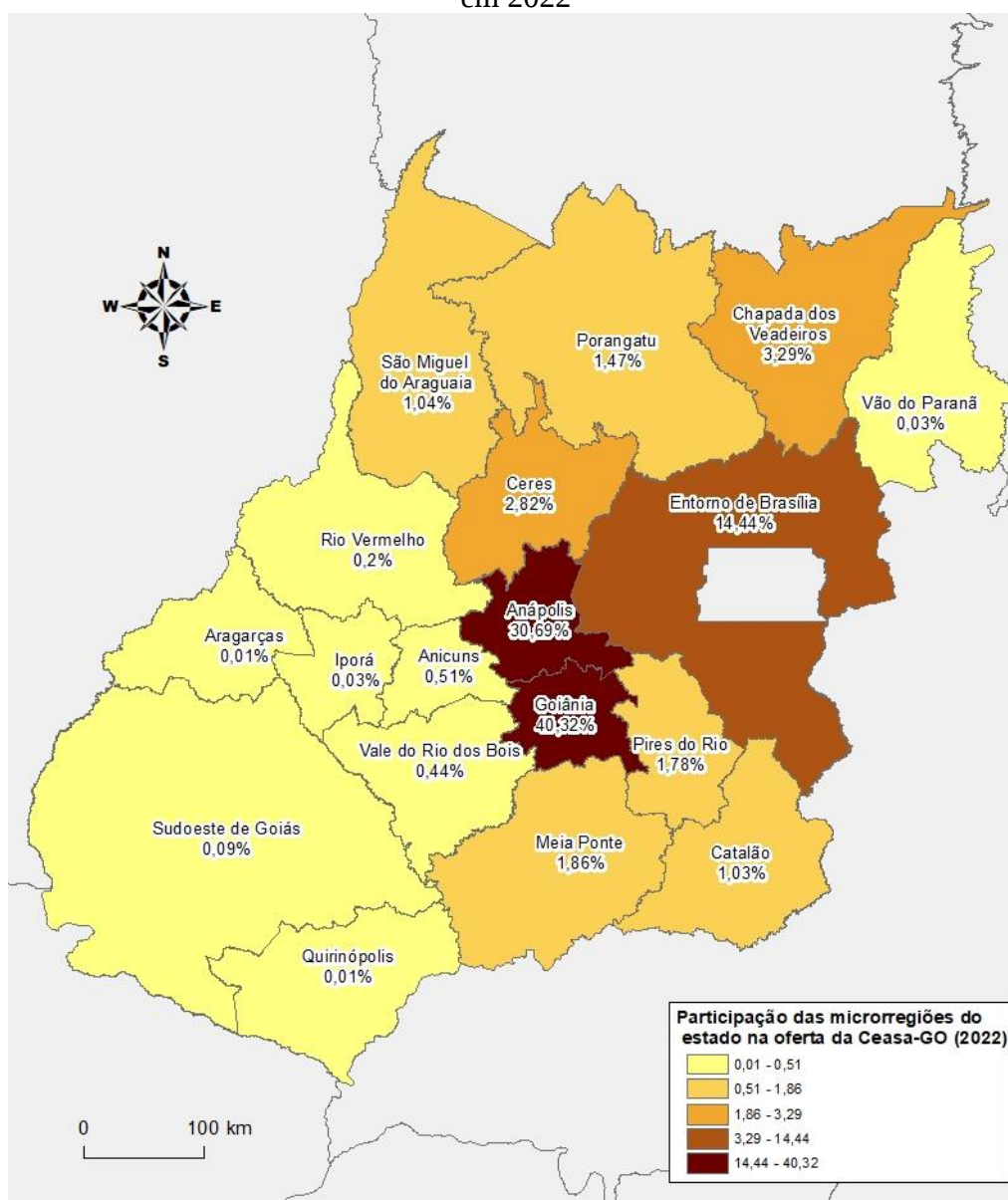
Fonte: Divtec (Análise Conjuntural 2019 a 2022 – Ceasa-GO).
Organização: Ângela Maria Martins Peixoto (2023)

Porém, o estudo de Ferreira; Sena (2020) indica que esse percentual da participação do estado na oferta de hortigranjeiros na CEASA-GO diminuiu ao longo do tempo, pois era cerca de 64% nos anos 2000, com base na série histórica divulgada pela análise conjuntural dessa

central de abastecimento. E para os autores isso significa que ocorreu um aumento da dependência da participação de outras regiões para o abastecimento de alimentos do estado.

Apesar disso, a análise pormenorizada dos dados da Ceasa revela que grande parte da participação do estado de Goiás corresponde à produção oriunda da Região Metropolitana de Goiânia, das proximidades de Anápolis e do entorno de Brasília. Com a espacialização dos dados referentes a participação das microrregiões do estado na oferta de alimentos da Ceasa em 2022 (figura 24) é possível identificar que a produção de hortigranjeiros está localizada espacialmente próxima dos grandes centros urbanos e distante das áreas do agronegócio, que produzem *commodities* para exportação.

Figura 24 - Percentual da participação das microrregiões do estado na oferta da CEASA-GO em 2022



Fonte: DIVTEC/CEASA-GO (2022). Organização: Ângela Maria Martins Peixoto. (2023).

Basta comparar a participação irrisória das microrregiões Sudoeste de Goiás (0,09%), Quirinópolis (0,01%) e Meia Ponte (1,86%) com o percentual de Goiânia (40,32%), Anápolis (30,69%) e o entorno de Brasília (14,44%), enquanto os dados sobre a produção de soja, milho e cana-de-açúcar apresentados no gráfico 10 mostraram uma dinâmica inversamente proporcional.

Ainda segundo o estudo apresentado por Ferreira; Sena (2020) sobre os dados da Ceasa-GO de 2018, as microrregiões que mais se destacaram na oferta de produtos hortigranjeiros foram: Goiânia, Anápolis e Entorno de Brasília, respectivamente. Assim, verifica-se que “a demanda urbana por comida tem aumentado a sua produção nas regiões metropolitanas ou nas adjacências de grandes e médias cidades, como Brasília, no Distrito Federal, e Anápolis.”. (FERREIRA; SENA, 2020, p. 5-6).

Essa dinâmica se consolidou em 2022, pois das 18 microrregiões homogêneas do Estado, 15 tiveram participação na oferta, dentre as quais três tiveram destaque, considerando que representaram 85,46% do total ofertado pelo estado. Em primeiro lugar, a Microrregião Goiânia, com 212.426,43 toneladas, 40,32% do montante do estado, que movimentou 691,9 milhões de reais. Em segundo, a Microrregião Anápolis, com 161.700,68 toneladas, 30,69% na participação estadual e movimentação de 460,08 milhões de reais. E, em terceiro lugar, a Microrregião Entorno de Brasília, 76.092,52 toneladas, 14,44% na participação estadual, arrecadando 221,2 milhões de reais. (CEASA, 2022).

Por meio dessas informações sobre o fornecimento de alimentos de cada microrregião, a análise operacional da Ceasa (2022, p. 11) ressalta “o peso da representação do Cinturão Verde de Goiânia, que basicamente é formado pelas duas principais microrregiões, Goiânia e Anápolis (MR-Goiânia/ MR-Anápolis) que juntas formam um grupo de 37 municípios e equivaleram no período a 71,01% do total oferta pelo estado.”

Para ratificar essa constatação, os dados da Ceasa mostram a presença de vários municípios da Região Metropolitana de Goiânia participando do fornecimento dos principais alimentos da Ceasa-GO. Dentre eles, destacam-se: Bonfinópolis, Goianápolis, Goiânia, Nerópolis, Hidrolândia, Inhumas, Trindade, Abadia de Goiás, Nova Veneza, Senador Canedo, Teresópolis de Goiás e Guapó, sendo que dos dezenove alimentos apresentados na tabela 7, os municípios citados somente não participaram da oferta de cinco deles (batata, cebola, abóbora japonesa, melancia e abacaxi).

Tabela 7 - Principais alimentos ofertados na CEASA-GO em 2022.

Produto	Volume (t)	Oferta do Estado (%)	Oferta de outros Estados (%)	Participação oferta geral (%)	Principais municípios do Estado na oferta
Tomate	112.199,51	93,62	6,38	12,05	Anápolis - Bonfinópolis - Corumbá de Goiás - Goianápolis – Goiânia - Leopoldo de Bulhões – Nerópolis – Ouro Verde de Goiás – Pirenópolis – São João d'Aliança
Batata	97.265,30	17,6	82,4	10,45	Anápolis - Cristalina – Niquelândia - Santa Cruz de Goiás
Repolho	46.047,11	71,99	28,01	4,95	Anápolis - Campo Limpo de Goiás - Cristalina – Goianápolis - Leopoldo de Bulhões – Nerópolis - Ouro Verde de Goiás -Luziânia
Maçã	45 409 11	X	100	4,88	Região Sul do Brasil
Melão	40.989,01	X	100	4,4	Região Nordeste do Brasil
Laranja	38.530,96	85,14	14,86	4,14	Anápolis - Hidrolândia – Inhumas – Itaberaí – Goianápolis – Trindade
Cebola	34.436,82	26,33	73,67	3,7	Alexânia – Cristalina – Luziânia – Planaltina - Santa Cruz de Goiás
Abóbora Japonesa	30 52458	70,03	29,97	3,28	Cristalina - Ipameri – Itapuranga - Luziânia – Nova Glória – Pontalina - Rio Verde de Goiás - Santa Helena de Goiás - Vicentinópolis
Mamão	28.618,68	17	83	3,07	Anápolis - Hidrolândia – Inhumas - Itaberaí – Piracanjuba – Trindade
Banana	26.372,19	69,77	30,23	2,83	Abadia de Goiás – Anápolis – Avelinópolis - Itaguari – Itaguaru – Jataí – Ouro Verde de Goiás – Silvânia
Limão	24.172,60	59,49	40,51	4,61	Abadia de Goiás – Anápolis - Goianápolis– Goiânia – Hidrolândia - Leopoldo de Bulhões – Nerópolis – Piracanjuba

Cenoura	23.573,07	88,49	11,51	2,53	Cristalina – Goianápolis - Leopoldo de Bulhões – Nerópolis – Ouro Verde de Goiás – Padre Bernardo
Melancia	23.298,85	45,64	54,36	2,5	Jaraguá - Jesúpolis – Morrinhos - Nova Crixás – Nova Glória – São Luiz do Norte – Uruana
Abacaxi	22.336,32	56,94	43,06	2,4	Indiara – Jaraguá – Petrolina de Goiás – São Luís de Montes Belos – São Luiz do Norte
Manga	20.878,26	24,14	75,86	2,24	Anápolis – Inhumas – Goiânia – Goiás - Nerópolis – Nova Veneza - Senador Canedo – Trindade
Pera	20.477,96	X	100	2,2	Região Sul do Brasil
Batata Doce	19.770,67	98,35	1,65	2,12	Anápolis - Campo Limpo de Goiás – Leopoldo de Bulhões – Nerópolis - Ouro Verde de Goiás - Teresópolis de Goiás
Tangerina	18.440,35	60	40	1,98	Anápolis – Goianápolis - Hidrolândia - Inhumas – Leopoldo de Bulhões – Nerópolis - Nova Veneza – Ouro Verde de Goiás - Senador Canedo – Teresópolis de Goiás – Trindade
Mandioca	18.308,53	99,92	0,08	1,97	Abadia de Goiás – Bela Vista de Goiás – Bonfinópolis – Goianápolis - Goiânia – Guapó – Inhumas – Leopoldo de Bulhões - Nerópolis – Nova Veneza

Fonte: DIVTEC – CEASA/GO (2022).

Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2023).

Tais aspectos fundamentam o debate central dessa pesquisa no que se refere à produção e ao consumo de alimentos. Por um lado, a Ceasa é tipo de mercado instituído pelo Estado, que desempenha um papel essencial para a circulação dos alimentos, atendendo a demanda decorrente da especialização produtiva provocada pelo *modus operandi* do agronegócio. Mas, por outro lado, as observações realizadas em campo revelaram novas dinâmicas para a produção alimentar, que não estão vinculadas à Ceasa.

A conjuntura da pandemia de COVID-19 associada à redução orçamentária das políticas de aquisição de alimentos da agricultura camponesa e ao avanço das tecnologias de informação e comunicação (TICs) impulsionaram a criação de novos canais de comercialização, que abrem possibilidades para pensar ações pró soberania alimentar. No entanto, ainda correspondem ao atendimento de uma determinada parcela da população que detém maior poder aquisitivo.

Esta análise permite afirmar que a produção de hortigranjeiros está predominantemente concentrada na Região Metropolitana de Goiânia (RMG). Essa concentração reforça o papel exercido por esses municípios no âmbito da produção e do abastecimento de alimentos da RMG. Portanto, evidencia-se a importância estratégica da RMG para a promoção da soberania alimentar no campo e na cidade. Contudo, ainda é preciso garantir o atendimento universal das demandas do abastecimento alimentar da população para alcançar uma soberania alimentar efetiva.

Retomando Santos (2009, p.275), não basta produzir, pois é “indispensável por a produção em movimento. Em realidade, não é mais a produção que preside à circulação, mas é esta que conforma a produção.”. Assim, é interessante relacionar a distribuição dos hortigranjeiros e as redes de escoamento, já que “mais de 4 mil veículos transitam diariamente na CEASA-GO” e a comercialização atingiu 950.423,65 toneladas em 2018, com movimentação de 2,2 bilhões de reais, sendo o único entreposto do estado e a quarta maior central de abastecimento de Hortifrúti do Brasil, ficando atrás somente de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. (CEASA, 2018, p.18).

Em que pese o contexto de crise econômica, a Análise Conjuntural 2019 revela uma movimentação financeira de 2,4 bilhões de reais, o que significa um incremento de 11,47% em relação a 2018, embora tenha sido identificado uma retração de -0,12% no volume comercializado, totalizando 949.286,74 toneladas de hortigranjeiros. Porém, a variação identificada mostra um equilíbrio na oferta de produtos. (CEASA, 2019).

Já em 2022, a Ceasa-GO movimentou 931.073,14 toneladas de hortifrutigranjeiros, um incremento de 3,65% comparado ao ano anterior (2021), sendo que o giro financeiro foi de R\$ 3,3 bilhões de reais, indicando uma performance de 32,10% superior em relação a 2021.

Segundo essa análise conjuntural, considera-se que o ano de 2022 foi o ano da retomada da normalidade do mercado levando-se em conta que os dois últimos anos anteriores (2020-2021) foram marcados pelo reflexo da pandemia do COVID-19, quando o mercado foi duramente afetado, incluindo o setor produtivo motivado pela insegurança e incertezas do mercado.

Na comprovação dos fatos, os dados da variação dos alimentos ofertados em 2019 para 2021 registrou-se uma queda de 4,50%, de 2020 para 2021 ocorreu também, embora numa proporção menor, uma retração de 0,91%. Assim, justifica-se o otimismo quanto aos números obtidos em 2022, com uma reação substancial tanto no volume quanto na movimentação financeira. (CEASA, 2022).

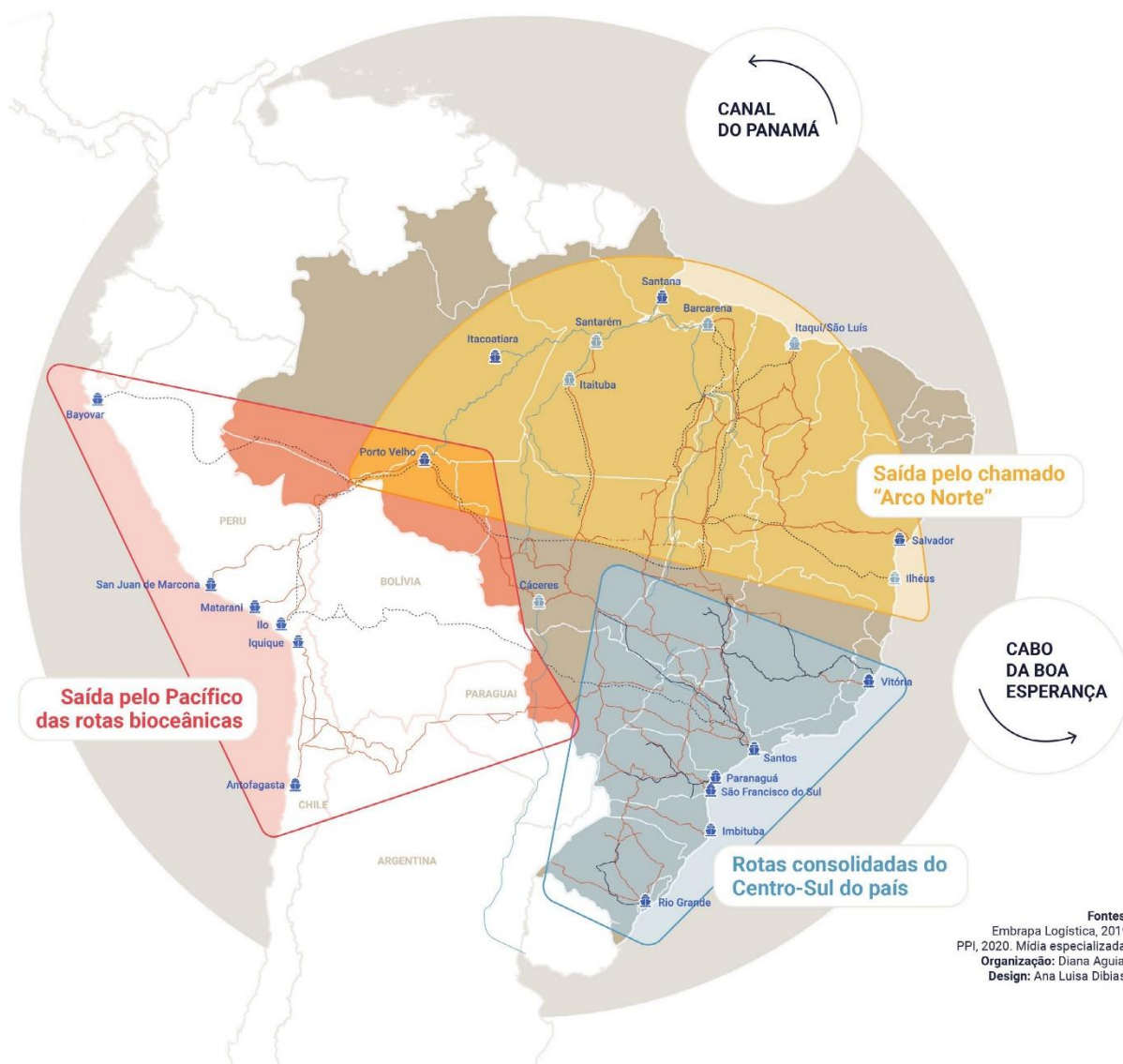
Considerando esses dados referentes à comercialização realizada no âmbito da Central de Abastecimento de Goiás, cabe analisar as condições de circulação nas rodovias BR-060 e BR-153, que atendem aos municípios envolvidos nesse processo.

A partir da caracterização feita por Souza (2018), nota-se que as duas rodovias são pavimentadas, sendo que a primeira é totalmente duplicada com 504,4 quilômetros de extensão e perpassa 21 municípios goianos no sentido nordeste-sudoeste, dos quais somente três (Acreúna, Aporé e Chapadão do Céu) não participam da oferta de hortigranjeiros na CEASA-GO. Já a BR-153 tem 703,6 quilômetros de extensão no sentido norte-sul, é parcialmente duplicada e atravessa 27 municípios do estado de Goiás, dos quais, coincidentemente, apenas três (Estrela do Norte, Hidrolina e Panamá) não estão envolvidos na comercialização de alimentos da CEASA-GO.

Dessa forma, além dos produtos que participam das pautas de exportação – grãos, carnes e minérios – há uma grande diversidade de bens e produtos que circulam diariamente pelas rodovias goianas. A paisagem das rodovias revela a dinâmica socioeconômica do estado e a movimentação dos principais alimentos tanto nas regiões produtoras, nas áreas de circulação ou nos locais de consumo. (CASTILHO, 2016).

Considerando a produção agrícola do estado de Goiás, é válido exemplificar as principais vias de escoamento das *commodities*, com destino ao principal parceiro comercial do país, a China. A partir do Dossiê Crítico da Logística da Soja, Aguiar (2021) explora como os interesses do agronegócio influenciam os programas públicos de infraestrutura, mostrando que o escoamento da soja movimenta a agenda da infraestrutura logística. A figura 25 demonstra quais são as principais rotas da soja já existentes e o projeto de saída pelo Pacífico pela rota bioceânica

Figura 25 - Os sentidos das principais rotas da soja (existentes e projetos)



Fontes: Embrapa Logística, 2019. PPI, 2020. Mídia especializada. Organização: Diana Aguiar. Design: Ana Luisa Dibiasi

Já na figura 26 é possível visualizar que os principais projetos logísticos das novas rotas da soja irradiam a partir do Brasil Central, tendo em vista a expansão da soja no norte do Mato Grosso, nas áreas de transição Cerrado-Amazônia e o Matopiba³¹. Em resumo, “o caminho mais usual para a China segue sendo majoritariamente circundando o Sul da África, seja através dos novos portos do Arco Norte (denominação para os portos das regiões brasileiras Norte e Nordeste) ou dos tradicionais do Centro-Sul.”. (AGUIAR, 2021, p.28).

³¹ Referência aos estados Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, que correspondem às últimas áreas de expansão da fronteira agrícola no país.

Vale lembrar que, em 2023, o Supremo Tribunal Federal autorizou a retomada do controverso projeto de construção da Ferrogrão, marcado por complexas questões socioambientais. Trata-se de um projeto bilionário que envolve o desmatamento da Amazônia, o agravamento de conflitos fundiários e representa uma ameaça aos territórios indígenas, visando a construção de uma ferrovia de quase mil quilômetros de extensão para atender o agronegócio e viabilizar o escoamento da produção agrícola do Centro-Oeste aos portos do norte do país.

Figura 26 - Principais rotas da soja em expansão nas regiões Norte e Nordeste do país



Fontes: Embrapa Logística, 2019. PPI, 2020. Mídia especializada. Organização: Diana Aguiar. Design: Ana Luisa Dibiasi

No que se refere à circulação de mercadorias para o mercado consumidor, é evidente a relevância do consumo associado à Região Metropolitana de Goiânia para a CEASA-GO, posto que esse é o seu maior contingente de clientes. Em segundo plano aparecem clientes oriundos das demais mesorregiões do estado de Goiás e em menor escala o entreposto também exerce o papel de expedidora de mercadorias para outros estados. Logo, percebe-se a importância da estatal para abastecimento do mercado consumidor estadual. (CEASA, 2019).

Por meio desses elementos, verifica-se o papel das rodovias citadas para efetivar a circulação de alimentos para o entreposto de comercialização de Goiás, tanto na escala estadual como regional, haja vista que a CEASA-GO tem uma centralidade no abastecimento das regiões Centro-Oeste e Norte do país, destacando-se os estados de Mato Grosso, sul do Pará, Tocantins e sul do Maranhão.

Para a Divisão Técnica, a BR-153 é o fator facilitador de toda a logística desse entreposto, sendo essa localização intencional. No que concerne à localização e o acesso ao mercado, a análise é unânime: tanto os agentes privados quanto os agentes públicos consideraram a sua localização privilegiada por ser de fácil acesso e estratégica para atender não só a população goiana, mas também ao entorno e outros estados que utilizam a CEASA-GO para abastecer seus mercados. (LIMA; PASQUALETTO, 2017).

Portanto, “além da dinâmica intra-regional [sic], caracterizada principalmente pelas relações no âmbito da rede urbana regional, os fluxos inter-regionais via modal rodoviário constituem outro fator que justifica o expressivo volume de tráfego nos trechos considerados”. (SOUZA, 2018, p.10).

Ademais, Souza (2018) também enfatiza em sua análise o caráter espoliativo da concessão das rodovias, revelando a localização estratégica das praças de pedágio em pontos de maior volume de tráfego, pois interliga importantes centros urbanos como Brasília, Anápolis, Goiânia e Aparecida de Goiânia. Mas, um desses pontos é na BR-060 (km 107,9) em Goianápolis que, segundo Souza (2018), liga dois dos principais centros urbanos de Goiás – Goiânia e Anápolis, e que por isso registrou o maior volume de tráfego do estado, uma vez que é bastante significativo o fluxo diário de trabalhadores e estudantes entre as duas cidades, além do fluxo pendular dos habitantes de Goianápolis também.

Cabe salientar que o município de Goianápolis aparece em destaque na oferta de alimentos da Ceasa-GO desde 2008 na Análise Conjuntural divulgada pela empresa. Ultimamente, é o primeiro lugar na oferta de hortifrúti do estado de Goiás, totalizando 63,59 mil toneladas que corresponde a 12,68% da oferta do Estado, movimentando 22,5 milhões de reais (CEASA, 2019), isto é, está inserido na lógica metropolitana pelo viés da agricultura

(ARRAIS, 2016), o que pode influenciar na intensidade dos fluxos de veículos nesse trecho rodoviário.

Outro fator preponderante para evidenciar a relação entre as rodovias BR-060 e BR-153 e o funcionamento da CEASA-GO consiste na participação das outras regiões brasileiras na oferta de alimentos para esse entreposto atacadista, como pode ser visto na tabela 8, que mostra tanto o percentual de participação de cada uma das regiões brasileiras no volume total que é ofertado na CEASA-GO em 2019 bem como quais são os estados que se destacam na oferta de alimentos de cada região do país que chegam até o estado de Goiás. Isso implica na utilização das redes de circulação, isto é, das rodovias citadas, pois “o principal eixo de circulação longitudinal é a BR-153, que liga o sudeste ao norte do país. A rodovia latitudinal de maior destaque é a BR-060, que liga Brasília, Goiânia e Cuiabá, áreas com maior densidade populacional e maior produção de grãos e manufaturados.” (ARRAIS, 2016, p. 50).

Tabela 8 – Participação das regiões do Brasil na oferta de alimentos da CEASA-GO em 2019

Região	Volume	Participação na oferta (%)	Principais estados	Volume em ton.	Índice part. do estado na região (%)
Centro-Oeste	503.665,08	53,05	GO	501.563,95	99,58
			DF	1.514,75	0,30
			MT	560,15	0,11
Sudeste	230.554,85	24,29	MG	111.877,56	48,52
			SP	112.401,31	48,75
			ES	5.771,84	2,50
Sul	100.509,89	10,58	SC	55.771,64	55,48
			RS	16.954,25	16,87
			PR	27.784,00	27,65
Nordeste	98.505,39	10,38	BA	75.192,15	76,33
			PB	234,19	0,24
			PE	15.185,50	15,42
			RN	6.797,07	6,90
Norte	16.051,53	1,70	TO	15.852,35	98,76
			PA	183,60	1,14
			AM	15,58	0,10
Total	949.286,74	100,00			

Fonte: Ditec (Análise Conjuntural 2019 – Ceasa-GO). Organização: Ângela Maria Martins Peixoto (2021)

Conforme destaca o gerente de Divisão Técnica da Ceasa, a dinâmica de funcionamento do entreposto é a interação, mas é importante lembrar do fator sazonal, que influencia bastante na comercialização. Nesse sentido, a participação da região Centro-Oeste na oferta de alimentos fica em aproximadamente 50%, e o restante é ofertado pelas outras regiões.

Na análise de Souza (2018), a concessão das BR-060 e BR-153 em Goiás abrange exatamente os trechos mais movimentados dessas rodovias e é a manifestação do caráter estratégico do controle das redes de transportes. Por isso, o autor é enfático ao caracterizar que,

na verdade, a concessão desses trechos configura o processo de acumulação por espoliação, difundido por Harvey, porque “expressa uma estratégia do capital para garantir, por intermédio do Estado, o seu processo de acumulação”, ou seja, utiliza da apropriação privada de ativos públicos. (SOUZA, 2018, p. 82).

Nesse sentido, pauta-se mais uma vez a centralidade do Estado, direcionando as condições de circulação e de controle das redes técnicas como instrumentos de poder, sendo que

a concessão das BR-060 e BR-153 em Goiás caracteriza um processo perverso: após construir e melhorar (pavimentação e duplicação) as rodovias, o Estado as entrega aos grupos privados e, como se não bastasse, ainda oferece as condições financeiras necessárias (financiamento) para a apropriação privada. Trata-se, por assim dizer, de um processo espoliativo-acumulativo muito mais perverso que a "privatização" em sentido jurídico, pois se realiza sob a tutela do Estado. (SOUZA, 2018, p.86).

Posto isso, reitera-se com base em Arroyo (2015) que os fluxos de mercadorias se organizam através de redes que, para multiplicar-se e intensificar-se, dependem da eficácia desses fixos. Os fixos auxiliam em diferentes momentos do processo produtivo: na produção, na distribuição, na troca, no consumo. Quando são em forma de linhas, ou seja, vias que permitem o fluir das mercadorias, um dos exemplos são as rodovias que facilitam o traçado de diferentes rotas para o escoamento das mercadorias. Há que se destacar o papel da fluidez territorial, que é fundamental para a produção e o consumo, repercutindo na dinâmica do território, sem esquecer que a fluidez é seletiva e está a serviço de agentes hegemônicos.

Nesse sentido, para analisar a produção e o consumo de alimentos é substancial considerar a fluidez territorial e, mais do que isso, as suas condições de efetivação: da produção, passando pela circulação, distribuição e consumo, destacando-se nesse caso a centralidade do Estado nesse processo.

Para continuar esse estudo, cabe reiterar que, por meio das políticas públicas, o Estado notadamente influencia todas as instâncias produtivas. A ação estatal pode facilitar ou dificultar os fluxos de mercadorias e também favorecer a produção de *commodities* em detrimento da produção de alimentos, o que será discutido no próximo capítulo com o objetivo de compreender esse arranjo em que a monopolização dos mercados por grandes corporações limita a diversidade de alimentos disponíveis para a população, podendo aumentar os preços e, conseqüentemente, ter implicações drásticas para os agricultores e consumidores quando se pensa o acesso a uma alimentação adequada.

3 O PAPEL DO CONSENSO DAS COMMODITIES E DA LOGÍSTICA NA CONSTITUIÇÃO DO CONSENSO DA FOME

Esse capítulo tem como objetivo apresentar uma análise da relação intrínseca entre a produção, a circulação e o consumo de alimentos. Considerando a produção, predomina o Consenso das *Commodities*, que é amparado pelo Consenso da Logística, orientando a circulação. Mas, pautando o consumo, propomos aqui o Consenso da Fome.

Essa proposta é feita com base na ascensão das grandes corporações de *commodities* em um sistema alimentar hegemônico que promoveu a padronização alimentar, o incentivo ao consumo de produtos industrializados, favoreceu a expansão de grandes redes varejistas e o predomínio dos circuitos longos de comercialização, a subordinação dos agricultores aos impérios alimentares e a diminuição da diversidade alimentar.

A partir desses elementos, ocorreu um aumento gradual da insegurança alimentar e nutricional em todos os níveis. Ou seja, a prevalência da fome é recorrentemente um problema a ser enfrentado, porque a sua erradicação não faz parte do interesse do grande capital.

A seguir faremos apontamentos que levam a essa compreensão de que a partir da existência do consenso das *commodities* e da logística há que se considerar a existência de um Consenso da Fome, haja vista que a soberania alimentar no campo e na cidade ainda não é efetivamente um projeto estruturado, seja em construção e tampouco consolidado no Brasil.

3.1. A resistência dos sistemas econômico e alimentar e a persistência da fome

Diante do que foi analisado no capítulo 2, observa-se as condições desiguais em que ocorrem a produção, a circulação, a distribuição e o consumo. O estudo das redes técnicas revelou que as redes de transporte são instrumentos estratégicos que atendem quase que exclusivamente às demandas do agronegócio brasileiro, enquanto a circulação de pessoas, por exemplo, é desprezada no âmbito das ações do Estado.

Considerando que as redes têm o potencial de conectar, mas também de excluir (DIAS, 2000), nota-se que os fluxos de pessoas não desfrutam dos mesmos subsídios que os fluxos de mercadorias, visto que a livre circulação de mercadorias é de interesse do grande capital, o qual também promove barreiras à circulação das pessoas.

À escala planetária ou nacional, as redes são portadoras de ordem — através delas as grandes corporações se articulam, reduzindo o tempo de circulação em todas as escalas nas quais elas operam; o ponto crucial é a busca de um ritmo, mundial ou nacional, beneficiando-se de escalas gerais de produtividade, de circulação e de trocas. Na escala local, estas mesmas redes são muitas vezes portadoras de desordem

— numa velocidade sem precedentes engendram processos de exclusão social, marginalizam centros urbanos que tirava sua força dos laços de proximidade geográfica e alteram mercados de trabalho. (DIAS, 2000, p. 154).

Dessa forma, fica explícito o caráter de segregação e exclusão das redes técnicas, controladas pela ação estatal e manipuladas estrategicamente por atores hegemônicos. No que tange ao território goiano, esses aspectos são observados na circulação da produção do agronegócio, privilegiada pela infraestrutura das rodovias.

Tais elementos expressam o que Aguiar (2021) denominou de “consenso da logística”, que consiste em priorizar uma infraestrutura que viabilize tanto a extração quanto o escoamento das *commodities*. “No caso do Brasil, a logística da soja tem estado no centro da agenda “pública” de infraestrutura nos últimos anos, em detrimento de alternativas com potencial de dinamizar outras economias e formas de viver e produzir.” (AGUIAR, 2021, p.6).

Na verdade, o consenso da logística (AGUIAR, 2021) é uma consequência do chamado “consenso das *commodities*”, expressão cunhada por Svampa (2012) e que define o contexto no qual a exportação de bens primários e sem valor agregado torna-se hegemônica na América Latina. Portanto,

En el último decenio, América Latina realizó el pasaje del Consenso de Washington, asentado sobre la valorización financiera, al Consenso de los commodities, basado en la exportación de bienes primarios a gran escala. Ciertamente, si bien la explotación y exportación de bienes naturales no son actividades nuevas en la región, resulta claro que en los últimos años del siglo XX y en un contexto de cambio del modelo de acumulación, se ha venido intensificando la expansión de proyectos tendientes al control, extracción y exportación de bienes naturales, sin mayor valor agregado. (SVAMPA, 2012, p.16).

O processo de reprimarização da economia³², que corresponde a um fenômeno em que ocorre um incremento da exportação de produtos primários em relação aos produtos industrializados – depende de uma infraestrutura logística. No que tange a esse aspecto, Aguiar (2021) pondera que desde o momento da redemocratização, os programas e projetos de infraestrutura de integração regional e nacional estão presentes no planejamento governamental, ou seja, independe do contexto político, pois

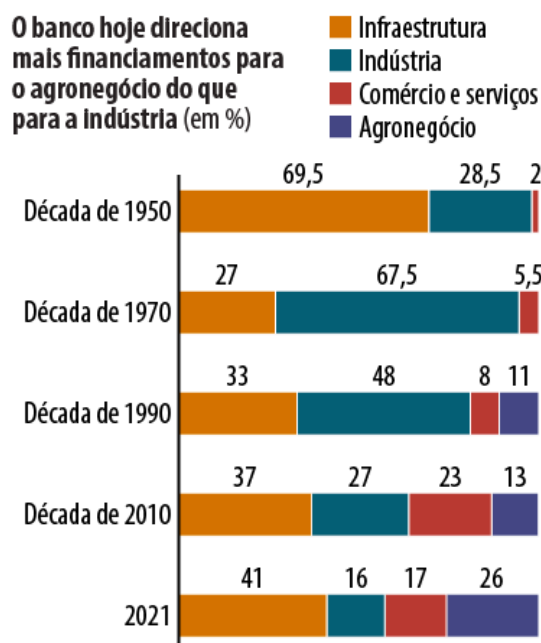
da centro-direita neoliberal à centro-esquerda neo-desenvolvimentista, o “consenso das *commodities*” refletiu-se também no consenso da infraestrutura logística: foi

³² Para aprofundar o debate sobre a reprimarização das exportações brasileiras, consulte: 1) GONÇALVES, José Sidnei. *Reprimarização ou Desindustrialização da Economia Brasileira: uma leitura a partir das exportações para o período 1997-2010*, Instituto de Economia Agrícola, São Paulo, v. 6, n. 12, 2011; 2) LAMOSO, Lisandra Pereira. *Reprimarização no Território Brasileiro*. In: *Espaço e Economia*, n. 19, 2020. Disponível em: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/15957>.

mantida e reiterada a lógica de tornar a construção civil um motor central do “desenvolvimento” da economia e a integração do território nacional via eixos/corredores logísticos, um imperativo da dinamização das exportações. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também foi chamado a financiar e participar da estrutura dos projetos. De forma geral, a dimensão de desenvolvimento regional ou territorial dos eixos foi se tornando mero aparato retórico para projetos de infraestrutura logística que servem aos interesses das empresas exportadoras de commodities agrominerais. (AGUIAR, 2021, p.30).

No que tange a essa participação do BNDES para o financiamento dos projetos de infraestrutura voltados ao agronegócio, é válido lembrar que o banco foi originalmente criado pelo governo federal em 1952 com uma missão bem delineada de impulsionar o desenvolvimento do parque industrial brasileiro. Porém, desde 2018, esse banco de fomento vem financiando mais o agronegócio do que o setor industrial, conforme os dados da figura a seguir. Em 2019, o BNDES aplicou R\$ 16 bilhões em projetos do agronegócio, mas para os projetos da indústria o investimento foi de R\$ 9 bilhões. Esses dados evidenciam uma mudança substancial nos setores financiados pelo banco, porque em 2009 os montantes haviam sido de R\$ 7 bilhões e R\$ 63,5 bilhões, respectivamente. Cabe salientar que nos primeiros 40 anos de existência, o BNDES praticamente não financiou negócios rurais. (WESTIN, 2021).

Figura 27 - Recursos do BNDES de acordo com os setores a economia



Fontes: BNDES (2021); Ricardo de Menezes Barboza, Mauricio Furtado; Humberto Gabrielli (2019); Agência Senado (2022).

Essa tendência de favorecimento do agronegócio a partir do fomento do BNDES é um resultado nítido da força política exercida por esse segmento na composição do Congresso Nacional. O processo de reprimarização da economia foi intensificado, e o Brasil tem enfrentado uma precoce desindustrialização, com uma redução significativa da participação do setor industrial no Produto Interno Bruto (PIB) e também na geração de empregos, além do fechamento de indústrias.

Os apontamentos realizados anteriormente deixaram evidente a justaposição entre o “Consenso das *Commodities*” e o “Consenso da Logística”, no entanto ainda é importante acrescentar outros elementos a essa compreensão. Embora tenham sido apresentados mínimos avanços obtidos no âmbito da insegurança alimentar e nutricional por meio da criação de algumas políticas públicas, a fome ainda persiste de forma assustadora para milhões de brasileiros e brasileiras. Porém, o problema da fome é intencional e decorrente da (in)ação do Estado.

Assim como a prioridade tem sido a produção de *commodities* no lugar de comida, e toda a infraestrutura tem atendido preferencialmente a produção de *commodities*, também é nítido que a construção de políticas públicas de Estado que tenham como centralidade a soberania alimentar sempre foi adiada. Como já foi salientado, a ascensão de um governo progressista não foi eficiente para romper a estrutura de classes que compõe o Estado.

Na primeira década dos anos 2000, iniciou-se um novo ciclo de boom nas *commodities* agrícolas puxado pela demanda chinesa e pela promoção de biocombustíveis, seja de cana-de-açúcar no Brasil ou de milho nos Estados Unidos. Nesse contexto, as políticas de segurança alimentar e de fortalecimento da agricultura familiar conviviam com a celebração dos agronegócios brasileiros como celeiro do mundo e promessa de desenvolvimento energético verde. (WILKINSON, 2023). Ou seja, o incentivo estatal ao avanço do agronegócio e a consolidação do Brasil como exportador de matérias-primas sempre foram uma prioridade independente da conjuntura política.

Portanto, políticas públicas de segurança alimentar e nutricional foram cruciais ao longo dos últimos anos, mas ainda são insuficientes para romper com a hegemonia das corporações de *commodities* (CARVALHO; OLIVEIRA, 2020), vide o desmonte das políticas públicas sociais de combate à fome conforme análise já realizada. Se a prioridade é a manutenção do país como líder mundial no mercado de *commodities*, a produção de alimentos saudáveis e a agricultura camponesa são excluídas da agenda de políticas públicas estatais ou recebem menores incentivos governamentais.

As transformações agrárias no Brasil nas últimas quatro décadas consolidaram o complexo soja-carne, mas também fragilizaram as estruturas do abastecimento alimentar no país bem como a qualidade dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros. Isso significa que está em curso uma transformação gradual na forma como se dá a produção e a comercialização do que comemos (AGUIAR, 2021), e deixa evidente a correlação entre *commodities*, redução da diversidade de alimentos disponíveis e a Insegurança Alimentar e Nutricional da população.

Em análise crítica à falsa ideia de que a economia brasileira é sustentada pelo Agro, Mitidiero Junior; Goldfarb (2021) são enfáticos ao afirmar que o agro – denominação recente criada para intitular esse setor da economia – não é tech, não é pop e muito menos tudo, referindo-se à expressão “Agro é tech, agro é pop, agro é tudo” propagado pelo agronegócio.

Os autores alertam que o Agro usa diversas estratégias para construir um consenso na sociedade brasileira de que se trata de um setor dinâmico, moderno e fundamental para a economia brasileira. Mas, na verdade, esse é o setor que mais recebe benefícios em forma de créditos, incentivos, isenções tributárias e até perdões de dívidas. E nessa conjuntura,

No “tudo” que o Agro invoca para si entra a fome, com isso, o Agro é, também, fome. O Agro molda, defende e planeja uma estrutura político-econômica de produção de alimentos que desagua no aumento da fome. Por isso, a insegurança alimentar no Brasil não é uma consequência inesperada de uma pandemia ou uma falha do sistema econômico, mas, sim, projeto. (MITIDIERO JUNIOR; GOLDFARB, 2021, p. 33)

Portanto, o “Agro não alimenta o mundo porque não alimenta nem os brasileiros, como pôde ser visto pela ótica da inflação dos preços alimentares e aumento da fome no Brasil.” (MITIDIERO JUNIOR; GOLDFARB, 2021, p. 33). E essa noção equivocada acerca de quem produz comida no Brasil ajuda a sustentar o Consenso da Fome, porque enquanto a sociedade brasileira defende o Agro como a “indústria riqueza do Brasil”, a agricultura camponesa continua invisibilizada, enfrentando dificuldades para garantir sua permanência no campo ao passo em que no contexto urbano a insegurança alimentar e nutricional aumenta progressivamente.

É importante insistir na divulgação de pesquisas que ajudem a desmistificar esses elementos, mostrando que o Agro não é responsável pela nossa alimentação e pelo crescimento da economia. Nesse sentido, não se trata de acrescentar valor à produção do setor agrícola, assim como não é suficiente que o setor do Agro pague mais impostos ou produza internamente seus insumos tecnológicos para resolver todos os problemas. Trata-se de buscar um desenvolvimento diferente, uma agricultura alternativa, ou seja, uma forma distinta de produzir e distribuir. (MITIDIERO JUNIOR; GOLDFARB, 2021).

O estudo realizado por Santos *et al.* (2022) apresenta alguns pontos cruciais para essa discussão ao abordar a temática da financeirização da agricultura e da terra no Brasil, destacando os efeitos da aproximação entre o mercado financeiro e o agronegócio, tais como: aumento da fome e da insegurança alimentar e nutricional, maior liberação de agrotóxicos e intensificação do desmatamento no país.

Com o processo de financeirização da agricultura tem ocorrido uma ênfase cada vez maior na produção de *commodities* para o mercado internacional, que influencia a produção de alimentos para o mercado interno, ou seja, tem implicações diretas para o abastecimento e o consumo alimentar. A expansão das práticas financeiras possui três consequências: 1) acentua a desigualdade de poder e renda entre os atores envolvidos; 2) aumenta a vulnerabilidade econômica e ecológica (superexploração dos recursos naturais) nos sistemas agroalimentares; e 3) impede e atenua as demandas coletivas de mudança e resistência. (SANTOS *et al.*, 2022).

Outro ponto importante dessa análise é que a elevação do preço das terras no Brasil está associada a essa dinâmica de financeirização das *commodities* agrícolas,

pois pressiona, voluntária ou involuntariamente, para que agricultores familiares e proprietários menos capitalizados vendam ou arrendem suas áreas. Nesse caso, há uma interferência sobre a produção, a distribuição e o consumo de alimentos em nível micro, haja vista o papel que estes atores possuem no abastecimento local e regional. Isto porque, quando é um investidor estrangeiro que adquire certa área, há casos em que a produção é destinada a atender a demanda alimentar no país de origem da mesma. (SANTOS *et al.*, 2022, p. 40).

A partir dessa compreensão, nota-se que o aumento da especulação financeira representa um novo mecanismo de concentração de terras e, conseqüentemente, da perda de autonomia dos agricultores camponeses no âmbito da produção de alimentos, o que leva ao aumento da fome.

Santos *et al.* (2022, p.43) salientam que a terra e a produção alimentar são bens vitais para a produção e a reprodução da vida humana e animal, da biodiversidade e do equilíbrio ecológico e que, portanto, “ não podem ficar submetidos a uma estratégia de ganho especulativo voltado ao benefício dos acionistas desses fundos e empresas que “negociam” terras e produção agroalimentar.”.

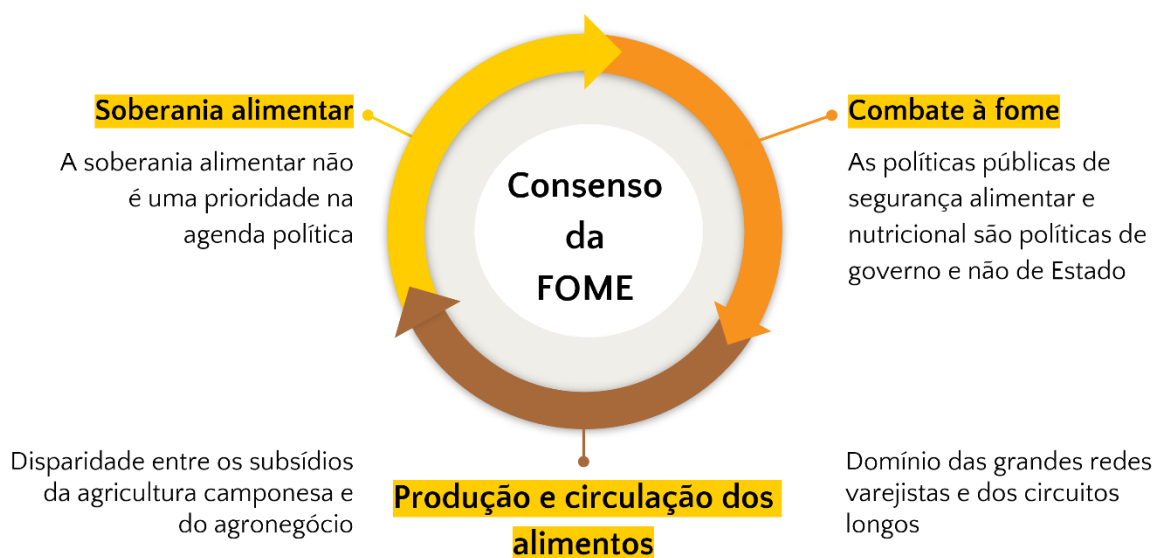
Diante dessas evidências, a constatação de que o Brasil também não possuía uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar não era uma surpresa, mesmo que uma proposta tenha sido formulada pelo Consea com intensa participação social de 2003 a 2019 quando foi extinto (MALUF, 2020). Se nada foi feito no governo de Jair Bolsonaro, também é importante considerar que durante todo o tempo dos governos Lula e Dilma, entre 2003 e 2016, essa

política de Estado não foi estruturada e concretizada. Somente no final de 2023, no terceiro mandato do governo Lula, que foi lançado o Decreto nº 11.820, de 12 de dezembro de 2023, que institui a Política Nacional de Abastecimento Alimentar – PNAAB e dispõe sobre o Plano Nacional de Abastecimento Alimentar, que se torna prioritário na agenda política.

Os Consensos das *Commodities* e da Logística operam beneficiando particularmente as corporações de *commodities* e os impérios alimentares. Entretanto, as consequências são compartilhadas pelo conjunto da sociedade brasileira, e a sua expressão mais perversa tem sido o aumento substancial e contínuo da fome desde a publicação da PNAD 2017-2018.

Com base nesses apontamentos, apresenta-se aqui a tese de que existe o Consenso da Fome, representado no esquema a seguir (figura 28).

Figura 28 - O Consenso da Fome



Elaboração: Ângela M. M. Peixoto (2020).

O Consenso da Fome também impera no país porque diante da trajetória das políticas públicas elaboradas para o combate à fome não é possível observar ações efetivas que priorizem a construção da soberania alimentar no campo e na cidade. Conforme analisado no capítulo um, programas como o PAA foram totalmente destruídos com a mudança de uma conjuntura política, o que revelou a fragilidade das políticas de governo e a urgência de se pensar em políticas permanentes de Estado.

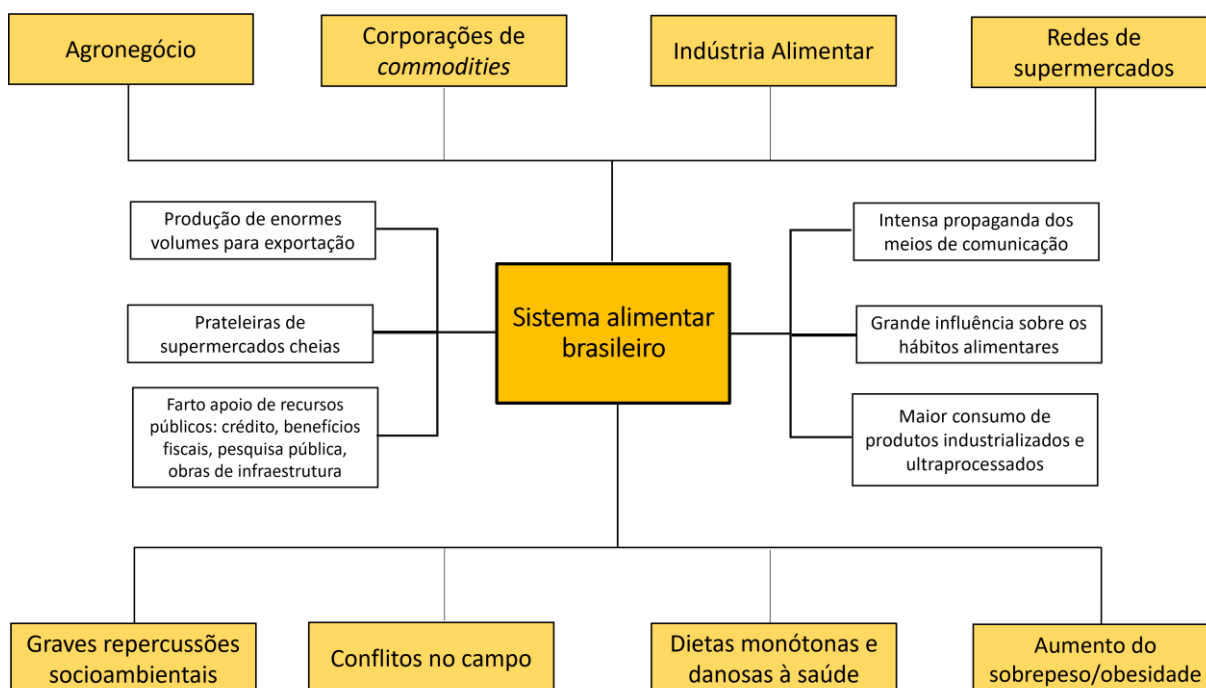
Além disso, no âmbito da produção e da circulação de alimentos, a disparidade entre os incentivos da agricultura camponesa e do agronegócio é elucidativa do papel que o Brasil ocupa no comércio internacional como um grande fornecedor de *commodities*. Por outro lado, as

corporações também são hegemônicas nesse sistema alimentar, contribuindo para a transformações dos hábitos alimentares e o aumento do consumo de produtos industrializados e ultraprocessados.

Maluf (2020) faz um apontamento relevante à compreensão comum de que o conjunto formado pelo agronegócio, pelas grandes agroindústrias e pela indústria alimentar é muito produtivo e eficiente, capaz de produzir grandes volumes para exportação ao mesmo tempo em que mantém as prateleiras dos supermercados sempre cheias.

O autor elenca algumas importantes ressalvas sobre as consequências desastrosas causadas por esse conjunto de atores hegemônicos do sistema alimentar vigente. Conforme pode ser visto no esquema da figura 29, destacam-se as graves repercussões socioambientais do modelo agropecuário, os conflitos sempre frequentes no campo, a prevalência de dietas monótonas e danosas à saúde humana e o crescimento do sobrepeso e obesidade. Portanto, a sua alegada eficiência e competitividade privada dependem, na verdade, de intensos subsídios públicos – como crédito barato nem sempre pago, benefícios fiscais, amplo aparato de pesquisa igualmente pública (EMBRAPA e congêneres estaduais) e obras de infraestrutura. (MALUF, 2020).

Figura 29 - Caracterização do sistema alimentar brasileiro



Fonte: Maluf (2020). Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2023).

Enquanto a base do sistema alimentar for essa composição de atores hegemônicos, que prioriza a lucratividade privada em detrimento de seus efeitos socioambientais e da segurança alimentar e nutricional da população, com forte dependência de recursos do Estado, vai imperar o Consenso da Fome.

A persistência da fome é uma consequência da transformação dos alimentos em mercadorias, que, por sua vez, resulta em uma distribuição desigual dos gêneros agrícolas nas diversas escalas do mercado de alimentos. (COCA, 2016).

O relatório da Oxfam publicado em 2018 intitulado “Hora de Mudar”³³ alerta que a desigualdade é intrínseca ao setor agroalimentar, porque no topo estão os grandes supermercados e gigantes da indústria que dominam os mercados globais de alimentos, explorando pequenos agricultores e trabalhadores que estão na parte inferior e perdem constantemente seu poder negociação enquanto fornecedores de alimentos.

Ou seja, o relatório deixa evidente mais um pilar que sustenta o Consenso da Fome, ao destacar o poder cada vez maior dos supermercados e o aumento das desigualdades no fornecimento alimentar, o que reverbera no aumento da fome e da pobreza, atingindo principalmente os agricultores e trabalhadores.

Nesse contexto, cabe salientar que os supermercados são os agentes de desequilíbrio nas redes agroalimentares, porque possuem maior poder de barganha na disputa das margens de lucro com agricultores e pequenas indústrias alimentícias. Assim, um pequeno grupo de empresas do setor de varejo controla a comercialização de uma parcela importante dos alimentos adquiridos pela população. Essa concentração do varejo juntamente com a ingerência do Estado em relação às políticas de abastecimento contribuiu para a formação de vazios de distribuição e de desertos e pântanos alimentares. (BEZERRA, 2020).

É importante lembrar que essa dinâmica diz respeito ao controle que o capital comercial exerce sobre a agricultura. Ademais, é válido ressaltar que o capital financeiro também participa do processo de controle e drenagem da renda fundiária juntamente com o capital comercial e industrial. Em análise detalhada sobre a renda³⁴ da terra, Harvey (2013) pontua que

O aumento da troca de mercadorias, a difusão das relações monetárias e o crescimento do sistema de crédito constituem condições contextuais favoráveis ao tratamento

³³ Este relatório marcou o lançamento da campanha da Oxfam para denunciar as causas profundas do sofrimento humano nas cadeias de fornecimento alimentar e mobilizar a força das pessoas em todo o mundo para ajudar a acabar com ele, começando com um foco no papel dos supermercados. Para mais informações sobre o tema, acesse: <<https://www.oxfam.org.br/justica-rural-e-desenvolvimento/por-tras-do-preco/hora-de-mudar/>>.

³⁴ A renda “é a base do preço da terra e opera para alocar capital e trabalho nela, direciona a localização da produção, a troca e o consumo futuros, molda a divisão geográfica do trabalho e a organização espacial da reprodução social.” (HARVEY, 2013, p. 573).

crescente da terra como um bem financeiro. O atrativo da terra como um investimento (sua segurança e também o prestígio tradicionalmente vinculado à sua posse) sempre a tornou vulnerável ao capital excedente. Quanto mais capital excedente existir (tanto em curto prazo, mediante a superacumulação, quanto em longo prazo), maior será a probabilidade de a terra ser absorvida na estrutura da circulação do capital em geral. (HARVEY, 2013, p. 509).

Com base nas contribuições de Harvey (2013), é possível apreender que a teoria da renda fundiária resolve o problema de como a terra, que não é um produto do trabalho humano, pode ter um preço e ser trocada como uma mercadoria. Assim, a renda fundiária, que é capitalizada como juro sobre algum capital imaginário, constituir o “valor” da terra. Portanto, o que é comprado e vendido, não é a terra, e sim o direito à renda fundiária produzido por ela. “O dinheiro exposto é equivalente a um investimento que rende juros. O comprador adquire um direito sobre as receitas futuras antecipadas, um direito sobre os frutos futuros do trabalho. O direito à terra se torna, em resumo, uma forma de capital fictício.” (HARVEY, 2013, p. 532).

Em um estudo minucioso da obra “Os limites do capital” (HARVEY, 2013), Botelho (2016) reitera a conexão essencial entre a propriedade imobiliária e o capital fictício. Para o autor, a forma básica da renda fundiária decorre do caráter exclusivo da propriedade imobiliária e da sua natureza indispensável para a atividade econômica. Sendo assim, a terra é a base de qualquer atividade produtiva. “Qualquer um que queira fazer uso de determinada fração da superfície terrestre, seja para uma atividade agrícola, seja para uma atividade industrial ou para a instalação de um mero empreendimento comercial, precisa pagar pelo usufruto dessa porção.” (BOTELHO, 2016, p.4).

O mercado fundiário molda a alocação do capital à terra e, desse modo, molda a estrutura geográfica da produção, da troca e do consumo, a divisão técnica do trabalho no espaço, os espaços socioeconômicos da reprodução e assim por diante. Os preços da terra criam sinais aos quais os vários agentes econômicos podem responder. O mercado fundiário é uma força poderosa que contribui para a racionalização das estruturas geográficas em relação à competição. (HARVEY, 2013, p. 535).

Partindo dessa compreensão acerca da propriedade imobiliária, da renda fundiária e das atividades produtivas, a especulação imobiliária influencia a localização dos estabelecimentos comerciais e, por sua vez, a disponibilidade e o acesso aos alimentos saudáveis. Isso ocorre porque os proprietários de imóveis priorizam os empreendimentos mais lucrativos nessa dinâmica do mercado fundiário, o que pode comprometer diretamente a qualidade do ambiente alimentar.

A discussão sobre o sistema também inclui o ambiente alimentar, caracterizado por ser um conjunto de aspectos físicos, econômicos, políticos e socioculturais, que se desdobra no ambiente alimentar comunitário quando se considera os tipos de estabelecimentos que comercializam os alimentos, onde eles estão localizados e a acessibilidade aos gêneros alimentícios. Considerando esses conceitos, os estudos revelaram que as vizinhanças que são mais vulneráveis socialmente possuem menor acesso aos alimentos saudáveis (*in natura* e minimamente processados) e maior acesso aos alimentos não saudáveis. É nesse cenário que as metáforas “desertos alimentares” (do inglês *food desert*) e “pântanos alimentares” (inglês *food swamp*), ganharam relevância. (HONORIO *et al.*, 2022, p.37).

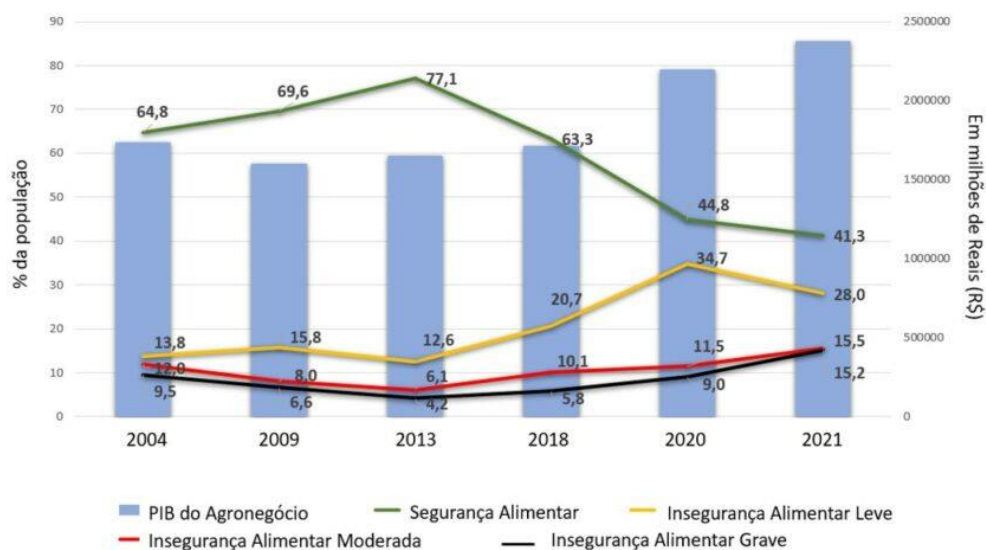
De acordo com Honório *et al.* (2022), os desertos alimentares são definidos como vizinhanças socialmente vulneráveis com pouco ou nenhum acesso aos alimentos saudáveis, já os pântanos alimentares são vizinhanças onde se encontram mais as opções de alimentos não saudáveis do que as opções saudáveis.

Por conseguinte, mais uma vez fica evidente a desigualdade no acesso aos alimentos de qualidade, uma vez que a territorialização das grandes redes de supermercados é extremamente estratégica. Logo, conforme indicado pela pesquisa realizada por Borges; Cabral-Miranda; Jaime (2018), ser um consumidor consciente e acessar os alimentos sugeridos pelo Guia Alimentar da População Brasileira³⁵ não é tão simples, diante da grande disponibilidade de produtos ultraprocessados, principalmente em áreas de baixa e média renda.

Ainda é válido acrescentar a essa fundamentação da tese, a contribuição de Nierdele (2022) ao propor que o MAPA também faça parte do debate sobre a fome, porque as políticas de incentivo irrestrito às *commodities* de exportação são parte desse grave problema. O autor menciona que representantes desse ministério sugeriram superar a fome a partir da liberalização de mercados, aumento da produção e expansão do crédito agrícola.

Nesse contexto, “os dados recentes sugerem que a ampliação das exportações e do PIB do agronegócio brasileiro, que bateram recordes durante a pandemia, não repercutiram na redução da fome (podem, na verdade, ter acentuado o problema).”, como pode ser visualizado no gráfico 11 (NIERDELE, 2022).

³⁵ O Guia Alimentar para a População Brasileira é um conjunto de informações e recomendações sobre alimentação, que tem o objetivo de promover a saúde de pessoas, famílias e comunidades e de toda a sociedade brasileira, hoje e no futuro. As orientações desse guia são destinadas à promoção da saúde e à prevenção de doenças. Para mais detalhes, acesse: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Guia alimentar para a população brasileira. 2. ed., 1. reimpr. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

Gráfico 11 - Insegurança alimentar versus PIB do Agro

Fonte: II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (Vigisan – Rede Penssan, 2022) e CEPEA (2022).

Organização: NIERDELE (2022).

Outros elementos importantes para a construção do Consenso da Fome serão apresentados a partir das reflexões que surgiram durante o seminário “Geografia da Fome – 75 anos depois: novos e velhos dilemas”, organizado pela Cátedra Josué de Castro de Sistemas Alimentares Saudáveis e Sustentáveis da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, em 2021.

A síntese apresentada por Campello *et al.* (2022) é bastante enfática ao pontuar quatro importantes alicerces para compreender como o Consenso da Fome vai sendo construído silenciosamente. O primeiro deles é referente ao papel do Estado, que atua como regulador e ator fundamental para que se possa reverter a fome e a má nutrição no Brasil, a partir da implementação de políticas públicas em diálogo com a sociedade.

Desse modo, é incontestável que a atuação do Estado é decisiva porque a fome é, antes de tudo, um problema político. Cabe reiterar que a alimentação é um direito constitucional desde 2010, mesmo que seja com um atraso de 22 anos, pois a Constituição Federal de 1988 não assegurava que a alimentação era um direito humano fundamental.

O segundo ponto para compreender esse projeto de manutenção da fome no país é lembrar da influência das desigualdades nos sistemas alimentares não sustentáveis e, por consequência, da fome. Assim, desigualdade, pobreza e fome são conceitos diretamente associados, porque o primeiro deles irá determinar as situações de privação e vulnerabilidade.

Essa constatação ficou ainda mais evidente no contexto de crise econômica, pois as disparidades socioeconômicas, sociodemográficas, de raça e gênero exercem uma grande influência na capacidade das pessoas de obterem alimentos em quantidade suficiente e de qualidade adequada. A escassez de recursos financeiros e a desigualdade na distribuição de renda são fatores decisivos que contribuem para o agravamento da fome e da desnutrição.

Quanto ao terceiro aspecto, a fome é persistente porque “a expansão da produção e a modernização da agricultura se deu mantendo e aprofundando a concentração fundiária, com perda de biodiversidade e geração de crise climática e sem compromisso com a produção de comida para o povo.”. (CAMPELLO *et al.*, 2022, p.4). A prioridade é a produção de *commodities*, que reverbera em aumento das áreas de plantio de monoculturas para atender ao mercado externo ao passo em que ocorre uma redução do plantio de alimentos que compõem a cesta básica brasileira.

Nessa perspectiva, reitera-se que um fator preponderante para a compreensão da tese de que existe um Consenso da Fome é a manutenção do sistema alimentar vigente pautado na produção de *commodities*, com uso intensivo de agrotóxicos, que levaram a uma degradação ambiental sem precedentes e na perpetuação da fome, que se apresenta ciclicamente para o conjunto da sociedade brasileira.

Além disso, os autores também apresentam como unanimidade a noção de que a fome é um projeto político-ideológico em um Brasil de abundâncias, o que, por sua vez, sintetiza os pontos elencados até o momento, pois

enquanto houver incentivo à produção de *commodities* sem atenção a políticas que de fato se ocupem de alimentar com qualidade a população brasileira, colheitas recordes significarão pouco na agenda de combate à fome. Contraditoriamente, a abundância será a causa mesma da penúria, e porque não lembrar também do desmatamento e da perda de biodiversidade. (CAMPELLO *et al.*, 2022, p.5)

A partir desses apontamentos, nota-se que a base da sociedade brasileira é a desigualdade. As contribuições teóricas de Smith (1988) são indispensáveis a essa análise ao propor o conceito de desenvolvimento desigual. O autor apresenta como pressuposto que o desenvolvimento desigual é intrínseco ao sistema capitalista, e se configura como a expressão geográfica sistemática das contradições inerentes à própria construção e estrutura do capital.

No caso brasileiro, as desigualdades estão presentes em todas as escalas geográficas como um resultado das relações de poder e da manutenção de um Estado que está a serviço do processo de acumulação do capital. Ou seja, o desenvolvimento desigual é, em sua essência,

fomentado pelo Estado, o que reverberou em uma completa agudização dos problemas sociais nos últimos seis anos.

Não há como garantir a segurança alimentar e nutricional da população sem democratizar o acesso à terra, sem combater o desemprego e sem garantir os direitos sociais. Neste sentido, o caminho de implantação de sistemas nacionais parece mais promissor, como nas políticas nacionais de saúde e de assistência social. (ARANHA, 2010, p.93)

Adotando como referência as contribuições de Oliveira (2003), entende-se que ao analisar as condições de vida na sociedade brasileira é preciso considerar que existem problemas que atravessaram gerações e são persistentes. Seguindo essa linha de raciocínio, a fome ainda resiste no Brasil contemporâneo, porque também é produto do atraso e esse atraso alimenta cruelmente esse problema social, econômico, racial e estrutural ao longo de décadas, com a participação constante do Estado, que sustenta esse modelo de acumulação capitalista.

O Consenso da Fome está ancorado nas crescentes demandas da acumulação do capital, resultando em exclusão social e na perpetuação das desigualdades e das iniquidades, que se traduzem em aumento da pobreza e da fome.

Em um país como o Brasil, que é capaz de produzir abundância, o que se produz para a grande maioria da população é a escassez. Essa é uma realidade paradoxal, porque o país se tornou um dos maiores produtores de *commodities* do mundo, mas a sua população convive diariamente com a falta de acesso regular aos alimentos, porque os registros são referentes à produção de grãos, e não de alimentos que abastecem o mercado interno.

A prevalência da fome traz à tona que Carolina Maria de Jesus ainda está presente na sociedade brasileira, porque a fome tem cor, gênero e classe social. Na obra “Quarto de Despejo: diário de uma favelada”, os relatos sensíveis e autênticos de Carolina retrataram a miséria, a pobreza extrema e a fome na favela do Canindé, em São Paulo, no contexto do final dos anos 1950.

O diário escrito por Carolina revelou todas as dificuldades enfrentadas pelos moradores da favela, como falta de saneamento básico, habitações precárias e insalubres, violência, criminalidade e ausência de políticas públicas sociais. As graves desigualdades sociais e econômicas denunciadas por Carolina persistem até hoje. Inúmeras mães continuam lutando diariamente para conseguir alimentar os seus filhos, resistindo a um cenário de racismo que leva à privação e à fome.

As críticas de Carolina à atuação do poder público e dos políticos no combate à fome também seguem atuais. O seu diário é um manifesto contemporâneo da necessidade de ação do

Estado para combater a pobreza e a fome. Depois de seis décadas, o Brasil ainda enfrenta os mesmos problemas sociais e raciais.

Os relatos de Carolina denunciavam que comer restos de comida e ossos era a única opção para lutar pela sobrevivência de sua família por pelo menos mais um dia, porque nem sempre ganhava dinheiro catando papel: – “Não havia papel nas ruas. Passei no Frigorífico. Havia jogado muitas linguças no lixo. Separei as que não estava estragadas [...] Eu não quero enfraquecer e não posso comprar. E tenho um apetite de Leão. Então recorro ao lixo.” (2020, p. 88).

As cenas do cotidiano de quem convive com a fome narradas por Carolina Maria de Jesus no final dos anos 1960 – “Fui no Frigorífico, ganhei uns ossos. Estou indisposta... Catei uns tomates.” (JESUS, 2020, p.86) – foram noticiadas por inúmeras reportagens³⁶ em 2021 (figura 30).

Diante do agravamento da crise socioeconômica em um país que bate recordes de produção agrícola, as cenas fortes da fome que assola a população também repercutiram, como mostra a figura 31.

Figura 30 - Manchetes das reportagens sobre a fome no Brasil em 2021

³⁶ As reportagens estão disponíveis nos seguintes endereços eletrônicos: 1) [https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/07/16/fila-acougue-cuiaba-doacoes-ossos.htm#:~:text=Tr%C3%AAs%20vezes%20na%20semana%2C%20ela,processo%20de%20desossa%20do%20boi](https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/07/16/fila-acougue-cuiaba-doacoes-ossos.htm#:~:text=Tr%C3%AAs%20vezes%20na%20semana%2C%20ela,processo%20de%20desossa%20do%20boi;); 2) <https://www.brasilefatopr.com.br/2021/12/17/o-ano-da-fila-do-osso-economia-naufraga-e-fome-volta-a-assolar-brasileiros#:~:text=Infla%C3%A7%C3%A3o%20alta%20e%20queda%20na,brasileiros%20para%20a%20inseguran%C3%A7a%20alimentar&text=A%20vida%20do%20brasileiro%20n%C3%A3o,estava%20ruim%20ainda%20podia%20piorar>; 3) <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/09/caminhao-de-ossos-no-rio-e-disputado-por-populacao-com-fome.shtml#:~:text=O%20caso%20mais%20recente%20a,dinheiro%20suficiente%20para%20comprar%20alimento>; 4) <https://www.metropoles.com/brasil/na-vespera-do-natal-pessoas-madrugam-na-fila-dos-ossos-em-mato-grosso>; 5) <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-07-25/arroz-quebrado-bandinha-de-feijao-e-ossos-de-boi-vao-para-o-prato-de-um-brasil-que-empobrece.html>.

'Caminhão de ossos' no Rio é disputado por população com fome

Crise força parte da população a recorrer até a itens rejeitados para se alimentar

RETROSPECTIVA 2021

O ano da fila do osso: economia naufraga e fome volta a assolar brasileiros

Inflação alta e queda na renda empurram metade dos brasileiros para a insegurança alimentar

Na véspera do Natal, pessoas madrugam na fila dos ossos em Mato Grosso

Esperar por horas é a única forma que algumas pessoas têm para se alimentar. A fila se estendeu por volta de cinco quarteirões

Ossos de boi, arroz e feijão quebrado formam cardápio de um Brasil que empobrece

A pandemia aprofundou ainda mais a situação precária vivida por milhões de brasileiros. A insegurança alimentar leva centenas de pessoas ao açougue Atacadão da Carne, em Cuiabá, em busca de doação

Fonte: Uol, Brasil de Fato, Metrôpoles, El País (2021).

Figura 31 - Cena de caminhão com ossos e restos de carne em disputa no Rio de Janeiro é um dos retratos da fome no Brasil



Fonte: Agência O Globo. Autor: Domingos Peixoto. (2021)

E no contexto do estado de Goiás e da RMG o cenário de vulnerabilidade social não é diferente. Segundo o II Vigisan (REDE PENSSAN, 2022), a fome afetou aproximadamente 858 mil pessoas em Goiás, ou seja, 11,9% dos domicílios do Estado.

Para compreender essa conjuntura social e econômica, é importante recorrer aos dados do Cadastro Único (CadÚnico), pois essa ferramenta do Governo Federal permite saber quem são e como vivem as famílias brasileiras de baixa renda, possibilitando o acesso a diversos programas sociais. Podem participar do Cadastro Único as famílias que vivem com renda mensal igual ou inferior a meio salário-mínimo por pessoa ou renda familiar mensal de até três salários-mínimos. (BRASIL, 2023).

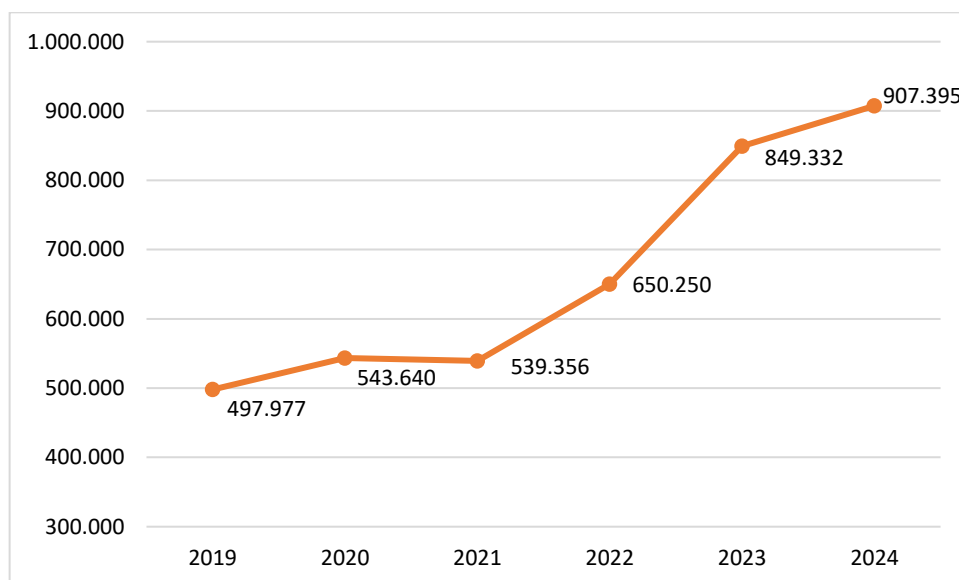
A análise comparativa dos dados sobre a quantidade total de pessoas cadastradas no CadÚnico no período de janeiro de 2019 a janeiro de 2024 evidenciou uma tendência de crescimento para todos os municípios que integram a Região Metropolitana de Goiânia, notando-se um aumento expressivo da quantidade total de pessoas inscritas, como pode ser visto na tabela 9 e no gráfico 12.

Tabela 9 - Quantidade total de pessoas inscritas no Cadastro Único (2019 a 2024)

Municípios	Mês de referência: janeiro					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Abadia de Goiás	5.542	6.262	6.571	8.167	11.085	12.396
Aparecida de Goiânia	100.866	108.594	102.390	123.563	156.982	168.096
Aragoiânia	5.463	5.842	5.924	6.896	7.979	8.159
Bela Vista de Goiás	9.892	10.443	10.476	12.840	14.880	15.183
Bonfinópolis	4856	4934	4985	5406	6026	5893
Brazabrantes	1829	1806	1763	1992	2320	2307
Caldazinha	1766	1826	1863	2080	2415	2491
Caturai	2873	2902	2841	3150	3393	3350
Goianápolis	6205	6776	6728	7742	8953	9163
Goiânia	210.043	237.244	239.794	295.649	408.049	440.325
Goianira	17.226	18.924	18.803	23.976	31.447	33.882
Guapó	10.333	9.920	9.710	10.437	11.749	11.359
Hidrolândia	6.747	6.829	6.579	8.153	10.671	11.818
Nerópolis	11.358	11.568	11.264	12.310	14.230	15.279
Nova Veneza	4.624	5.341	5.239	5.493	6.173	6.193
Santa Bárbara de Goiás	2.561	2.629	2.572	3.076	3.611	3.549
Santo Antônio de Goiás	3.126	3.294	3.538	4.028	4.870	5.136
Senador Canedo	46.413	48.598	46.416	52.165	65.424	69.788
Terezópolis de Goiás	3.944	3.782	3.804	4.447	5.256	5.201
Trindade	42.310	46.126	48.096	58.680	73.819	77.827
Total da RMG	497.977	543.640	539.356	650.250	849.332	907.395

Fonte: Secretaria de Avaliação Gestão da Informação e Cadastro Único
Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2024).

Gráfico 12 - Evolução do número de inscritos no CadÚnico na RMG (2019 a 2024)



Fonte: Secretaria de Avaliação Gestão da Informação e Cadastro Único.
Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2024).

Acompanhando esse aumento do número de pessoas vinculadas ao CadÚnico, as ações do Banco de Alimentos³⁷ da Ceasa-GO também evidenciaram o aumento da fome em Goiás e na Região Metropolitana de Goiânia, uma vez que o programa busca promover a segurança alimentar e nutricional ao atender famílias vulneráveis, inclusive aquelas que são identificadas coletando alimentos impróprios para consumo nos contêineres de lixo da CEASA. (OVG, 2024).

Assim, existe uma ação de mapeamento das famílias, que passam pelo atendimento e avaliação com a assistente social e, além de receber os alimentos de forma contínua, também recebem os encaminhamentos necessários à rede socioassistencial, conforme as suas demandas. (OVG, 2024).

O funcionamento do Banco de Alimentos é caracterizado por uma busca ativa dos alimentos, sejam aqueles excedentes ou fora do padrão habitual de venda. Os beneficiários podem ser famílias cadastradas no CadÚnico ou entidades filantrópicas.

³⁷ O Banco de Alimentos inicialmente era gerenciado pela Ceasa-GO. Mas, em 2019 a sua gestão foi transferida para a Organização das Voluntárias de Goiás (OVG) por meio de um termo de fomento firmado com a Ceasa (Termo de Fomento Nº 001/2019 - CEASA/OVG). Esta mudança de gestão resultou em alterações na estrutura operacional do Banco de Alimentos, que integra as iniciativas da OVG no âmbito da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), em conjunto com o Restaurante do Bem.

De acordo com os dados dos relatórios gerenciais, entre julho de 2019 e janeiro de 2024 foram coletadas mais de 6 milhões de toneladas de alimentos *in natura*, atendendo 314 entidades sociais e 5.260 famílias, como mostra os dados da tabela 10. A doação de alimentos para esse público foi crucial para evitar o desperdício, uma vez que os alimentos descartados foram destinados às instituições que trabalham com alimentação animal e compostagem.

Tabela 10 - Ações do Banco de Alimentos (CEASA/OVG)

Operacionalização das ações de proteção social - julho/2019 a janeiro/2024	
Atendimentos/mês	
Número de entidades atendidas	314
Número de indivíduos/famílias atendidos	5.260
Cadastramento/mês	
Novas entidades cadastradas com recebimento regular	244
Novos indivíduos/famílias cadastrados	4.512
Volume de doações (KG)/mês	
Quantidade de alimentos coletados/arrecadados (KG)	6.392.075,07
Quantidade de alimentos doados (KG)	6.209.741,72
Quantidade de alimentos selecionados para processamento	52.267,95
Quantidade de alimentos descartados (distribuídos a instituições para alimentação animal)	154.466,78

Fonte: Relatório Gerencial Mensal de Execução Banco De Alimentos. (OVG, 2024)
Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2024).

A distribuição dos alimentos é realizada diariamente (exceto domingos e feriados) e as cestas de alimentos são retiradas pelas famílias uma vez por semana. Mesmo assim, observou-se em 2021 que ainda havia um excedente de alguns grupos alimentares. E para solucionar esse problema, ocorreu a implantação de processos tecnológicos de desidratação de frutas e vegetais, em parceria com professores e alunos da Universidade Federal de Goiás (UFG). Além disso, outro importante resultado dessas inovações tecnológicas foi a criação do Mix do Bem, que é feito com arroz, proteína de soja e vegetais desidratados, buscando atender mais famílias e até comunidades mais distantes em diferentes municípios do estado de Goiás.

De acordo com a gerente do Banco de Alimentos³⁸, os alimentos *in natura* são destinados às famílias que moram em Goiânia e na RMG em função da sua perecibilidade. É interessante ressaltar que os itens da cesta de alimentos mudam bastante devido a variação

³⁸ Informação Verbal concedida durante entrevista on-line realizada em abril de 2024.

sazonal, mas tem em média dez quilos de frutas, verduras e legumes, atendendo aos novos componentes da cesta básica.

Como esse programa funciona por meio das doações, a gerente afirma que as famílias também podem receber alimentos processados e ultraprocessados, porém existe o cuidado de orientar as famílias sobre o Guia Alimentar para a População Brasileira, com ações educativas que alertam sobre os dez passos para uma alimentação saudável.

Em se tratando de uma população que convive com a fome, a intenção do programa não é limitar o acesso aos alimentos doados de acordo com o seu nível de processamento. Mas, realizar um trabalho de educação alimentar e nutricional, orientando as famílias sobre os grupos alimentares, e criando estratégias em rede com outros instrumentos públicos para auxiliar essas pessoas que possuem necessidades críticas, como o acesso a moradia e saneamento básico, por exemplo.

De forma geral, as ações do Banco de Alimentos em Goiás têm sido cruciais para atender as pessoas em situação de vulnerabilidade social em Goiânia, na RMG e outros municípios do estado, atuando na redução da fome por meio da doação de alimentos – *in natura*, Mix do Bem e frutas desidratadas – além de minimizar o desperdício de alimentos.

O estudo de Borges *et al.* (2022) corrobora essas informações, apontando que houve uma explosão da miséria em Goiás, sobretudo no entorno da metrópole Goiânia, com um aumento assustador da população em situação de rua. Um levantamento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social (SEDHS), mostrou que “a estimativa de 2015 apontava 350 pessoas vivendo desabrigadas nas ruas de Goiânia; em novembro de 2021 os registros referentes à cidade somavam 1.800 pessoas vivendo localmente nessas condições.”. Mesmo que não haja uma estimativa oficial do número de pessoas vivendo nas ruas nas demais cidades do entorno metropolitano, basta ter um olhar sensível para notar que o aumento da pobreza e da fome são visíveis nas paisagens urbanas.

O Mapa da Nova Pobreza divulgado pela Fundação Getúlio Vargas (NERI, 2022) evidenciou um aumento do número de pessoas vivendo na linha de pobreza. Em 2019, Goiânia tinha 10,86% de famílias vivendo no nível de pobreza. Em 2021, já eram 16,55%, o que representa 257,5 mil pessoas. No entorno metropolitano de Goiânia, no período de 2019 a 2021 aumentou de 18,53% para 27,06%, o que corresponde a um aumento de 8,53%. Os dados mostram que as taxas de pobreza da capital são menores do que as das periferias metropolitanas. (NERI, 2022; BORGES *et al.*, 2022).

No entanto, o aumento da pobreza contrasta com o acúmulo de riqueza por uma pequena parcela da sociedade. As disparidades socioeconômicas também ficaram mais evidentes e basta observar o outro lado para notar que

no topo da pirâmide de renda goianiense, encontra-se o alto escalão de executivos ligados à cadeia logística de valor do agronegócio, além da alta renda gerada pelos serviços relacionados ao agribusiness (como indústria da carne), existente no Centro-Oeste como um todo, mas com localização de comando na RMG, tendo as principais bases estabelecidas na capital goiana (a exemplo a FAEG e o Sifaeg), residentes na metrópole com suas famílias em busca de maior acesso aos serviços educacionais/culturais, de saúde, e qualidade de vida. (BORGES *et al.*, 2022, p. 20-21)

Se a fome ainda resiste, é imperativo uma abordagem integrada e multidisciplinar para enfrentá-la. É preciso considerar as diferentes dimensões do problema da fome, bem como as especificidades de cada parcela da população que é afetada nas diferentes regiões brasileiras.

O retorno da fome é uma advertência histórica de que a intencionalidade política é crucial para garantir o direito humano a alimentação adequada. “O Brasil precisa ser dirigido por uma pessoa que já passou fome. A fome também é professora. Quem passa fome aprende a pensar no próximo, e nas crianças.” (JESUS, 2020, p. 35).

Para o enfrentamento do problema da fome, deve-se construir um projeto de país que vai além dos mandatos de governo, porque “de quatro em quatro anos muda-se os políticos e não soluciona a fome” (JESUS, 2020, p.43). É importante priorizar a reconstrução de políticas públicas para o fortalecimento da agricultura camponesa e a defesa de seus territórios, a retomada de políticas de inclusão social, racial e econômica e, principalmente, a transformação do sistema alimentar vigente, buscando garantir a soberania dos povos, e a conquista do DHAA.

A priori, em um país como o Brasil, que possui condições de produzir alimentos saudáveis em quantidades que conseguem suprir a demanda da população, é urgente reivindicar as condições de reprodução da vida, basta lembrar dessa indagação: “E haverá espetáculo mais lindo do que ter o que comer?”. (JESUS, 2020, p. 47).

3.2 Padronização dos alimentos: os efeitos da concentração do varejo alimentar brasileiro em grandes redes nacionais e multinacionais para a oferta de alimentos

Os supermercados têm desempenhado um papel central no âmbito do abastecimento alimentar, o que envolve não apenas os consumidores nas cidades, mas também os agricultores

e os fornecedores. Assim, será feita uma análise focada nos supermercados e na sua territorialização, discutindo-se os efeitos desse processo.

A *priori*, é importante recorrer ao conceito de supermercadização, que foi apresentado por Reardon *et al.* (2005) e corresponde à rápida expansão e transformação do setor varejista de alimentos no leste e sudeste da Ásia bem como na América Latina, ou seja, à revolução dos supermercados (do inglês *supermarket revolution*).

A contextualização dessas mudanças é explorada por Reardon *et al.* (2003), que discutiram de forma detalhada a transformação dos sistemas alimentares na África, Ásia (excluindo o Japão) e América Latina, descrevendo a ascensão do varejo alimentar moderno e a difusão dos supermercados nesses países. Além de apresentar as consequências desse formato de compras para os sistemas alimentares.

Segundo esses autores, a expansão dos supermercados aconteceu em quatro ondas: a primeira onda atingiu as grandes cidades nos países maiores ou mais ricos da América Latina; a segunda onda atingiu o Leste/sudeste asiático; já a terceira onda ocorreu nos países menores ou mais pobres da América Latina, África e Ásia, englobando os países da América Central e porções meridional e oriental da África. E, por último, a quarta onda no sul da Ásia. Nesse processo de crescimento dos supermercados, a América Latina ganhou bastante destaque. (REARDON *et al.*, 2003).

Em síntese, a supermercadização refere-se à “expansão da modalidade de varejo de autosserviço nas cidades e sua participação nos canais de comercialização de alimentos, bem como sua centralidade na política de abastecimento.” (BEZERRA, 2023, p. 3). É a partir dessa perspectiva que será possível compreender melhor os elementos que ajudam a explicar a ascensão das grandes redes do varejo alimentar no mundo e, particularmente, no Brasil.

Para compreender os aspectos que caracterizam o sistema alimentar vigente que é marcado pelo fenômeno da supermercadização, torna-se válido incorporar o conceito de regimes alimentares (do inglês *food regimes*), que foi proposto por Friedmann; McMichael (1989) com o objetivo de explorar o papel da agricultura para o desenvolvimento da economia mundial capitalista e a trajetória do sistema estatal.

A abordagem do conceito de regime alimentar apresentada pelos autores permite articular as relações internacionais de produção e consumo de alimentos ao processo de acumulação capitalista, e já foi amplamente abordada em outros estudos acadêmicos (COCA, 2016; SCHNEIDER; SCHUBERT; ESCHER, 2016; NIERDELE; WESZ JUNIOR, 2018). Portanto, será apresentada uma breve explanação sobre esses regimes alimentares com o intuito

de utilizá-los como uma lente analítica para discutir as transformações recentes do sistema alimentar.

Em resumo, o primeiro regime alimentar ocorreu entre 1870 e 1914 e consistiu nas importações europeias de trigo e carne dos estados colonizados, o que reverberou na hegemonia da Europa e, sobretudo, da Inglaterra, em seu pioneiro processo de industrialização. Ou seja, nesse primeiro regime alimentar as colônias exportavam bens primários para os países europeus e importavam produtos manufaturados, resultando na expansão das monoculturas.

O segundo regime alimentar é um conjunto de relações de produção e consumo mais complexas e contraditórias, enraizado numa proteção estatal extraordinariamente forte e na organização da economia mundial sob a hegemonia dos Estados Unidos. (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989, p.103, tradução nossa).

Esse segundo regime alimentar caracteriza de forma mais contundente a industrialização da agricultura. Aconteceram mudanças estruturais a partir dos grandes complexos alimentares, promovendo uma reorganização da produção agrícola associada à indústria alimentícia em nível nacional e internacional. Nesse contexto, tanto a agricultura quanto a alimentação estão ligadas à indústria química em diversas etapas, desde os fertilizantes até os conservantes. (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989).

A análise de Friedmann; McMichael (1989) também revela que a mudança dos produtos agrícolas para os alimentos industrializados nas décadas de 1950 e 1960 influenciou uma tendência de consumo em massa e produção em massa de produtos padronizados. Os autores citaram como exemplo o aumento substancial do consumo de alimentos congelados nos Estados Unidos em um curto período de tempo, bem como a escalada de produtos industrializados nas prateleiras dos supermercados, como um resultado da intensa atividade de pesquisa e marketing das indústrias alimentícias na promoção da diversificação de produtos. Assim, os alimentos locais e perecíveis são transformados em produtos que são amplamente comercializados com elevada durabilidade.

Essa dinâmica afetou diretamente os agricultores, uma vez que “esta mudança para alimentos industrializados significou uma transformação dos mercados, de mercados locais ou de uma massa anônima de consumidores distantes, para uma relação oligopolista com compradores empresariais de matérias-primas agrícolas.” (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989, p.108).

É oportuno salientar que Friedmann; McMichael (1989, p.95) já apontavam a contraposição entre o regime alimentar e a promoção da segurança alimentar como resultado da incorporação capitalista da agricultura. Esse crescente poder do capital para “organizar e

reorganizar a agricultura prejudica as políticas estatais que direcionam a agricultura para fins nacionais, como a segurança alimentar, o desenvolvimento articulado e a preservação das comunidades rurais/camponesas”.

Tais aspectos se tornam ainda mais expressivos a partir do terceiro regime alimentar que corresponde à hegemonia das corporações na produção e circulação de matérias-primas e alimentos, sendo, portanto, denominado de regime alimentar corporativo por McMichael (2005; 2009).

Em sua análise, Coca (2016) sintetiza que a principal característica do terceiro regime alimentar, que iniciou na década de 1980 e ainda está em vigor, é o crescente poder das grandes corporações que controlam os sistemas alimentares, acarretando a padronização alimentar em escala global por meio do maior consumo de produtos processados. Nesse processo, ganha destaque a indústria alimentar e a supermercadização.

Em um estudo detalhado do poder dos supermercados, Esteve (2017) revela a capilaridade alcançada pelos supermercados desde o momento em que surge o primeiro supermercado de capital privado no contexto da Espanha em 1959, porém uma realidade que rapidamente se expandiu para toda a Europa, porque esse era o símbolo da modernidade e do progresso. Ilusoriamente, é claro, tendo em vista que se trata de uma forma de distribuição moderna, que concentra o seu peso em um número muito reduzido de empresas, e isso se aplica a diferentes contextos, expressando ao mesmo tempo a crescente concentração de capital, pois as maiores fortunas da Europa estão ligadas à história da grande distribuição.

Para a autora, essa grande concentração de capital pode ser interpretada por meio da chamada “teoria do funil”, representada graficamente na figura 32. Nela, observa-se que, de um lado existem milhares de agricultores que produzem os alimentos, enquanto do outro lado estão milhões de consumidores. No entanto, o controle sobre a comercialização dos alimentos está sob o domínio de pouquíssimas empresas. Fica evidente nessa ilustração que a base de produção e consumo se dispersa entre inúmeros agentes, mas a comercialização está extremamente concentrada nas mãos de poucas corporações. E é a partir dessa dinâmica que as corporações também assumem o controle do sistema alimentar de forma hegemônica.

Figura 32 - Concentração da grande distribuição



Fonte: Esteve (2017). Elaboração: Ângela M. M. Peixoto (2021).

Os supermercados possibilitaram uma nova forma de consumo, aproximando os consumidores a milhares de produtos. Para Bezerra; Agner (2021, p.2) eles representam a forma mais didática para compreender o elo entre produção e consumo, materializado no gesto aparentemente simplório de pegar um produto na prateleira.

Mas, nesse estudo, adota-se como pressuposto que os supermercados provocam um distanciamento cada vez maior entre agricultores e consumidores, pois a ascensão dos circuitos longos de comercialização representa um verdadeiro abismo entre a produção e o consumo.

Embora Esteve (2017) não tenha mencionado o papel do Estado na expansão das redes privadas de supermercado, é possível inferir que o enfraquecimento dos supermercados públicos foram o ponto de partida para esse processo. O controle do varejo é dominado pelas grandes corporações como resultado da inação do Estado frente a privatização desse segmento do mercado, a começar pela extinção da rede SOMAR, no caso brasileiro.

De acordo com o curso “Políticas públicas de alimentação: construção, desconstrução e revolução” (2023), disponibilizado pelo O Joio e o Trigo (PERES, 2023), os supermercados deram passos importantes nos anos 1990 ao mesmo tempo em que acontecia desmontes na Conab e das estruturas públicas de armazenamento. Foi nesse momento que eles criaram as próprias centrais de distribuição, o que lhes permitiu ter o poder de espremer fornecedores com vários pedidos de reposição de mercadorias, de estoques, de aniversários, abertura de lojas.

Com o controle da inflação nos anos 1990, há uma mudança de comportamento das pessoas, porque ao invés de fazer a compra do mês, elas começam a ir várias vezes ao supermercado. É assim que se cria pela primeira vez a condição dos supermercados serem

fornecedores de frutas, legumes e verduras, concorrendo com as feiras livres e os sacolões. (PERES, 2023).

A evolução do setor supermercadista nas últimas seis décadas revela que o Brasil experimentou um rápido aumento no número de supermercados durante a década de 1990 em função da abertura comercial, do controle mais efetivo da inflação e da criação de uma nova moeda, o Real. No início do século XXI, o crescimento de novos estabelecimentos foi ainda mais expressivo, o que contribui para entender a consolidação do poder de compra em decorrência da estabilidade econômica, um fator essencial para as empresas do setor supermercadista. (BEZERRA; AGNER, 2021)

A análise de Reardon *et al.* (2003) sobre a trajetória de ascensão dos supermercados evidencia que a América Latina liderou o crescimento do setor de supermercados entre as regiões em desenvolvimento. Primeiramente, existia um pequeno número de supermercados na maioria dos países durante e antes da década de 1980, que eram financiados pelo capital nacional, localizando-se nas principais cidades e bairros mais ricos. Dessa forma, os supermercados começaram ocupando de 10 a 20% das vendas nacionais de varejo de alimentos.

Já nos anos 2000, os supermercados passaram a ocupar entre 50 e 60% do varejo nacional de alimentos entre os países da América Latina. Portanto, em uma década, a América Latina alcançou o mesmo desenvolvimento de supermercados que os Estados Unidos experimentaram ao longo de cinco décadas. Tudo isso elevou a participação do supermercado na venda dos alimentos no setor varejista para uma média de 45 a 75%, sendo que o Brasil possui a maior participação. (REARDON *et al.*, 2003)

Nesse caso, essa rápida expansão dos supermercados no varejo alimentar não é algo a ser comemorado. Na contramão desse processo de ascensão de grandes redes supermercadistas, nota-se a submissão cada vez maior de agricultores e consumidores a esse modelo de comercialização dos produtos e de consumo.

De acordo com Bezerra (2022, p.146), a centralidade adquirida pelos supermercados nas grandes cidades e a dependência que temos desses estabelecimentos comerciais, evidencia que “numa sociedade majoritariamente urbana e de cidadãos que não produzem seu próprio alimento isso significa que a população deve buscar a alimentação no mercado”.

Mas, é importante fazer uma ressalva a essa compreensão, considerando que existem outros canais de comercialização dos alimentos, tais como feiras, aplicativos e mercados locais, tendo em vista a relevância da agricultura camponesa para a produção de alimentos no país, essa realidade de dependência dos supermercados deixa latente, antes de tudo, um

distanciamento dos consumidores urbanos dos agricultores camponeses, desconhecendo de onde vem a sua própria comida.

Na realidade brasileira, a expansão das redes multinacionais de supermercados foi impulsionada por suas habilidades em investir estrategicamente no setor varejista, já que se destacavam pelo seu amplo poder e escala de atuação, apresentavam baixo custo de operação e utilização de avançados sistemas de logística e distribuição. Além disso, possuíam maior capacidade para realizar investimentos e acesso facilitado a crédito por meio de operações financeiras de grande porte. (BEZERRA, 2023).

Quando se trata da distribuição de alimentos, a análise não deve contemplar mais a feira ou o pequeno supermercado isoladamente, porque existem grandes organizações ligadas à distribuição. E no bojo dessas transformações também aconteceu uma mudança do produto comercializado, uma vez que houve um crescimento da demanda por produtos processados ou semiprocessados, enaltecendo o papel do capital industrial, e isso representou a introdução de novos hábitos de consumo. (BELIK, 2000).

No Brasil, os principais grupos que dominam o setor varejista de alimentos são representados tanto pelo capital nacional quanto internacional, ocupando as primeiras posições do Ranking ABRAS³⁹. Esse ranking é divulgado pela Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS) por meio da revista SuperHiper e demonstra um aumento progressivo no faturamento do setor a cada ano, como pode ser observado na tabela 11. É importante ressaltar que entre as dez primeiras empresas supermercadistas da lista, merecem destaque as multinacionais, tais como o Carrefour, o Grupo Casino e a Cencosud.

Tabela 11 - Ranking ABRAS 2022 (ano-base 2021)

Posição	Nome	Faturamento (em bilhões de reais)
1º	Grupo Carrefour Brasil	81,2
2º	Assaí Atacadista	45,6
3º	GPA	29,0
4º	Grupo Mateus	17,9
5º	Supermercados BH Comércio de Alimentos S.A.	11,1
6º	Super Muffato	10,6

³⁹ O Ranking ABRAS é realizado com a participação voluntária das empresas supermercadistas que concedem à entidade as informações e autoriza a publicação de dados referentes ao faturamento, lojas, funcionários, check-outs e área de vendas, sendo então classificadas com base no faturamento bruto obtido no ano de análise. Na edição de 2022 a pesquisa foi feita com um grupo de 1.226 companhias supermercadistas, com faturamento conjunto de R\$421,1 bilhões. Cabe à ABRAS e à NielsenIQ confirmar a consistência das informações, e não a auditoria dos dados

7º	COMPER	9,7
8º	Cencosud Brasil Comercial S.A.	9,1
9º	DMA DISTRIBUIDORA S.A.	6,7
10º	Companhia Zaffari	6,3

Fonte: REVISTA SUPERHIPER (2022). Elaboração: Ângela M. M. Peixoto (2023).

A Rede Carrefour Brasil lidera o topo dessa pesquisa há seis anos consecutivos, com faturamento de R\$ 81,2 bilhões em 2021, por meio da operação de 548 unidades. Essa companhia tem apostado em seu formato de atacarejo⁴⁰ com a bandeira Atacadão, que foi adquirida pelo grupo em 2007, cuja receita contabilizada em 2021 superou a marca de R\$ 58 bilhões (ante os R\$ 51,8 bilhões no ano anterior). Deste modo, esse é o principal negócio da companhia, que também detém o controle do clube de compras Sam's Club – adquirido por R\$ 7,5 bilhões, dos hipermercados BIG, e dos supermercados Bompreço e Mercadorama. (ABRAS, 2022).

O Brasil foi o primeiro país que o Carrefour investiu fora da Europa, e a estratégia de atuação dessa rede multinacional francesa no mercado nacional brasileiro contemplou duas linhas de ação: investimento na criação e expansão de novas lojas desde o seu ingresso no Brasil em 1975, bem como processos de aquisição de hipermercados, supermercados e lojas de vizinhança, incluindo grupos nacionais e internacionais que atuam no mercado nacional. (MINADEO; CARMARGOS, 2009).

O segundo colocado do ranking é o Assaí, que teve faturamento de R\$ 45,6 bilhões, seguido pelo GPA, em terceiro, que apurou no período R\$ 29 bilhões. Completando os cinco primeiros colocados estão o Grupo Mateus, que estreou na pesquisa em 2021, com receita de R\$ 17,9 bilhões, e o Supermercados BH, que adentrou à linha de frente do Ranking ao movimentar R\$ 11,1 bilhões. (ABRAS, 2022).

Já o terceiro colocado, o grupo GPA, merece um destaque nessa análise de composição das redes de supermercado que dominam o mercado brasileiro, porque trata-se do Grupo Pão de Açúcar, criado em 1948 como Doceria Pão de Açúcar, em São Paulo. Tendo inaugurado o primeiro supermercado em 1959, teve uma rápida ascensão, pois em 1969 já eram 60 lojas em 17 cidades. Em 1974 teve início as operações do Assaí Atacadista e depois novos negócios passam a fazer parte do grupo, chegando em 1989 com a criação de uma nova bandeira: as lojas Extra, para atuar no setor de hipermercados.

⁴⁰ Atacarejo é o nome técnico do formato de atacado de autosserviço misto (cash and carry) e caracteriza-se pela fusão do atacado (atividades envolvidas de produtos para revenda ou indústria) com o modelo do autosserviço de varejo. (BEZERRA; AGNER, 2021, p. 7)

Em 1999, o Grupo Casino (empresa francesa) adquiriu 25% do capital total da companhia. Já em 2005, o Grupo Casino adquire o controle do GPA e passa a compartilhar o controle da varejista brasileira, ou seja, o GPA se torna uma empresa do Grupo Casino, que está em operação em todas as regiões do Brasil, bem como em países como Argentina, Uruguai e Colômbia por meio do Grupo Éxito.

Esse grupo reúne grandes redes e marcas conhecidas do varejo, apresentando uma atuação bastante abrangente, são elas: Compre Bem, Mercado Extra, Pão de Açúcar, além das marcas exclusivas Qualitá, Taeq, Club des Sommeliers, Finlandek, dentre outras. Ao todo, são 700 lojas físicas, com forte operação no *e-commerce* alimentar do país.

Em função disso, olhar a GPA no ranking da ABRAS requer uma atenção para a grande variedade de operações realizadas por esse grupo. Em 2009 se consagrou como o maior grupo de varejo e distribuição do Brasil, porque adquiriu totalidade da operação do Assaí, o PontoFrio e fez associação com as Casas Bahia.

Em 2012, o Grupo Casino torna-se o único controlador do GPA. O Grupo se consolida como maior varejista da América Latina, operando com as marcas Pão de Açúcar, Extra (Extra Hiper, Extra Supermercado, Mini Extra, Posto Extra e Drogaria Extra) e Assaí Atacadista (atacado), PontoFrio e Casas Bahia (eletroeletrônicos, eletrodomésticos e móveis) e Nova Pontocom (comércio eletrônico).

A atuação do grupo passou por algumas mudanças em 2021, com a criação de duas companhias totalmente independentes: GPA e Assaí, buscando potencializar o crescimento nesses dois segmentos de atuação. Para isso, nota-se uma nova estratégia do Grupo Casino ao encerrar as atividades no âmbito dos hipermercados, com a venda de 70 lojas do Extra Hiper para a rede Assaí, também integrante do grupo.

Portanto, o Grupo Casino detém 74,6 bilhões do faturamento de 2021, ocupando o 2º e o 3º lugar no ranking da ABRAS, e deixando evidente a grande diversidade de negócios em suas operações no Brasil. Esse é o *modus operandi* das grandes companhias internacionais que aqui estão.

No âmbito das redes multinacionais, é válido destacar a Cencosud, que é uma empresa chilena, sendo a última companhia multinacional a operar no Brasil. A sua atuação no país teve como principal estratégia a aquisição de importantes redes das regiões Sudeste – Prezunic e Bretas, e Nordeste do país – GBarbosa, Perini, Mercantil Rodrigues. (BEZERRA, 2022)

O grupo Cencosud foi fundado em 1963, e é um dos maiores varejistas na América Latina, com operações na Argentina, Brasil, Chile, Peru, Colômbia e Estados Unidos. A Cencosud está no Brasil desde 2007, totalizando 372 unidades e 20 mil funcionários nos

seguintes estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Sergipe e São Paulo. (ABRAS, 2022).

As atividades da Companhia são exercidas por meio do varejo e do atacado. No segmento de varejo contempla as redes de lojas “G Barbosa”, “Bretas”, “Prezunic”, “Perini” e “SPID”. Já o segmento de atacado da Companhia contempla as redes de lojas “Mercantil Rodrigues” e “Bretas” (CENCOSUD BRASIL, 2021). A última aquisição foi a rede Giga Atacado em maio de 2022 por 500 milhões, entrando para o mercado em São Paulo do segmento que mais cresce no país. (ABRAS, 2022).

Considerando que aproximadamente 73% do faturamento das dez primeiras colocadas no ranking ABRAS foi obtido somente por três grupos internacionais – Carrefour, GPA/Casino e Cencosud, é possível mensurar a hegemonia nas grandes redes supermercadistas que representam o capital internacional. Do total de 227,2 bilhões arrecadados, os grupos citados somaram 164,9 bilhões no faturamento de 2021.

Conforme a análise de Bezerra (2020), o capital multinacional varejista está presente em todas as unidades federativas, mas do ponto de vista regional é o grupo francês Carrefour que está presente em todas as regiões, com destaque para a região Norte, onde é o único grupo multinacional que possui lojas em operação, como em Roraima, Amapá, Acre e Rondônia. Já o grupo chileno Cencosud concentra as suas lojas nas regiões Nordeste e Sudeste, principalmente por meio das aquisições de redes locais e regionais. Antes de passar pela negociação, o Walmart/Grupo BIG possuía forte atuação na região Sul, sobretudo no Rio Grande do Sul.

É nesse sentido que as grandes redes agem no território nacional e adquirem o controle hegemônico da comercialização, além de uma significativa diversificação dos ramos de atuação, conseguindo atingir de forma mais abrangente vários tipos de mercado. E para isso também contam com o apoio do Estado brasileiro por intermédio dos financiamentos do BNDES.

O atual BNDES, Banco Nacional de Desenvolvimento Social, foi criado em 1952, como Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), com o objetivo de promover o desenvolvimento da economia do país. De acordo com o Art. 3º do seu estatuto social, o BNDES é “o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País”.

Durante a política neodesenvolvimentista buscou-se impulsionar o crescimento do país a partir da realização de investimentos em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional.

É nesse contexto que são escolhidas as empresas de destaque em setores como mineração, aviação, construção civil e extração de petróleo para receber o financiamento do BNDES, e que foram denominadas de “campeãs nacionais”, porque poderiam competir com grandes empresas estrangeiras. Nesse momento, grandes empresas do varejo brasileiro não integravam esse grupo.

Porém, identificou-se alguns projetos de financiamento do BNDES destinado a grandes redes de supermercado, inclusive de capital estrangeiro. Conforme pode ser observado na tabela 12, a Companhia Brasileira de Distribuição/Grupo Pão de Açúcar (GPA), uma das maiores empresas do varejo do país, recebeu empréstimos do BNDES entre 2003 e 2010 para a construção e modernização da rede de lojas, além de investimentos em logística e tecnologia.

O grupo Carrefour recebeu uma quantidade significativa de recursos para expansão de suas lojas no país, e a reforma de lojas antigas entre 2007 e 2009. Após a aquisição da rede Atacadão esse grupo também foi beneficiado por três empréstimos que, apesar de possuírem a mesma destinação da bandeira Carrefour, correspondem a projetos diferentes. Ademais, vale lembrar que o BNDESPar, um dos braços de atuação do BNDES que investe em empresas privadas, já teve uma participação acionária do Carrefour.

Já o grupo chileno Cencosud também foi beneficiado pelo BNDES, e os financiamentos foram aprovados entre 2007 e 2010 para abertura de novas lojas e reforma, modernização e ampliação das unidades já existentes. A primeira aquisição do grupo ocorreu em 2007 com a compra da rede sergipana G. Barbosa, quando o BNDES aprovou o financiamento de R\$ 193,4 milhões para a empresa varejista. Depois da aquisição da rede Bretas em 2010, também recebeu recursos para instalação de novas unidades dessa rede em Minas Gerais e Goiás.

Tabela 12 - Recursos do BNDES destinados a grandes grupos do varejo alimentar no Brasil

COMPANHIA BRASILEIRA DE DISTRIBUIÇÃO		
Data	Destinação	Valor (em milhões)
11/11/2003	Ampliação e modernização da rede de lojas com abertura de 31 unidades no país: hipermercados Extra, Supermercados Pão de Açúcar e Barateiro e reforma de diversas outras, apoio ao projeto Social promovido pelo Instituto Pão de Açúcar.	314.611.621

24/04/2007	Aquisição debêntures simples em oferta pública. Finalidade: aproximadamente R\$ 175,0 milhões serão utilizados para reforço de capital de giro da emissora e o restante será utilizado para pagamento de dívidas da cia.	60.043.991
09/05/2007	Expansão da rede de supermercados da CDB através da construção de 15 novas lojas e modernização de mais 122 lojas da rede atual.	187.330.000
08/06/2010	Implementação do plano de investimentos do grupo Pão de Açúcar, referente ao período 2008-2011.	448.484.000

GRUPO CARREFOUR

Data	Destinação	Valor (em milhões)
24/05/2007	Plano de investimentos – Biênio 2006/2007 – Abertura de novas lojas e reforma de lojas antigas, e implantação de sistemas de informação.	240.370.642
25/05/2007	Plano de investimentos – Biênio 2006/2007 – Abertura de novas lojas e reforma de lojas antigas, e implantação de sistemas de informação.	240.473.894
08/01/2009	Abertura de 33 lojas, sendo 15 do Carrefour e 18 do Atacadão, além da reforma de unidades existentes.	95.292.688
09/01/2009	Abertura de 33 lojas, sendo 15 do Carrefour e 18 do Atacadão, além da reforma de unidades existentes.	95.395.326
09/09/2009	Financiamento de capital de giro.	150.000.000

ATACADAO SA

Data	Destinação	Valor (em milhões)
04/12/2008	Abertura de 33 lojas, sendo 15 do Carrefour e 18 do Atacadão, além da reforma de unidades existentes.	186.200.000
05/12/2008	Abertura de 33 lojas, sendo 15 do Carrefour e 18 do Atacadão, além da reforma de unidades existentes.	186.200.000
09/09/2009	Financiamento de capital de giro.	150.000.000

GRUPO CENCOSUD

Data	Destinação	Valor (em milhões)
-------------	-------------------	-------------------------------

09/09/2008	Reforma, modernização e ampliação das unidades existentes, e construção de novas lojas, em Alagoas, Sergipe e Bahia.	111.585.267
26/08/2009	Reforma, modernização e ampliação das unidades existentes, e construção de novas lojas, em Alagoas, Sergipe e Bahia.	19.536.198
2007 - 2009	Abertura de 18 lojas, expansão de 5 unidades e modernização de toda a rede (SE, BA e AL).	193.400.000
23/02/2010	Implantação de 6 unidades de supermercado nos estados de Minas Gerais e Goiás. (Bandeira Bretas)	12.865.000

Fonte: BNDES. Organização: Ângela Maria Martins Peixoto (2023).

Considerando o período de maior realização dos financiamentos encontrados no banco de dados do BNDES, buscou-se analisar a correlação entre o contexto econômico e a expansão dos grandes grupos do varejo alimentar no Brasil. De acordo com a análise de Guidolin *et al.* (2009), desde 2003 o Brasil apresentava um período bastante favorável ao comércio e ao consumo das famílias, em função do aumento real do emprego e da renda dos trabalhos, dos programas de transferência de renda e da baixa inflação.

A atuação do BNDES junto ao comércio varejista cresceu conforme a mudança do próprio perfil do banco, procurando atender às demandas, movimentos e transformações da economia brasileira, de forma que os financiamentos concedidos foram aplicados geralmente em reforma e implantação de lojas e centros de distribuição. (GUIDOLIN *et al.*, 2009).

Assim, a disponibilidade de crédito verificada na tabela para os grupos CDB/GPA/Casino, Carrefour e Cencosud a partir de 2003 tem correlação com a melhoria do cenário econômico. Segundo Guidolin *et al.* (2009), os investimentos no varejo se tornam mais atraentes a fim de aproveitar o aumento real da renda. Portanto, os desembolsos do BNDES para o setor de comércio varejista seguem as tendências econômicas e crescem nos períodos de retomada dos investimentos, como em 2003 e 2006-2007.

Há que se destacar que

o ano de 2007 é o que mais se destaca no volume dos recursos liberados, pois concentrou operações de grande porte de empresas como Companhia Brasileira de Distribuição/Grupo Pão de Açúcar e Carrefour, tendo por objetivo a modernização e expansão do número de lojas, com geração de quase 10 mil empregos diretos. Entre outras operações para o varejo estão empresas como Drogasil, Lojas Americanas, Leader Magazine, Magazine Luiza, Marisa e Ponto Frio. Hipermercados, supermercados, magazines e lojas de departamentos concentraram a maior parte (64%) do total de recursos liberados para o comércio varejista em 2007. (GUIDOLIN *et al.*, 2009, p.20)

Percebe-se por meio desses dados a territorialização dos supermercados, hipermercados, atacados e atacarejos em todas as regiões do país. Ainda é válido apontar que no Brasil o Carrefour foi responsável por introduzir “o formato de hipermercado, que logo foi reproduzido por outras redes como Eldorado, Paes Mendonça, Bompreço e Pão de Açúcar.” (GUIDOLIN *et al.*, 2009, p. 22).

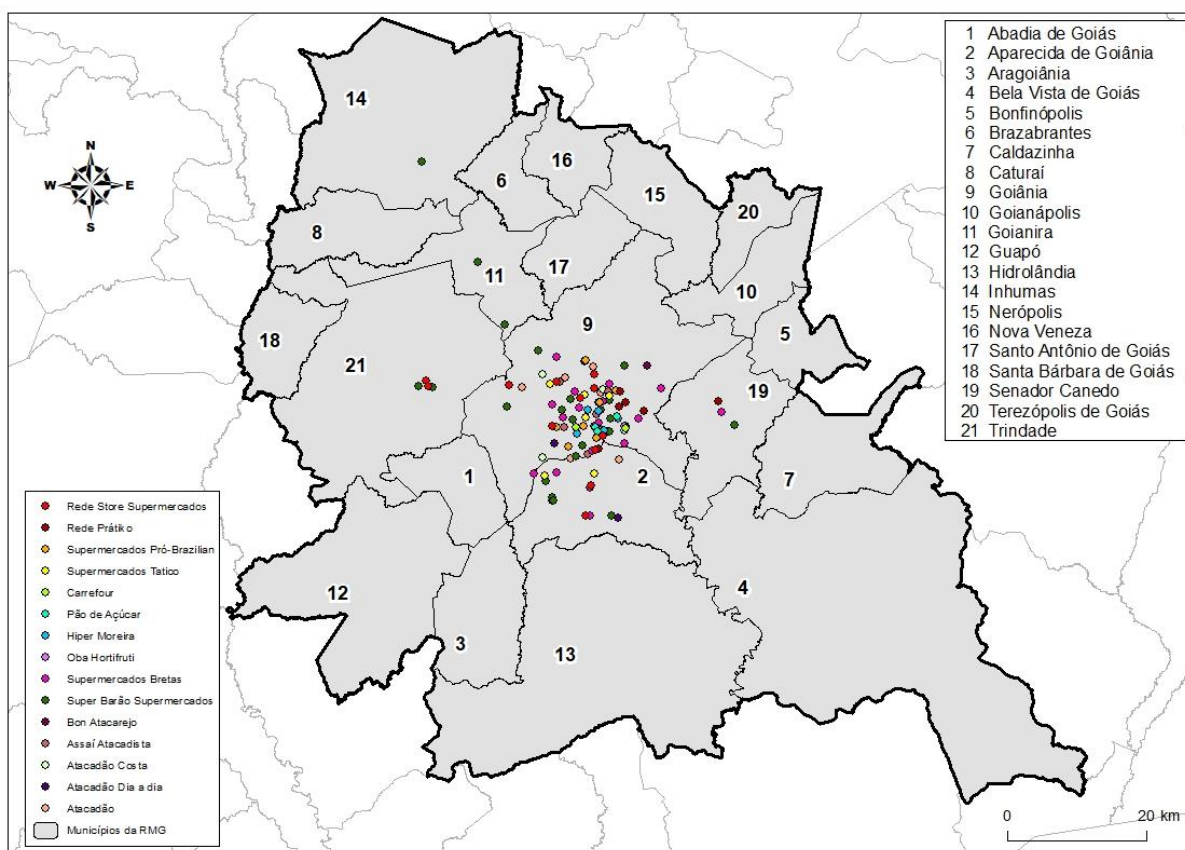
Diante dessa expansão de grandes redes varejistas no setor de alimentos, Belik; Cunha (2015) já alertavam que o padrão de consumo das famílias urbanas passou por alterações que não foram acompanhadas por uma reestruturação do aparato público de abastecimento. E é assim que se tem uma abertura perfeita para a atuação e ocupação massiva das estruturas privadas de comercialização.

A ausência do Estado na esfera do abastecimento alimentar promove a hegemonia das grandes redes varejistas. E mais do que isso, “o maior problema com relação ao abandono das ações públicas de abastecimento está na falta de opções de comercialização para a produção familiar.”. (BELIK; CUNHA, 2015, p. 218). É oportuno salientar que, mesmo quando é possível escoar a produção familiar por meio dessas redes, isso ocorre de acordo com as regras impostas por esses atores hegemônicos, as quais geralmente não são favoráveis aos agricultores.

Nessa perspectiva, pautar o abastecimento como prioridade na agenda pública do Estado é primordial porque envolve diretamente a comercialização da produção camponesa, que ainda é uma grande dificuldade para os agricultores, haja vista que os mercados institucionais não conseguiram ser abrangentes o suficiente para dar conta da demanda de escoamento da produção de milhões de agricultores.

No caso da RMG, destacam-se redes de supermercado, hipermercados e atacadistas que estão espacializadas no mapa da figura 33 e discriminadas na tabela 13, e apresentam um notório crescimento, a partir da abertura de novas unidades por toda a região metropolitana ao longo dos últimos anos, incluindo a inauguração do Assaí Atacadista na avenida Portugal, em Goiânia, onde funcionava o Extra Hiper no mês de setembro de 2022, e da quinta loja do Atacadão no mês de outubro de 2022, na avenida Independência, centro de Goiânia, indicando o encerramento das atividades do Maxxi Atacado em Goiás. Já em 2023, uma nova loja do Atacadão foi inaugurada na saída para a rodovia GO-020 em frente ao Hipermercado Carrefour.

Figura 33 - Localização das principais redes supermercadistas e atacadistas na RMG



Fonte: Google Earth. Organização: Ângela Maria Martins Peixoto (2023).

Tabela 13 - Principais redes atacadistas e supermercadistas em Goiânia e Região Metropolitana

Classificação	Nome	Quantidade
Supermercados	Super Barão Supermercados	20
	Rede Prático	6
	Rede Store Supermercados	12
	Supermercados Pró-Brazilian	7
	Supermercados Tatoo	6
	Carrefour	2
Hipermercados	Pão de Açúcar	5
	Supermercados Bretas	3
	Hiper Moreira	6
	Oba Hortifruti	2
	Atacadão	7
	Assaí Atacadista	5

Atacadistas	Atacadão Dia a dia	3
	Atacadão Costa	5
Atacarejos	Bon Atacarejo	1
	Super Barão Atacarejo	3
	Bretas Atacarejo	14
Total		107

Organização: Ângela Maria Martins Peixoto (2022)

Ao correlacionar a localização das redes varejistas com o valor do rendimento nominal médio mensal dos domicílios particulares permanentes (Reais) divulgado pelo IBGE em 2010, nota-se que as grandes redes de supermercados da RMG estão presentes nos bairros que possuem os domicílios com o maior rendimento mensal.

Para ratificar essa constatação, basta comparar o rendimento médio dos domicílios nos bairros onde estão localizadas as lojas do Pão de Açúcar, que pertence ao grupo francês Casino, e das lojas da Rede Store, que é uma rede local. A tabela 14 deixa evidente que o público atendido tem perfis de renda diferentes. Portanto, é possível constatar por meio desse exemplo a seletividade do uso do território pelas redes, especialmente aquelas de capital internacional, conforme apontado por Bezerra; Agner (2021) em estudo sobre o avanço do capital varejista em Brasília.

Tabela 14 – Localização das redes supermercadistas e o rendimento médio dos domicílios

Grupo Pão de Açúcar	
Setor Jardim Goiás	R\$ 6.371,41
Setor Bueno (3 unidades)	R\$ 8.449,34
Setor Oeste	R\$ 9.686,14
Rede Store	
Setor Marechal Rondon	R\$ 2.064,90
Setor Campinas	R\$ 2.650,57
Setor Urias Magalhães	R\$ 2.669,71
Setor Cândida de Moraes	R\$ 1.813,91

Fonte: IBGE, 2010.
Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2024).

Mesmo com a dinâmica de consolidação das grandes redes nacionais e internacionais, a exemplo das redes Carrefour, Pão de Açúcar, Assaí e Bretas, as redes goianas de supermercados retomaram os investimentos em abertura e modernização de lojas no estado, voltando a ocupar importante espaço nas cidades da RMG, como pode ser visto no quadro anterior, os supermercados de origem goiana têm bastante capilaridade nos municípios da RMG, destacando-se principalmente a sua presença em Goiânia, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade.

É válido destacar, por exemplo, a territorialização da rede Barão Supermercados em 6 municípios da RMG. São doze lojas em Goiânia, contemplando as regiões norte, noroeste, leste, centro, sudoeste e sul do município e atendendo a um público bastante diversificado e de diferentes classes sociais, porque além das lojas tradicionais, tem o Super Barão Atacarejo Noroeste, uma loja Super Barão Premium no setor Oeste e uma loja no Shopping Buena Vista. Além disso, são quatro lojas em Aparecida de Goiânia, sendo uma delas situada no Aparecida Shopping; duas lojas em Trindade, duas lojas em Goianira, uma em Senador Canedo e uma loja em Inhumas.

Nessa análise, cabe ressaltar a expansão do formato atacarejo, sobretudo nas lojas da rede Bretas, vinculado ao grupo chileno Cencosud, totalizando catorze unidades na RMG. Mas, a ascensão dos atacarejos só pode ser compreendida considerando-se o surgimento da crise econômica, uma vez que o aumento do desemprego afeta diretamente a diminuição do consumo familiar, resultando em impactos diretos nos gastos dos cidadãos brasileiros. Dessa forma, a busca pelos atacarejos, tanto por parte da classe média quanto das classes de menor poder aquisitivo, reflete a necessidade de reduzir o peso das despesas com alimentos no orçamento familiar. (BEZERRA; AGNER, 2021, p. 8-9).

A investigação dos formatos de lojas mais presentes na RMG revelou somente uma unidade de atacarejo de uma rede local, o Super Barão Atacarejo. Portanto, corrobora-se a análise de Bezerra; Agner (2021), porque nota-se que o setor do capital multinacional foi o que mais rapidamente se adaptou a essa tendência de crescimento dos atacarejos, seja por meio da expansão da bandeira Atacadão, Assaí Atacadista ou das lojas Bretas. Esse formato tem uma dinâmica de atuação baseada em três elementos: menor custo operacional, eficiência logística e uma política de preço final mais agressiva, o que significa um retorno bastante lucrativo aos investimentos das grandes redes multinacionais.

Sobre a espacialização dessas redes, sejam elas de supermercados goianos ou redes nacionais e internacionais, observa-se que ocorre uma expansão por diferentes regiões da cidade de Goiânia (figura 33), e quando estão presentes em outros municípios da RMG, há uma

preferência por aqueles com uma economia mais dinâmica e que possui maior proximidade e integração com a capital do estado, como Aparecida de Goiânia, Trindade, Senador Canedo.

No que se refere às grandes redes, nota-se uma priorização dos bairros nobres enquanto as redes locais têm uma abrangência maior. Uma explicação para esse avanço das unidades em funcionamento em diferentes bairros pode estar correlacionada com a dinâmica dos supermercados de vizinhança.

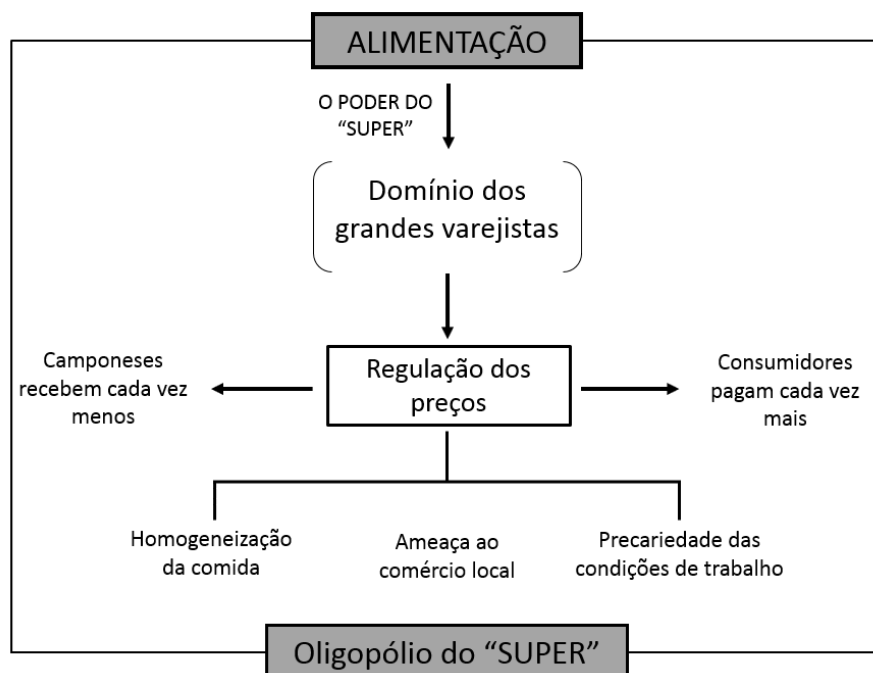
De acordo com entrevista de Gilberto Soares, presidente da Associação Goiana de Supermercados (AGOS), esse é um dos fatores responsáveis pela abertura de novas lojas dos supermercados de pequeno e médios portes em bairros diferentes de Goiânia e também em cidades do interior do Estado, uma vez que “os chamados supermercados de vizinhança facilitam a vida dos consumidores que têm acesso a produtos frescos e saudáveis, sobretudo, orgânicos, diet ou light, sem precisar enfrentar o trânsito caótico.” (AGOS, 2020).

Nessa discussão é imprescindível destacar que não há espaço para a inserção da agricultura camponesa. Trata-se de uma disputa de espaço entre redes locais ou nacionais e internacionais que tampouco diz respeito no âmbito das redes locais a um processo de aproximação entre produtores locais e consumidores.

Conforme pode ser visto em campo, a lógica dos supermercados não contribui para a incorporação dos agricultores da RMG enquanto fornecedores regulares, tendo em vista que todos os prejuízos são para os produtores, que precisam buscar tudo que não for vendido, pois é uma venda por consignação. Assim, de acordo com a Estrela Orgânicos, nota-se um desperdício muito grande nos supermercados, por não ter refrigeração, o que leva a uma preferência pelo *delivery* no âmbito da comercialização.

O poder dos grandes varejistas é hegemônico e afeta diretamente a nossa alimentação, que está sujeita aos seus interesses econômicos. Nesse sentido, são as empresas que determinam o preço a pagar ao agricultor por seus produtos e qual o custo a ser cobrado no “super”. A partir dessa condição, a situação que se apresenta é a seguinte: cada vez mais o camponês recebe menos dinheiro pelo que vende, e nós, consumidores, pagamos cada vez mais pelos produtos. Fica evidente que se trata de um oligopólio, ou seja, poucas empresas controlam esse setor. E os efeitos sociais não poderiam ser diferentes: empobrece a atividade rural, homogeneiza o que comemos, precariza as condições de trabalho, acaba com o comércio local e promove um modelo de consumo insustentável e irracional, conforme mostra a figura 34. (ESTEVE, 2017).

Figura 34 - O poder do “Super”



Fonte: Esteve (2017). Elaboração: Ângela M. M. Peixoto (2021).

A ideia do "super" apresentada por Esteve (2017) não é uma mera abreviação inocente da palavra supermercado. Essa noção do “super” é uma referência à essência dos supermercados que não é percebida pelos consumidores. São espaços controlados e monitorados, nos quais tudo é concebido para que os consumidores comprem cada vez mais a partir de diferentes estímulos, como ofertas, promoções imperdíveis e localização estratégica dos produtos que induzem ao consumo compulsivo, isto é, mais do que o planejado.

Esse termo é utilizado pela autora para ressaltar a influência dos supermercados na padronização dos alimentos, na determinação dos preços e no modelo de consumo.

A partir da consolidação do oligopólio do “super” é imposto um modelo de agricultura e alimentação em que o campesinato não tem lugar, pois o “objetivo é controlar toda a cadeia alimentar, desde a fonte até a boca, reduzir custos de produção e aumentar o preço final os alimentos, para obter o máximo benefício econômico (lucro)”. (ESTEVE, 2017, p. 173). Nessas condições, ao agricultor resta a sujeição ao grande capital da distribuição enquanto consegue se manter nessa condição, lutando contra a desterritorialização.

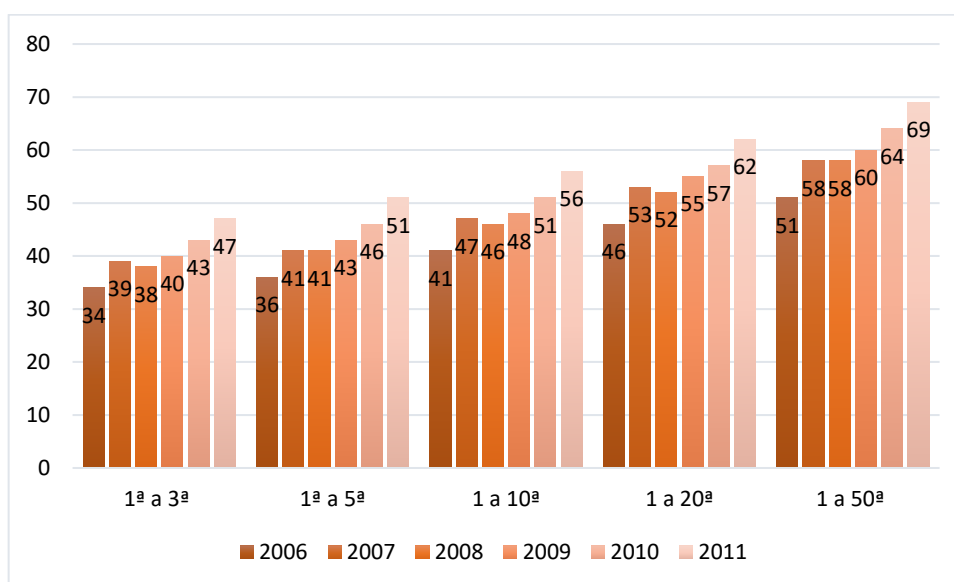
Observa-se, segundo Belik (2022), uma concentração no âmbito dos equipamentos de distribuição dos alimentos, que antes eram comercializados em feiras, pequenos mercadinhos, em ambulantes, ou mercados municipais, mas passaram a ser adquiridos de forma significativa em supermercados. Tal dinâmica de aquisição de alimentos reverbera paulatinamente no distanciamento entre agricultores e consumidores e expressa o poder do “super” nesse contexto.

A escolha dos supermercados como o principal local de compra dos alimentos também é resultado de uma mudança substancial da rotina e da disponibilidade de tempo das pessoas. Bezerra (2023) destaca em sua análise que a diminuição do tempo disponível para o preparo e alimentação em casa estimulou o crescimento da demanda por produtos processados e ultraprocessados de fácil e rápido preparo, que, por sua vez, são encontrados nas prateleiras dos supermercados. Ou seja, cria-se uma combinação perfeita entre a indústria alimentícia e as grandes redes de varejo.

Portanto, um formato de compras que concentra tudo em um só lugar é fundamental para uma sociedade sem tempo e assombrada pela inação. E as grandes redes precisam de uma sociedade sem tempo, ansiosa por abraçar a modernidade, para que os produtos ali expostos façam sentido, para que se aceite abrir mão da diversidade sem sequer notar, para que se deseje uma relação cada vez mais impessoal com o alimento. (PERES; MATIOLI, 2020, p. 15).

Também é importante considerar que o varejo alimentar nacional tem suas características próprias, sendo que a concentração de capital é um aspecto preponderante nesse segmento. Mas, é importante fazer algumas ressalvas em relação a esse tema, pois a compilação dos dados da SuperHiper (ABRAS, 2012) deixou evidente uma grande concentração no faturamento até o ano de 2011, conforme pode ser visualizado no gráfico 13 a seguir.

Gráfico 13 - Evolução da concentração sobre o faturamento do setor de autoserviços (%)



Fonte: Revista ABRAS (2012).

Entretanto, em 2011, ocorreu uma alteração na metodologia adotada para indicar a concentração do setor supermercadista. Em todas as edições da ABRAS, considerava-se tanto

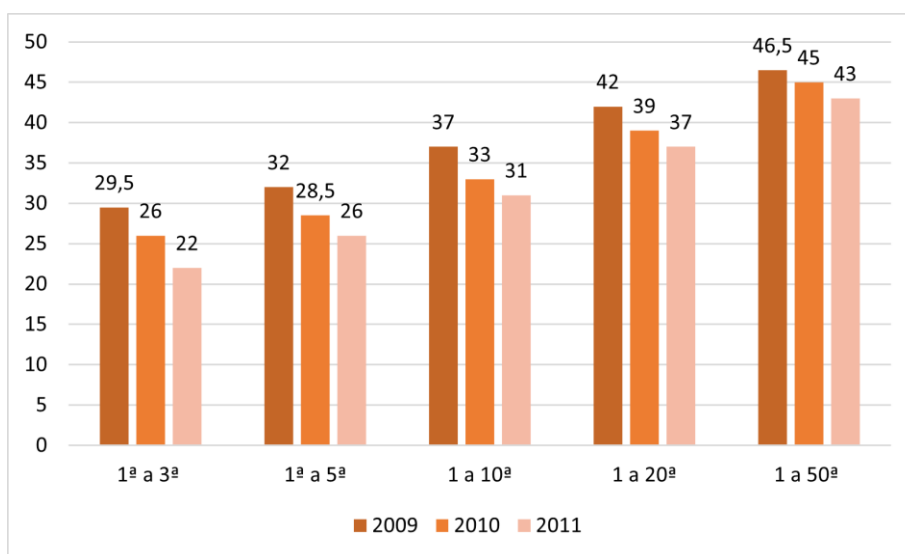
a atividade supermercadista quanto os outros negócios, como lojas especializadas de bens duráveis e “atacarejo”, o que segundo a análise da revista levava a um superdimensionamento da participação das maiores empresas do ranking na receita de autosserviço.

Coincidentemente, ao mudar a metodologia excluindo os outros negócios das companhias ocorre uma redução imediata na concentração e como consequência é possível afirmar que o Brasil tem um dos mercados de varejo de autosserviço mais desconcentrados do mundo, conforme já era defendido pelo setor supermercadista. Portanto,

para se ter ideia das mudanças significativas trazidas pela nova metodologia de análise da concentração (restrita à atividade supermercadista das empresas), as três primeiras colocadas (Grupo Pão de Açúcar, Carrefour e Walmart) do Ranking passam a concentrar 22% do mercado. Quando os números das empresas incluem em sua receita o faturamento de outras atividades, como era feito na análise anterior, essa concentração vai para 47%. Entre as cinco maiores, a concentração vai de 51% (no método antigo) para 26% (no novo). Entre as dez, de 56% para 31%; de 62% para 36,8% entre as 20 e, entre as 50, de 69% para 43,4%. “Ou seja, se antes já se podia dizer que não éramos um mercado concentrado, agora esses números não deixam a menor dúvida”, afirma o superintendente da ABRAS, Tiaraju Pires. (ABRAS, p.80)

Ao considerar apenas o faturamento referente apenas à operação supermercadista muda-se totalmente os resultados alcançados no varejo de autosserviço alimentar sem justificar de forma convincente a retirada do faturamento quanto ao serviço de atacarejo, por exemplo. Logo, é uma alteração metodológica que revela a intencionalidade em demonstrar nas publicações da ABRAS a redução da concentração do setor supermercadista entre as grandes redes conforme sugere o novo gráfico produzido depois das alterações (gráfico 14).

Gráfico 14 - Evolução da concentração sobre o faturamento do setor (%)



Fonte: Revista ABRAS (2012).

É interessante também considerar que dentre as cinco colocadas no ranking ABRAS (2012), ano em que a revista SuperHiper anunciou a mudança metodológica, a única empresa verdadeiramente brasileira era a Companhia Zaffari Comércio e Indústria, com atuação em São Paulo e no Rio Grande do Sul, ocupando a quinta colocação (tabela 15). Considerando a liderança de grandes redes estrangeiras no setor supermercadista brasileiro é possível compreender a intencionalidade em propagar a desconcentração do varejo alimentar, quando na verdade percebe-se a hegemonia de poucas empresas no setor.

Tabela 15 - Ranking ABRAS 2012

Empresa	Sede	Faturamento bruto (R\$)
COMPANHIA BRASILEIRA DE DISTRIBUIÇÃO	SP	52.680.572.081
CARREFOUR COM. IND. LTDA.	SP	28.766.457.922
WALMART BRASIL LTDA.	SP	23.468.413.042
CENCOSUD BRASIL COMERCIAL LTDA.	SE	6.236.893.579
COMPANHIA ZAFFARI COMÉRCIO E INDÚSTRIA	RS	2.910.000.000
TOTAL 5 MAIORES		114.062.336.624

Fonte: Revista ABRAS (2012).

Ao comparar os dados de 2012 com a publicação do 45º Ranking ABRAS⁴¹ (2022) nota-se a consolidação do protagonismo dos supermercados no abastecimento dos lares brasileiros. Com o poder de escala do setor supermercadista, ao longo de uma década o crescimento foi bastante expressivo, porque em 2012 havia 10.578 lojas a menos do que em 2021, e a receita do setor era R\$ 224,3 bilhões.

Os dados sobre o faturamento dos supermercados em 2021 corroboram a hegemonia do setor supermercadista como principal canal de abastecimento dos lares no país. Em 2021, o faturamento chegou a R\$ 611,2 bilhões, incluindo todos os formatos e canais de distribuição (mercado de vizinhança, supermercado, hipermercado, atacarejo e e-commerce), o que representa 7,03% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Além disso, as lojas também saíram de 91.351 unidades em 2020 para um total de 92.588 lojas em 2021. Tais dados apenas

⁴¹ Foi realizado com base no estudo Estrutura do Varejo, realizado pela NielsenIQ exclusivamente para a revista SuperHiper, que traz os dados oficiais do autosserviço nacional.

representam a força e o engajamento das empresas do setor, que recebe diariamente 28 milhões de consumidores.

As grandes redes do varejo alimentar conseguiram diversificar bastante a sua operação em diferentes formatos – super, hiper, loja compacta, lojas de atacado, postos de combustíveis, farmácias, dentre outras – e assim se tornaram o local de preferência dos brasileiros para realizar suas compras, o que influenciou diretamente nos resultados publicados ao longo do tempo na revista SuperHiper. Para isso basta verificar a evolução do faturamento do varejo alimentar em relação ao setor supermercadista, bem como o percentual desse faturamento em comparação ao PIB brasileiro, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 16 - Evolução do Faturamento no Setor Supermercadista

Ano	Nº de lojas	Faturamento anual (em R\$ bilhões nominais)	Participação do % do faturamento sobre o PIB
2002	69.012	92,7	6,3
2003	71.493	101,4	6,0
2004	72.107	112,4	5,8
2005	73.051	118,5	5,5
2006	73.695	124,1	5,3
2007	74.602	136,3	5,2
2008	75.725	158,5	5,5
2009	78.311	177,0	5,6
2010	81.128	201,6	5,5
2011	82.010	224,3	5,4
2012	83.572	242,9	5,1
2013	83.914	272,2	5,2
2014	83.581	294,9	5,3
2015	88.564	316,2	5,3
2016	89.009	338,7	5,4
2017	89.368	353,2	5,4
2018	89.673	355,7	5,2
2019	89.806	378,3	5,2
2020	91.351	554,0	5,2
2021	92.588	611,2	7,0
2022	94.706	695,7	7,0

Fonte: Revista Super Hiper - Ranking Abras. Organização: Ângela Maria Martins Peixoto (2023).

De acordo com a análise de Bezerra (2023), essa dinâmica de funcionamento das empresas multinacionais a partir de diferentes bandeiras e formatos variados, como supermercados de vizinhança, hipermercados e atacarejos, deixa evidente a capilaridade territorial dessas redes. Essa forma de operacionalização permite uma dispersão geográfica estratégica, alcançando diferentes nichos de mercado e consumidores com perfis variados.

Essa flexibilidade de operação se traduz em uma capacidade de personalização de serviços e produtos, adaptando-se às demandas locais de forma mais eficaz. Portanto, essa é “a estratégia mais difundida entre as grandes redes é a do varejo multiformato, no qual o atendimento aos consumidores acontece em lojas com perfis diferentes, a depender das características de cada mercado, sobretudo com relação ao perfil de renda.” (BEZERRA, 2023, p. 7).

Retomando o exemplo do Grupo Carrefour e do seu crescente faturamento anual, observa-se que a bandeira Atacadão vem ganhando cada vez mais relevância na arrecadação da empresa, pois a operação de atacarejo respondeu por cerca de 71,4% do total faturado pelo grupo francês em 2021. Essa dinâmica das vendas apenas evidencia a importância do formato atacarejo por meio da ascensão da bandeira Atacadão nos últimos anos, que assume uma posição central e bastante representativa dentro do Grupo Carrefour.

Para entender o crescimento significativo do Atacadão no país, é importante lembrar que essa bandeira é a única no país presente em todos os estados e no Distrito Federal. Ou seja, é a loja com maior capilaridade territorial existente no varejo alimentício. (BEZERRA, 2023).

Já o nível de poder do varejo em relação à indústria depende da frequência de contato com o consumidor, do nível de envolvimento do cliente, da força das marcas transacionadas e da competitividade dos fornecedores. O segmento do varejo de maior poder é o de supermercado, dadas as compras constantes e a fidelidade do consumidor. (GUIDOLIN *et al.*, 2009, p.33).

Nesse contexto, com base nos estudos de Bezerra (2023) sobre as grandes redes varejistas é importante considerar que uma nova dinâmica se concretiza no território nacional por meio da presença de redes multinacionais que passam a atuar também nos mercados das capitais regionais e nas cidades de porte médio. Assim, o autor destaca que

a concentração das operações de comercialização de alimentos também acarreta uma reconfiguração dos sistemas agroalimentares mediante a sinergia entre grandes redes varejistas e indústrias alimentícias no modelo de transação de alimentos com consequências perniciosas para os agricultores familiares e camponeses. (BEZERRA, 2023, p.2)

Retomando Aguiar (2021), esses aspectos evidenciam que no lugar da comercialização local ou regional de alimentos da agricultura camponesa, que possibilita o vínculo entre quem produz e quem consome, com sabores que possuem memória e afeto, são os mercados globais altamente financeirizados que se destacam, pautados em *commodities* agroalimentares padronizadas produzidas pelo agronegócio e que são destinadas à indústria de produtos alimentícios, totalmente transformados com aditivos de sabor artificial e conservantes e que são “comercializadas por meio de cadeias logísticas longas e multiescalares de abastecimento, nas quais o produto globalizado se sobrepõe aos alimentos locais ou que denotam uma identidade.” O resultado é o consumo cada vez maior de ultraprocessados e consequências graves para a saúde, como o surgimento da obesidade e de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT).

De acordo com o Guia Alimentar da População Brasileira, alimentos ultraprocessados são formulações industriais que possuem cinco ou mais ingredientes, geralmente são pobres em nutrientes e ricos em calorias, açúcar, gordura, sal e aditivos químicos, com sabor realçado e maior prazo de validade. Exemplos: refrigerantes, biscoitos recheados, salgadinhos de pacote, macarrão instantâneo, sorvetes e guloseimas; bolos; cereais matinais; barras de cereais; sopas, macarrão e temperos “instantâneos”; achocolatados; iogurtes e bebidas lácteas adoçadas; bebidas energéticas; caldos com sabor carne, frango ou de legumes; maionese e outros molhos prontos; produtos congelados e prontos para consumo (massas, pizzas, hambúrgueres, nuggets, salsichas, etc.); pães de forma; pães doces e produtos de panificação que possuem substâncias como gordura vegetal hidrogenada, açúcar e outros aditivos químicos.

Considerando essa composição dos ultraprocessados, fica mais evidente porque tem sido analisada a correlação entre o consumo desses produtos e o aumento de doenças crônicas não transmissíveis.

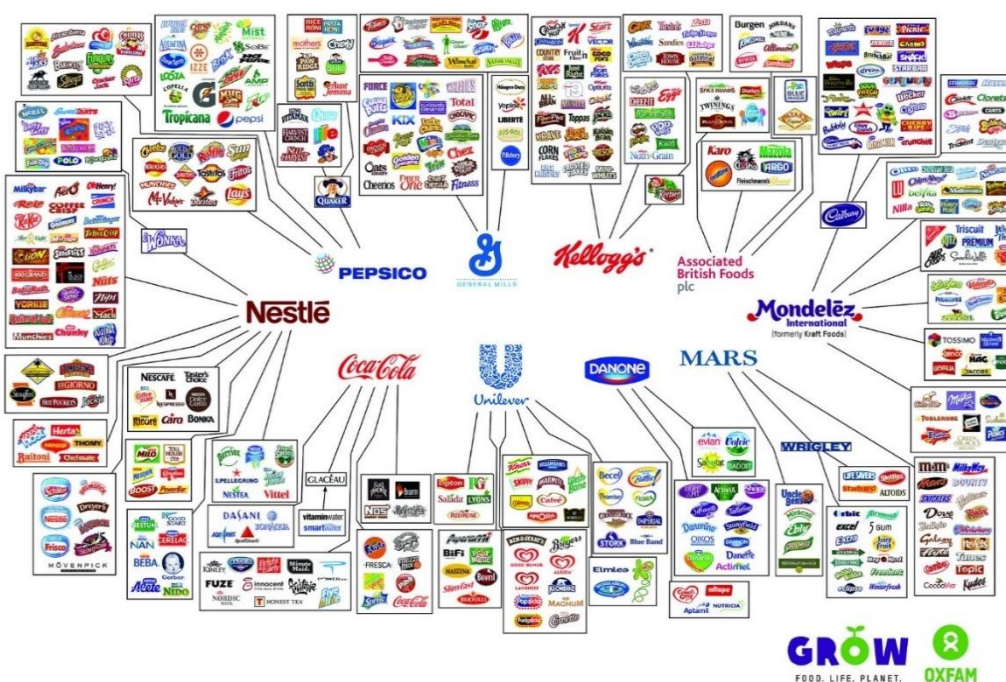
Tais mudanças no consumo de alimentos não acontecem ao acaso, pois

a forma como os alimentos são produzidos, processados e distribuídos também impacta os hábitos alimentares. O sistema agroalimentar moderno, junto à indústria de ultraprocessados, está baseado em uma dinâmica de caráter puramente econômico. Operando sob essa lógica, não poderia oferecer a seus consumidores nada mais que produtos de péssima qualidade nutricional. (CAMPELLO; BORTOLETTO, 2022, p.72)

A oligopolização do varejo alimentar e das grandes corporações da indústria de alimentos impõe uma concentração de renda e poder que gera a imposição de um padrão alimentar homogêneo acompanhado de inúmeros problemas sociais, econômicos e ambientais, que envolvem o acesso à terra e água, as condições degradantes de trabalho e a exploração dos agricultores.

Para visualizar esse processo, basta retomar o relatório “Por trás das marcas” divulgado pela Oxfam Internacional em 2013, com dados sobre as dez principais empresas de alimentos e bebidas do planeta – Associated British Foods (ABF), Coca-Cola, Danone, General Mills, Kellogg, Mars, Mondelez International (antiga Kraft Foods), Nestlé, PepsiCo e Unilever. Tal concentração de poder na indústria da alimentação em nível global está representada na figura a seguir.

Figura 35 - Corporações mundiais de alimentos



Fonte: Oxfam (2013).

Esses elementos ajudam a identificar a correlação entre as dinâmicas de transformações agrárias e as mudanças dos padrões alimentares, que tem como resultado uma cadeia de abastecimento alimentar cada vez mais dependente de longos circuitos de comercialização que são controlados por empresas agrícolas e varejistas, incluindo transnacionais. Esse modelo é concentrador, tanto no que se refere ao controle econômico e tecnológico, quanto em relação às dinâmicas da geografia de produção e comercialização. (AGUIAR, 2021).

Nessas condições verifica-se o controle capitalista do processo de alimentação da população, que se caracteriza pelo distanciamento entre produtores e consumidores, tendo em vista que grande parte dos alimentos percorre milhares de quilômetros até ser consumido pela

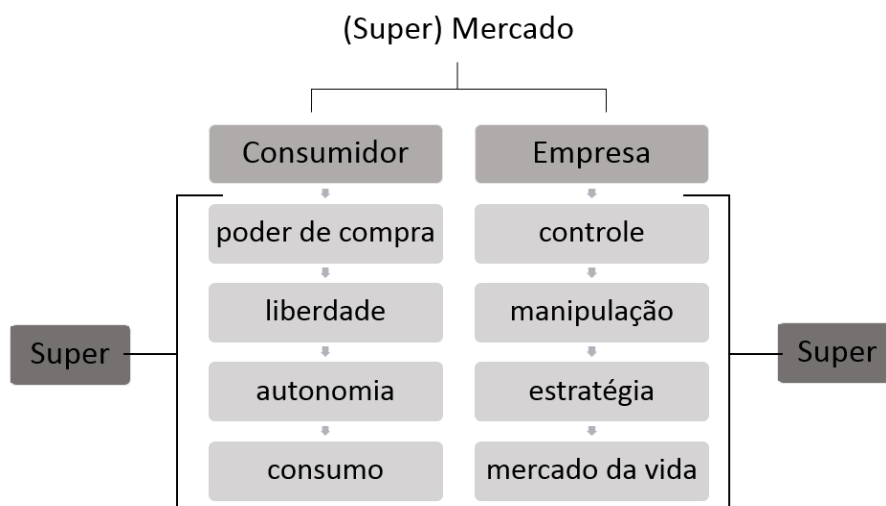
população e os agricultores locais não possuem canais de comercialização adequados para a sua produção. (COCA, 2016).

Essa desconexão entre produção e consumo de alimentos é a estratégia de funcionamento dos Impérios alimentares (PLOEG, 2008).

A ascensão das grandes redes varejistas tem efeitos negativos não somente para os camponeses, mas também para o comércio local, que definitivamente não tem condições de competir com essas redes. Além disso, a manutenção do grande capital comercial é sustentada por uma estratégia de controle dos indivíduos enquanto consumidores, a partir da sua manipulação ao criar a falsa ilusão de que eles possuem um “super” poder de compra, uma “super” liberdade de escolha dos produtos e autonomia no ato de consumir (figura 36).

No fantástico mundo do “super” as pessoas têm superpoderes de consumo, mas na verdade elas são antes cobaias desse grande laboratório chamado ‘super’, que é a expressão do processo de mercantilização da vida, porque são atraídas pelas propagandas de que esses espaços oferecem os alimentos com os preços mais acessíveis do mercado. (ESTEVE, 2017).

Figura 36 - As dimensões do (Super) Mercado



Fonte: Esteve (2017). Elaboração: Ângela M. M. Peixoto (2021).

Outro importante aspecto decorrente da hegemonia das grandes corporações varejistas no mercado de alimentos é a padronização da dieta alimentar em escala mundial. Nessa perspectiva, verifica-se a propagação dos produtos processados e ultraprocessados em substituição aos produtos *in natura*, que acarretam efeitos graves no âmbito da saúde pública, haja vista que esse padrão de alimentação é baseado em gorduras, açúcares, carboidratos e

sódios, que aumentam o número de pessoas com obesidade, diabetes, hipertensão ou doenças cardiovasculares. (COCA, 2016).

Ademais, essa padronização da dieta alimentar a partir de um consumo cada vez maior de produtos processados e ultraprocessados também influencia diretamente na cultura de povos de diversas partes do mundo. “Alimentos produzidos e consumidos há várias gerações passam a ser substituídos por produtos industrializados, os quais são padronizados internacionalmente. Tem sido cada vez menos frequente o consumo de alimentos frescos e produzidos localmente.” (COCA, 2016, p. 46).

Como bem aponta Esteve (2017), comer “é muito mais do que engolir alimentos” e observando os danos colaterais da proliferação de supermercados é urgente a problematização desse sistema agroalimentar, que é pautado na atuação de grandes corporações e que tem efeitos perversos para os agricultores, consumidores e para o comércio local a partir da condição que eles ocupam nesse modelo de produção, distribuição e consumo. Nesse contexto, é fundamental lembrar que o que for gasto nas grandes empresas de distribuição não será investido localmente, ao contrário do que é gasto no comércio local que retorna ao município. (ESTEVE, 2017).

Esse controle corporativo sobre os alimentos é insustentável quando se pensa na soberania alimentar no campo e na cidade. Deste modo, é crucial o questionamento coletivo sobre esse modelo dominante e o papel das grandes corporações.

Na leitura de Ferreira; Sena (2020, p.10), “as cidades e as metrópoles brasileiras caminham para uma lógica e cultura alimentar que intensifica a lacuna entre os produtores e os consumidores.”. Portanto, apoiar os agricultores e os mercados locais é uma demanda urgente, porque o consumo de alimentos produzidos localmente é a estratégia mais viável para a construção de outro sistema alimentar. Para os autores,

não há um projeto atual de construção de sistemas alimentares que visem a diversidade dos alimentos e consequentemente a saúde dos sujeitos sociais, especialmente a população com menor poder aquisitivo e vulnerável socioeconomicamente. Esses sujeitos possuem extensas jornadas de trabalho, associadas a longos deslocamentos entre a casa e o trabalho, o que dificulta ou até impossibilita o preparo das refeições, além de não ser construído, em nossa sociedade, o hábito de se pensar e refletir sobre as origens do que se come. (FERREIRA; SENA, 2020, p. 10).

Nessa perspectiva, o Estado brasileiro, em diferentes momentos, ao tentar incorporar tantos interesses na área de alimentação, alguns até antagônicos, traçou uma história tortuosa para as políticas de alimentação brasileira, seja no abastecimento e no controle dos preços e, ao mesmo tempo, no fomento às classes produtoras e os comerciantes, seja na fiscalização de alimentos, voltada mais para o comércio exterior que para os consumidores internos. Assim

como em outros setores, a área de alimentação também é permeada por interesses privados, no qual sobressaem os das indústrias alimentícias e os dos grandes produtores. (ARANHA, 2010).

É preciso rever o sistema alimentar mundial e reorganizar as formas de produção e distribuição de alimentos na perspectiva local e regional. E, nesse sentido, a alternativa que se apresenta de imediato é, sem dúvidas, a soberania alimentar, que “surge da ineficácia e mau funcionamento do sistema agrícola e alimentar – do qual o melhor exemplo é a fome, em um mundo onde há comida para todos.”. (ESTEVE, 2017, p. 191).

Conforme a análise de Coca (2016, p.83), a segurança alimentar é fundamental, mas não é suficiente, porque “a segurança alimentar não prevê o rompimento das relações que garantem a hegemonia das grandes corporações no sistema alimentar global”, já que se constitui como uma proposta referente à democratização do consumo de alimentos sem pautar a transformação estrutural das bases produtivas.

Entretanto, cabe salientar que o autor está se referindo ao conceito de SAN definido pela FAO (2014), que corresponde a uma situação na qual todas as pessoas têm, a todo o momento, acesso físico, social e econômico a quantidades suficientes de alimentos seguros e nutritivos para suprir as suas necessidades nutricionais e as suas preferências de alimentos, buscando levar uma vida ativa e saudável.

A partir do que foi discutido anteriormente, o conceito de SAN defendido pela Rede Penssan a partir do Art. 3º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) é mais abrangente e apresenta uma relação direta com a diversidade cultural e alimentar do Brasil.

O retorno de políticas públicas nacionais que garantem o direito humano à alimentação adequada e saudável é o ponto de partida para a redução da insegurança alimentar e nutricional, a exemplo do que aconteceu após a implementação do PAA e do PNAE, que permitiu a saída do Brasil do mapa da fome em 2014. Porém, é necessário compreender que o caminho para erradicar a fome e a desnutrição é por meio da soberania alimentar, capaz de garantir a segurança alimentar e nutricional duradoura.

Para enfrentar o Consenso da Fome é fundamental romper com a agenda neoliberal, uma vez que a erradicação da fome demanda a recuperação da capacidade estatal de agir para a mitigação das desigualdades socioeconômicas, entre outras.

A abordagem do conceito de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional da Rede Penssan deve ser considerado nesse contexto para alinhar os aspectos teóricos com a realidade prática. Isso significa reconhecer que as políticas públicas precisam atingir os objetivos para os quais foram formuladas, isto é, solucionar o problema que atinge a coletividade.

De forma geral, sabe-se que a realização da Reforma Agrária é um dos pilares da Soberania Alimentar, mas a conjuntura social e política do Brasil não favorece a efetivação de mudanças profundas na estrutura fundiária do país. Com isso, os elementos que caracterizam a segurança alimentar e nutricional possibilitam o enfrentamento do problema da fome de forma mais imediata.

Dentre outros elementos fundantes, é preciso viabilizar o fortalecimento da agricultura de base familiar, incentivar a adoção de práticas agroecológicas, promover a participação social na construção de políticas públicas sobre alimentação e a nutrição, garantir o acesso à terra e à água para a produção de alimentos, valorizar o consumo de alimentos regionais, resgatar os hábitos e práticas culturais alimentares, reduzir o consumo de ultraprocessados, além de combater o desperdício de alimentos.

Nessas circunstâncias, deve-se retomar o caminho do enfrentamento prioritário da fome e da pobreza como política de Estado, com a implementação de ações para a geração de renda e a promoção da alimentação adequada e saudável, bem como o retorno de mecanismos regulatórios frente à inflação de alimentos, destacando-se a constituição de estoques de alimentos e o estímulo à produção oriunda da agricultura diversificada de base familiar. (REDE PENSSAN, 2022, p.22).

A conquista do DHAA, garantindo uma condição permanente de acesso regular a alimentos em quantidade e qualidade adequadas à todos, exige a elaboração de um projeto nacional que tenha a soberania alimentar como centralidade, permitindo uma transformação da estrutura fundiária e também do sistema alimentar predominante, de modo a assegurar a autonomia da agricultura camponesa nos processos de produção, distribuição e consumo de alimentos.

Nesse sentido, a reativação da economia por meio do crescimento não será suficiente se não houver uma reconexão com os princípios de igualdade e de resgate dos direitos humanos, dentre os quais se destaca a alimentação adequada, a preservação ambiental e a promoção do bem-estar. (REDE PENSSAN, 2022).

A ascensão e consolidação dos supermercados como lugar preferencial de compras no dia a dia das pessoas impulsionou o consumo cada vez maior de produtos industrializados em detrimento de alimentos frescos e sem veneno. Com isso, o sistema alimentar hegemônico é ancorado na padronização alimentar e consumo de industrializados e ultraprocessados, na concentração de capital em grandes redes e na subordinação dos agricultores, com menor disponibilidade de produtos regionais e sazonais. Tais elementos reforçam a importância de se problematizar as consequências desastrosas desse modelo hegemônico e a necessidade de se

pensar em alternativas para produção, circulação, distribuição e consumo a partir de políticas públicas, que será a discussão do próximo item.

3.3. O papel das políticas públicas na transformação do sistema alimentar hegemônico

O protagonismo dos *Impérios Alimentares* é uma realidade consolidada. O sistema alimentar é composto por uma estrutura complexa que abrange diversos processos importantes: da produção ao descarte de alimentos, passando pelo processamento, distribuição, preparação e consumo. E em se tratando do atual sistema alimentar, cabe lembrar que ele se tornou globalizado e ao mesmo tempo a expressão da desigualdade história do capitalismo. (PERES, 2023).

Entretanto, esse sistema alimentar globalizado que é sustentado por grandes corporações deve ser gradualmente transformado, porque os efeitos socioambientais da predominância da produção de *commodities* e da disseminação de produtos ultraprocessados já são evidentes, seja pelo aumento das doenças crônicas, como diabetes, hipertensão, sobrepeso, obesidade ou pela crise climática que atinge o planeta.

Diante do que foi exposto até agora, é possível perceber que as políticas públicas podem ajudar a criar um sistema alimentar mais justo e mais saudável. Mas, elas também podem ir na contramão dessa perspectiva e contribuir para a criação de um sistema alimentar em que predomina a destruição da biodiversidade, da natureza, da autonomia da sociedade, da diversidade alimentar. (PERES, 2023).

Ainda segundo a discussão apresentada por Peres (2023), a situação atual é de um sistema alimentar que penaliza tanto os agricultores camponeses quanto os consumidores, ou seja, não cumpre a sua função básica e essencial de alimentar as pessoas de acordo com a rica diversidade regional do Brasil. Logo, o caminho para que as políticas públicas ajudem a transformar a realidade do sistema alimentar brasileiro é partir do pressuposto de que essas ações públicas devem contemplar a cultura alimentar dos cidadãos brasileiros.

Considerando a concentração de poder dos supermercados, será por meio das políticas públicas que poderão existir alternativas à população. No entanto, para que ocorra uma ruptura com o sistema alimentar vigente, é fundamental ter como base a reformulação das políticas públicas que serão implementadas, distanciando-se da lógica atual em que são forçadas para exercer o controle social.

A supremacia do sistema alimentar hegemônico é sustentada por uma sólida aliança e dependência mútua entre o agronegócio, a indústria alimentar e os supermercados. Portanto,

uma ação contra hegemônica deve ter como ponto de partida a renovação da etapa de formulação das políticas públicas, adotando princípios distintos daqueles que historicamente impulsionaram a produção de *commodities*.

A transformação do sistema alimentar será possível com a superação das políticas meramente controladoras, as chamadas políticas de subordinação que são elaboradas por representantes ou ideólogos de uma classe para a outra, como forma de manter o controle e permitir a manutenção de uma condição de existência, contribuindo para o desenvolvimento desigual. É imperativo a criação de políticas públicas emancipatórias, que são formuladas pelo protagonismo e pela participação, partindo da coerência entre as relações sociais e a produção territorial. (FERNANDES, 2015).

Nessa perspectiva, a mudança deve começar pela definição do tipo de política pública que será criada, pois

as políticas de subordinação, quase sempre, são elaboradas de cima para baixo com o objetivo de controle político das populações subalternas. As políticas emancipatórias, quase sempre, são elaboradas de baixo para cima com o objetivo de construir autonomias relativas e formas de enfrentamento e resistência na perspectiva de superação da subalternidade. (FERNANDES, 2015, p.18)

A elaboração de políticas públicas para promover o desenvolvimento são possibilidades de construção de alternativas, pois uma política pode fortalecer ou enfrentar o sistema hegemônico (FERNANDES, 2015, p.19). Essa proposição é essencial para o enfrentamento do sistema alimentar que está posto, pois de acordo com o autor, os governos pós-neoliberais criaram políticas de distribuição de renda, mas também reforçaram políticas de investimentos para empresas capitalistas, demonstrando a correção de forças pela disputa do governo e do Estado.

Portanto, a existência de políticas de distribuição de renda não são uma concessão do sistema capitalista, porque resultam das lutas populares que pressionaram o Estado para minimizar as desigualdades geradas pelas relações capitalistas.

Mesmo que tenham sido criadas políticas voltadas para a agricultura camponesa, tal como o PAA, que conseguiu ter efeitos sociais e econômicos expressivos no campo e na cidade, o alcance territorial desses programas era muito aquém do público beneficiário que poderia contemplar, e as ações estatais também foram direcionadas ao grande capital em forma de subsídios cada vez maiores, conforme foi evidenciado anteriormente.

Fernandes (2015) demonstra que as políticas públicas de subordinação, como o Bolsa Família, quando associadas a políticas emancipatórias foram exitosas e melhoraram a qualidade

de vida da população, promovendo mudanças importantes. No entanto, essa análise também ajuda a entender a urgência da conversão de políticas de subordinação em políticas emancipatórias, visto que permitem vislumbrar possibilidades efetivas de transformação a longo prazo, em função dos espaços de construção coletiva, contrapondo-se às políticas públicas de desenvolvimento rural que promovem apenas um controle social. (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006).

Em síntese, a construção de políticas públicas emancipatórias requer a ampliação dos espaços de construção coletiva, para viabilizar a emancipação social por meio da superação do controle social, reduzindo a influência do capital hegemônico e a perpetuação das estruturas de subordinação.

Nos últimos anos, a ausência do Estado brasileiro na manutenção de políticas sociais imprescindíveis para a população em uma sociedade tão desigual repercutiu no retorno cruel da fome, fazendo dessa problemática o tema central das ações imediatas do terceiro mandato do governo Lula em janeiro de 2023. Mas, a erradicação da fome não poderá ser feita de qualquer maneira. É imperativo acabar com a fome respeitando o meio ambiente, promovendo saúde e, principalmente, reduzindo as desigualdades. E para isso será necessário investir na construção de sistemas alimentares mais saudáveis, sustentáveis e justos. (NIERDELE, 2023).

No país do agronegócio e com um Estado composto por frações de classe que defendem os interesses desse setor impera o Consenso da Fome. Mas, com o terceiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2023 – 2026) ressurgiu uma esperança de enfrentar essa mazela social com celeridade e ações combativas.

Vale lembrar que a atual conjuntura social, política e econômica é bem diferente do que era há 20 anos, quando começou a construção de políticas de combate à fome durante o primeiro mandato do governo Lula. Nesse momento é crucial a retomada e o redesenho das políticas públicas que foram exitosas, mas é preciso propor inovações e transformações estruturais. (NIERDELE, 2023).

Sabendo da consolidação de programas públicos de infraestrutura que priorizam os circuitos longos das *commodities* e servem aos interesses privados, é importante construir agendas alternativas para disseminar infraestruturas que sirvam a lógicas emancipatórias e a sistemas produtivos diversos, pautados na lógica de reprodução da vida e do viver bem. (AGUIAR, 2021).

Tendo como base a teoria do desenvolvimento desigual de Smith (1988), o Estado precisa lidar com as desigualdades socioeconômicas entre os estados e regiões brasileiras, bem como promover políticas de desenvolvimento que levem em consideração essas disparidades.

O caminho para mitigar as desigualdades regionais é por meio de políticas públicas efetivas e que promovam a equidade social, racial e de gênero.

Concernente à questão produtiva, é importante lembrar que “se a produção continuar se baseando na lógica da uniformidade e da homogeneização, a uniformidade vai continuar tomando o lugar da diversidade”(SHIVA, 2003, p.175). Logo, esse é um elemento central para erradicar a fome, porque pautar a soberania alimentar significa enfrentar a questão agrária, que, por sua vez, significa repensar o modelo de produção dominante. É insustentável que no país que lidera a exportação de *commodities* seja também o país em que impera a fome.

Para a agricultura camponesa, as iniciativas de compras públicas de alimentos foram importantes para garantir a sua reprodução social e econômica bem como a sua permanência no espaço rural, mas não são suficientes para a proposição de um novo sistema alimentar.

É preciso ir além dos mercados institucionais, para que os consumidores priorizem os agricultores locais ao invés de ir aos supermercados mais próximos. A disseminação dos circuitos curtos de comercialização de alimentos *in natura* e minimamente processados pela agricultura camponesa é um passo fundamental para o enfrentamento das grandes redes varejistas.

Outro aspecto basilar dessa mudança é pensar de forma multifacetada, o que significa promover a diversificação de políticas públicas bem como a ampliação do seu público-alvo. Nierdele (2023) faz um apontamento crucial para a emergência de um novo sistema alimentar: compreender que não se pode depender apenas de mudanças nas práticas e políticas alimentares, especialmente aquelas direcionadas as políticas agrícolas. Portanto,

uma das mudanças mais difíceis é fazer com que os grupos políticos percebam que seus interesses podem ser atendidos por políticas que não se orientam primeiramente a eles mesmos. Os agricultores familiares, por exemplo, podem se beneficiar indiretamente de benefícios fiscais para restaurantes e pequenos mercados que ampliem a oferta de produtos locais, frescos e orgânicos. Por sua vez, alterações nas regras do Programa de Alimentação do Trabalhador ou no Auxílio Alimentação concedido aos servidores públicos podem favorecer esses restaurantes e mercados e, por consequência, os agricultores familiares. (NIERDELE, 2023, p.17).

Talvez essa linha de ação seja uma estratégia eficiente para driblar a atuação das corporações, que por meio do seu poder de articulação política e econômica conseguem até confundir os consumidores e disseminar a desinformação, a exemplo do que aconteceu após a divulgação do Guia Alimentar, que foi atacado pelas indústrias de alimentos, sobretudo porque apresentava o conceito de alimento ultraprocessado.

A primeira edição do Guia Alimentar é de 2006 e era voltada aos profissionais de saúde. Já a edição de 2014 foi reformulada e se direciona à população brasileira. Nesse exemplar

ênfatiça-se o método de processamento dos alimentos e divulga-se uma mensagem em forma de alerta para que a população evite os alimentos ultraprocessados.

Mas, a indústria de alimentos ultraprocessados tentou aniquilar o guia alimentar ainda no nascedouro. Na fase de consulta pública, várias empresas, organizações empresariais e pessoas físicas submeteram sugestões praticamente idênticas ao Ministério da Saúde pedindo para tirar o termo ultraprocessados, incluindo até mesmo pressões da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA). (PERES, 2023).

Assim, em 2020, essa ofensiva ganhou o apoio do então Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Esse importante aliado agiu por meio do Departamento de Análises Econômicas e Políticas Públicas (DAEP) e encaminhou ao Ministério da Saúde a Nota Técnica n. 42, questionando a legitimidade do Guia, afirmando que era confuso e incoerente, a tal ponto de defini-lo como “um dos piores do mundo”. Obviamente essa posição foi prontamente rechaçada pelos pesquisadores que participaram da construção do Guia, que estavam fundamentados pelo reconhecimento internacional da experiência brasileira (NIERDELE, 2023).

Posto isso, a informação assume um papel central se o objetivo é promover uma nova dinâmica de circulação e consumo da produção agrícola por meio da aproximação entre agricultores e consumidores, de forma que os consumidores repensem suas práticas de consumo.

O acesso à educação alimentar e nutricional poderia começar a partir do conhecimento do Guia Alimentar da População Brasileira, que orienta sobre o consumo de alimentos ultraprocessados, o carro-chefe da indústria alimentar e das vendas dos supermercados.

O governo atual (2023-2026) tem o grande desafio de retomar a construção de políticas públicas de combate à fome, porque é o tema mais urgente a ser enfrentado e é uma questão de soberania nacional. Mas, Fernandes (2015) também ressalta que essa proposição de políticas de desenvolvimento também é uma competência da sociedade civil organizada, visto que é de onde deveriam nascer a maior parte das políticas públicas. O resultado seria a criação de políticas do tipo *bottom up*, aquelas que são gestadas a partir dos problemas da sociedade e não são impostas de cima pra baixo. Esta é uma ação importante na disputa do Estado e do governo, na construção de alternativas. Ganhar as eleições não é suficiente, é essencial ter uma postura política propositiva para romper a hegemonia do sistema capitalista. (FERNANDES, 2015, p. 19)

Em uma análise mais recente sobre a alimentação, Wilkinson (2023) explicita questões centrais sobre o mundo dos alimentos em transformação, tais como as novas tecnologias e as

inúmeras inovações no setor agropecuário, e ratifica que a renovação do sistema alimentar dominante requer a participação dos movimentos sociais. Assim,

os elementos mais importantes nas transformações do sistema agroalimentar nas últimas décadas não foram as novas biotecnologias, as quais podemos juntar a difusão da informática, elemento decisivo no deslocamento do poder econômico em direção ao varejo. Tampouco foram a concentração em oligopólios globais das empresas líderes e a globalização e a financeirização das suas atividades. Mais importante tem sido o *mainstreaming* dos valores propagados pelos movimentos sociais nas suas críticas estéticas e éticas ao sistema agroalimentar dominante. (WILKINSON, 2023, p. 39)

Pautando-se nessa perspectiva de valorização das práticas dos movimentos sociais na luta pelo DHAA, Nierdele (2023) ressalta que há um grande potencial nas várias formas de ativismo alimentar dos movimentos sociais que precisa ser reconhecido pelo governo para que se possa reconstruir o que já deu certo no passado e ter grandes inovações na criação de uma nova geração de políticas alimentares.

Desde a publicação da edição de 2006 do Censo Agropecuário do IBGE, a sociedade brasileira teve a oportunidade de conhecer melhor o espaço rural e seus sujeitos, bem como as características principais da produção agropecuária. Foi nesse contexto que se revelou a importância da agricultura familiar para a produção de alimentos no país, destacando-se o seu protagonismo para avançar na segurança alimentar e nutricional, mesmo recebendo subsídios infinitamente inferiores aos que são destinados ao agronegócio.

Já é de conhecimento público que nesse momento levanta-se a pauta sobre quem produz comida no Brasil. Embora o Censo do golpe (MITIDIERO JUNIOR, 2017) tenha sido o reflexo de uma conjuntura política de retrocesso após o golpe político-democrático-midiático, sendo inclusive denominado Agro Censo 2017, ainda assim foi possível reafirmar a importância da agricultura camponesa para o fornecimento de alimentos.

Ao reconhecer que a agricultura camponesa desempenha um papel central no abastecimento alimentar doméstico do país, para erradicar a fome é preciso repensar a estrutura do abastecimento alimentar e dos agentes que protagonizam esse sistema, ou seja, é necessário pautar todas as outras dimensões produtivas, já destacadas anteriormente.

Sabendo que a noção de abastecimento alimentar é erroneamente limitada a uma mera disponibilidade de bens a preços acessíveis, é preciso enfrentar, simultaneamente e em várias escalas de ação, a subnutrição e a fome junto com o acesso a uma alimentação adequada e saudável para todos/as, ao mesmo tempo em que são promovidas formas de produção, processamento e distribuição dos alimentos socialmente equitativas, ambientalmente sustentáveis e promotoras de diversidade cultural e ecológica. (MALUF, 2020)

Para tentar compreender o sistema de abastecimento nacional, cabe a utilização de uma analogia. Se o abastecimento alimentar fosse uma casa, o seu esteio seria a agricultura camponesa, que promove a soberania e a segurança alimentar e nutricional do país. Para isso é importante ter um alicerce sólido e forte, ou seja, a fundação dessa casa deveria ser a garantia dos territórios camponeses, reconhecidos e protegidos conforme a Constituição Federal, assim como o apoio estatal por meio dos subsídios financeiros e das políticas públicas. Dentre os materiais indispensáveis para essa fundação deve-se destacar o acesso ao crédito, assistência técnica, autonomia, comercialização da produção e valorização da agricultura camponesa. Partindo dessa comparação, percebe-se o que é essencial para fortalecer e promover a construção de um sistema alimentar mais justo e sustentável.

Apesar de todas as contradições inerentes ao Estado brasileiro, ainda é fundamental a construção de um conjunto de políticas públicas integradas, que possam ser (re)formuladas mediante o diálogo com a sociedade civil e os movimentos sociais a fim de mitigar a fome e ao mesmo tempo propor um novo cenário para a produção, a circulação e o consumo de alimentos no país tendo como referência a soberania alimentar.

Dessa forma, a fome pode deixar de ser uma realidade no cotidiano de inúmeros brasileiros, porque é essencial reconhecer a importância da vida dessas pessoas, que não devem ser vistas apenas como parte das estatísticas em um relatório sobre o aumento da insegurança alimentar e nutricional.

Mediante o que foi exposto, também é necessário pensar esse debate pelo viés material. Para erradicar a fome, é necessário forjar o desenvolvimento de políticas públicas emancipatórias com o intuito de promover uma transformação estrutural a longo prazo. Mas, do ponto de vista prático, também é preciso fomentar a implementação de políticas públicas imediatas e eficazes, ainda que sejam de subordinação, porque atacar o problema da fome é uma demanda urgente e vital para a população. Essa é uma questão estratégica, do ponto de vista da ação política a curto prazo, haja vista que a convivência diária com a fome elimina qualquer possibilidade de se priorizar o debate sobre comida saudável. Quando se trata da sobrevivência e do direito humano à alimentação adequada tem que aprender a lidar com a urgência do presente e propor medidas que garantam mudanças efetivas.

Nesse contexto, surge um paradoxo inevitável: o consumo de alimentos contaminados por agrotóxicos, a fome, o consumo de produtos industrializados e a obesidade. Esse é um dilema que perpassa o Consenso da Fome, em função desse modelo de agricultura envenenada que está ancorado na estrutura do latifúndio modernizado, atendendo indubitavelmente aos

interesses das grandes corporações que atuam à montante (indústrias de sementes, máquinas e agrotóxicos) e à jusante (indústrias de alimentos, agroindústrias e supermercados).

Apesar dessas contradições, apresenta-se nesse estudo algumas iniciativas que sejam capazes de transpor os interesses hegemônicos. Portanto, ao fomentar mercados alternativos aos hegemônicos que deem visibilidade aos agricultores que oferecem alimentos de qualidade aos consumidores é possível delinear um caminho de transição para um sistema alimentar mais equilibrado e saudável. Neste interím, a leitura geográfica permite uma análise integrada e de totalidade destes processos à montante e a jusante da agricultura, ou seja, uma abordagem *territorial* com vistas à compreensão da totalidade.

É a partir dessa compreensão que será possível ampliar e fortalecer as iniciativas convergentes com um novo sistema alimentar, com o fortalecimento dos hábitos alimentares saudáveis, da comida de verdade na mesa do povo brasileiro, da aproximação entre agricultores e consumidores e, principalmente, do acesso regular a uma alimentação que contemple a SAN. Por isso é preciso falar da relação intrínseca entre produção e consumo, que será discutida de forma mais detalhada no próximo capítulo.

4 MERCADOS INSTITUCIONAIS E CIRCUITOS CURTOS: novas estratégias de comercialização para a agricultura camponesa e para a construção da soberania alimentar

As análises desenvolvidas nos três primeiros capítulos evidenciaram alguns pontos basilares: 1) a relação intrínseca entre a atuação do Estado e a implementação e manutenção/extinção de políticas públicas, notadamente aquelas voltadas para a produção de alimentos e a promoção da segurança alimentar e nutricional; 2) a articulação entre as dimensões de produção, distribuição, circulação e consumo de alimentos bem como a centralidade do papel do Estado para o processo de acumulação do capital; 3) os efeitos do sistema alimentar hegemônico e da consolidação do modelo de produção do agronegócio, com a atuação das grandes corporações de commodities, da indústria alimentar e das grandes redes varejistas nacionais, engendrando o Consenso da Fome.

Mediante o que foi discutido nos capítulos anteriores, faz-se necessário apresentar quais são as alternativas possíveis para que haja uma transformação do sistema alimentar vigente. Para isso, o ponto de partida é a priorização de circuitos curtos de comercialização, que correspondem a uma reaproximação entre agricultores e consumidores. O enfoque será a dimensão do consumo, sem perder a referência da dimensão produtiva (MARX, 2008) no processo de produção de alimentos.

Conforme salientado por Valerio (2018, p.8, grifos do autor), para que a soberania alimentar traduza os anseios preconizados na sua definição original, é necessário considerar a complexidade da questão alimentar, “o que impõe defini-la para além de um simples **direito de acesso à alimentação**, na dimensão do direito ao **controle dos circuitos alimentares**⁴², de maneira que os alimentos sejam produzidos e consumidos numa perspectiva de soberania local/regional”, ou seja, por meio de circuitos curtos de comercialização, sem a participação de intermediários entre os agricultores e os consumidores.

Apreende-se dessa análise que o conceito de soberania alimentar corresponde ao domínio integral da produção e distribuição pelos camponeses, favorecendo a oferta de alimentos produzidos localmente, com maior qualidade e menores preços, promovendo o fortalecimento da família camponesa, além da geração de renda local e regional. (VALERIO, 2018).

⁴² O autor denomina como circuitos alimentares a totalidade das etapas pelas quais passam os alimentos (incluídas as etapas pré-plantio) desde campo até o consumidor final.

Nessa perspectiva, serão apresentadas algumas experiências que já são praticadas no contexto da Região Metropolitana de Goiânia e que mostram um caminho para se pensar em alternativas aos circuitos longos de comercialização, sinalizando o processo de construção da segunda geração da soberania alimentar, que é baseada na proximidade entre quem produz e quem consome.

4.1 O fortalecimento dos Circuitos Curtos de Comercialização como contraponto aos Impérios Alimentares

A partir do que já foi analisado, identifica-se que a ascensão dos Impérios Alimentares e o aumento das áreas de produção de grãos e carne por meio da concentração fundiária não permitiram a redução da desigualdade no acesso aos alimentos, repercutindo no aumento da fome no mundo.

Schneider e Gazolla (2017) afirmam que existe um problema profundo no modo de produção e consumo de alimentos na sociedade atual. Apesar de se produzir cada vez mais fibras e matérias-primas agroalimentares – gerando efeitos sobre o meio ambiente, os recursos naturais e os agricultores – os números sobre a fome e a pobreza no mundo continuam sem mudanças significativas.

Por outro lado, cresce o número de pessoas com obesidade e má nutrição devido à qualidade da sua alimentação. Nesse cenário, os principais beneficiados são as grandes redes de supermercado e as lojas de *fast food* globais. Chegou-se a uma situação em que, no século XXI, há oferta suficiente de alimentos para toda a humanidade, porém persistem a fome, a má nutrição bem como a insatisfação de produtores (agricultores) e consumidores. (SCHNEIDER; GAZOLLA, 2017).

Nesta conjuntura, a construção de alternativas ao sistema alimentar dominado pelos Impérios Alimentares é um grande desafio, tendo em vista que esse é um modelo global que se consolidou ao longo das últimas seis décadas, que “submete os consumidores finais às dietas e opções de alimentação pouco nutritivas e com altos riscos à saúde.” (SCHNEIDER; GAZOLLA, 2017, p. 9). Portanto, as mudanças precisam envolver todas as dimensões produtivas, de modo a adotar formas diferentes de produção, abastecimento e consumo de alimentos.

Esse debate tem como prerrogativa as contribuições de Goodman (2003) a partir do que ele apresentou como “virada” da qualidade, do inglês *quality turn*, associada a proliferação de redes alimentares alternativas. Para esse autor, essa dita “virada” da qualidade nas práticas

alimentares tem que ser compreendida através de três conceitos-chave: integração, confiança e lugar.

A discussão sobre as redes alimentares alternativas está inserida em um debate público mais amplo sobre a SAN e a reforma da Política Agrícola Comum (PAC) europeia, o que sugere uma associação do tema à mudança da abordagem setorial do desenvolvimento rural para uma perspectiva territorial, que buscava ser mais abrangente e multifacetada. (GOODMAN, 2003).

Em síntese, o desenvolvimento de novas formas de produção e de consumo de alimentos está vinculado ao processo mais geral denominado de “virada da qualidade”, em que a questão agroalimentar passa por um movimento em direção à qualidade alicerçada na confiança, na tradição local e em novas formas de organização econômica. (CASSOL; SCHNEIDER, 2015, p. 152).

Os apontamentos de Goodman (2003) indicam que o desenvolvimento das redes alimentares alternativas serão responsáveis por criar espaços econômicos, ou seja, representar uma nova estratégia em relação aos mercados impostos pela globalização.

Cruz (2012) argumenta que no contexto das discussões sobre o desenvolvimento rural estão associadas questões importantes como o esvaziamento do campo, os problemas ambientais, a dependência excessiva de combustíveis fósseis na agricultura, a insegurança alimentar e nutricional, a desnutrição e os problemas causados por uma alimentação rica em gorduras e alimentos processados. Como resultado desses questionamentos que contestam a modernização da agricultura, surgem novas abordagens para repensar o rural em geral e a produção de alimentos em particular. Especialmente na Europa e América do Norte, pesquisas acadêmicas e movimentos sociais têm defendido a abordagem de redes alimentares alternativas (do inglês, *alternative food networks*).

O embasamento teórico da proposição de redes alimentares alternativas são as críticas ao sistema político e econômico vinculado às grandes corporações de produção e distribuição de alimentos. Consequentemente, as reivindicações que se apresentam nesse contexto são: produção de alimentos com menor impacto ambiental, justiça social, produção em pequena escala, cadeias curtas de produção e consumo e valorização de mercados de produtos singulares. (CRUZ, 2012).

Tendo em vista as proposições de Goodman (2003) diante da realidade europeia – que propõe a adoção das redes alimentares alternativas como a expressão de um novo paradigma do desenvolvimento rural – é crucial enfatizar que tais redes precisam ser pensadas especificamente para o espaço rural brasileiro, que é composto por múltiplos sujeitos e suas particularidades, repleto de conflitos e intencionalidades.

Logo, é válido frisar que pautar o desenvolvimento rural requer o enfrentamento da questão agrária brasileira e a resolução da histórica concentração fundiária no país. Além de ser fundamental considerar o papel que é ocupado pelo Brasil no mercado mundial de mercadorias, como um grande exportador de *commodities* agrícolas e minerais.

À luz dessas considerações, as reflexões apresentadas por Cruz (2012) são essenciais, pois apresenta uma abordagem das redes alimentares alternativas ao sistema convencional de produção e distribuição de alimentos, a partir da promoção e valorização de alimentos produzidos localmente e com base em relações de confiança, produção ecológica e justiça social.

De acordo com a autora, é preciso considerar que essa abordagem surge no contexto dos países europeus e norte-americanos que possuem um sistema alimentar intensamente industrializado que é controlado por grandes corporações. Destarte, para abordar a realocação da produção e a reconexão entre produção e consumo de alimentos de forma assertiva para a realidade brasileira é “imperativo que os termos que pontuam o debate daqueles países sejam repensados em termos da conjuntura brasileira.” (CRUZ, 2012, p. 38).

A implementação de modelos de desenvolvimento rural que são alheios à realidade brasileira precisa ser pensada desde uma perspectiva crítica, uma vez que nos países europeus a fome não constitui um problema estrutural, ao passo em que no Brasil esse é um problema persistente. O debate sobre a produção de alimentos bem como o acesso da população em geral a uma alimentação saudável requer uma discussão mais aprofundada sobre a realização de uma reforma agrária efetiva, com a adoção de medidas legais que impeçam o processo de reconcentração da terra, e também a destinação de recursos de maneira mais equitativa entre o agronegócio e a agricultura camponesa.

Por conseguinte, ao tratar do processo de produção, processamento e distribuição de alimentos no Brasil, é interessante reconhecer que

não é possível pensar em um modelo alternativo e outro convencional como se fossem modelos ideais situados em polos diametralmente opostos, mas em modelos que, ainda que com princípios bastante distintos, formam "redes" que se cruzam, comunicam e, em alguns casos, se justapõem. (CRUZ, 2012, p. 38).

É necessário reconhecer que o sistema alimentar atual pode ser transformado, mas diante da hegemonia das grandes corporações de alimentos, cabe a reflexão de que a superação desse modelo de produção e consumo de alimentos talvez não seja possível no bojo do sistema capitalista. Logo, defende-se nesse estudo o debate das perspectivas que são viáveis, buscando reconhecer e valorizar as alternativas que se apresentam como contrapartida ao sistema

convencional e que permitam a reprodução socioeconômica da população rural e a garantia do DHAA tanto no campo quanto na cidade.

De acordo com a análise de Cassol; Schneider (2015), as redes alternativas devem ser vistas como formas diferenciadas de produzir e consumir no interior do sistema capitalista e não como formas de oposição aos mercados agroalimentares convencionais.

A efetividade de um novo sistema alimentar depende de esforços articulados envolvendo distintos setores da sociedade, de modo a superar as barreiras que foram impostas pelo sistema alimentar vigente através das cadeias longas de comercialização.

Conforme a análise de Schneider; Gazolla (2017), a dinâmica das cadeias longas é baseada em uma complexa e extensa rede de intermediários, que promoveu um distanciamento cada vez maior entre produtores e consumidores, com uma interação quase inexistente, porque os alimentos viraram mercadorias, ou seja, produtos de uma indústria ou de um supermercado.

Seguindo essa lógica, os autores enfatizam que a tendência é romper os elos diretos entre produção e consumo. Assim, desaparece a identidade dos alimentos como também a sua procedência, pois “na medida em que o sistema agroalimentar se internacionaliza, os alimentos deixam de se vincular à terra e ao ambiente local de produção, sendo transplantados para as áreas mais competitivas”. (SCHNEIDER; GAZOLLA, 2017, p.11)

Portanto, para tratar da emergência de redes alternativas de alimentos, é importante adotar como pressuposto a sensibilização e corresponsabilidade dos consumidores, de modo a instigá-los a pensar sobre a qualidade dos alimentos e avaliar tanto os alimentos que são consumidos como os principais canais de compras que são utilizados diariamente.

Essa prerrogativa da sensibilização visa promover a reflexão crítica acerca da qualidade nutricional dos alimentos e dos efeitos socioambientais que envolvem os padrões de produção difundidos pelas grandes corporações do setor. Muda-se o enfoque para “os consumidores, suas preferências alimentares, as percepções e as ideologias, levando a uma politização dos alimentos.”. (SCHNEIDER; GAZOLLA, 2017, p.15)

Uma ressalva importante é feita por Peres; Mاتيoli (2020, p.258): “renunciar individualmente ao supermercado tende a ser inútil se não rompermos com o supermercadismo.”. Os autores são enfáticos ao salientar que não tem serventia procurar outros espaços de consumo por alimentos que reflitam a lógica regente do sistema alimentar hegemônico — ultraprocessados, animais criados em confinamento, alimentos *in natura* plantados em larga escala sem respeitar os ciclos naturais das plantas e dos ecossistemas. Ou, por outro lado, procurar dentro do supermercado pelos alimentos que contrariam o sistema dominante.

A mudança precisa ter como ponto de partida uma reflexão mais profunda sobre as relações sociais e de consumo. E as ações individuais são fundamentais para o processo de mudanças sistêmicas e estruturais. “Então, se existe algo que você pode fazer, é se convencer e convencer outras pessoas sobre a necessidade de romper com o supermercadismo” (PERES; MATIOLI, 2020, p. 262).

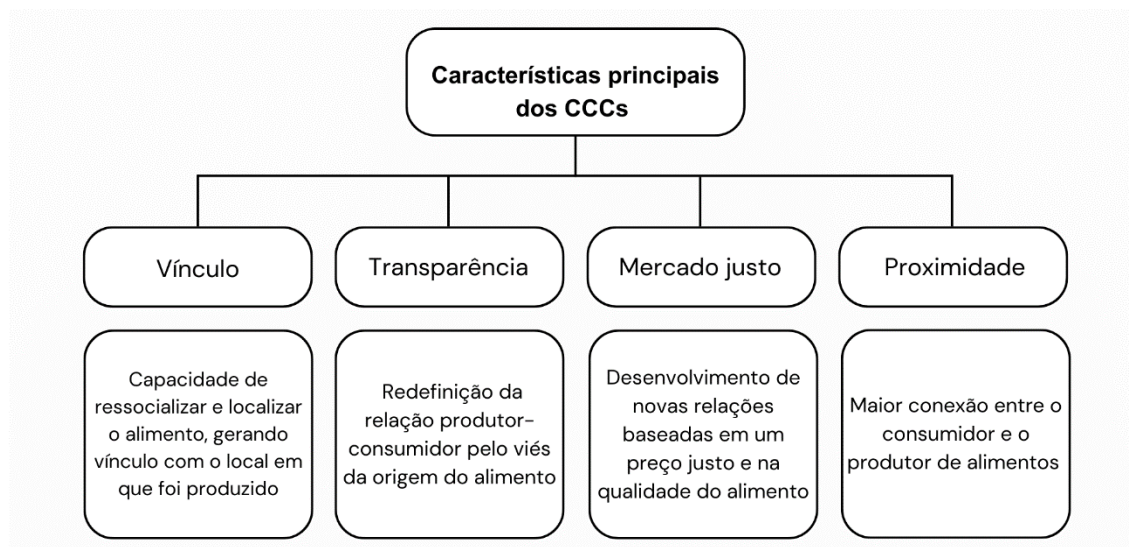
Entende-se que a mudança de postura dos consumidores sobre a sua alimentação é uma estratégia essencial para incentivar uma aproximação real de quem produz alimentos, repercutindo na disseminação dos circuitos curtos de comercialização.

E para contextualizar o debate sobre esse tema, é preciso recorrer ao conceito de cadeias curtas de abastecimento alimentar proposto por Marsden *et al.* (2000), que apresenta a capacidade de gerar alguma forma de conexão entre o consumidor e o produtor de alimentos, ou seja,

procuram redefinir a relação produtor-consumidor, dando sinais claros quanto à origem do produto alimentar. As cadeias de abastecimento curtas são também expressões de tentativas (ou lutas) por parte de produtores e consumidores para corresponder a novos tipos de oferta e procura. (MARSDEN *et al.*, 2000, p.425).

O conceito de cadeias curtas de abastecimento ajuda a encontrar novas possibilidades para estruturar o sistema de distribuição de alimentos, porque uma característica fundante desse conceito é a sua capacidade de ressocializar e re-espacializar o alimento, ou seja, permite ao consumidor saber de onde vêm os seus alimentos, podendo fazer julgamentos de valor com base no seu próprio conhecimento, experiência ou percepção. Assim, as cadeias curtas também podem incentivar a construção de um novo relacionamento entre esses sujeitos baseado no valor e no significado do processo de compra e venda de alimentos, e não somente no produto em si. Com isso, vincula-se os preços aos critérios de qualidade dos alimentos. (MARSDEN *et al.*, 2000). Essas características fundantes podem ser visualizadas na figura a seguir.

Figura 37 - Caracterização das cadeias curtas de abastecimento alimentar



Fonte: Marsden *et al.*, 2000. Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto

Com base em Marsden *et al.* (2000), Cassol e Schneider (2015) examinam as recentes modalidades de produção e consumo do setor agroalimentar por meio das redes alimentares alternativas sob a ótica do consumo e do papel que é desempenhado pelos consumidores nesse processo. Os autores argumentam que a interação entre as formas de produção e comercialização e os modos de consumo e alimentação é crucial para o desenvolvimento de práticas sustentáveis, tanto no que se refere à produção quanto ao consumo.

Na perspectiva de Renting *et al.* (2017, p.29), o conceito de “Cadeias Curtas de Abastecimento Alimentar” (CCAAs) é mais específico que o de “Redes Alimentares Alternativas” (RAAs) e “abrange, preferentemente, (as inter-relações entre) atores que estão diretamente envolvidos na produção, processamento, distribuição e consumo de novos produtos alimentares.”.

Um aspecto inerente ao modo industrial de abastecimento alimentar é a dissociação entre produção, processamento e consumo de alimentos, que criou uma necessidade estrutural de estabelecer algum tipo de garantia de qualidade alimentar institucionalizada. Por outro lado, quando o alimento era produzido nas imediações ou até mesmo no próprio domicílio tal necessidade era menos aparente, uma vez que o produtor conhecia bem o que produzia e consumia. Quando ocorre a expansão do mercado de alimentos industrializados foi necessário criar um sistema formal de controle e padronização da qualidade dos alimentos, que recebeu amplo apoio social. Apesar disso, a produção de alimentos industrializados passou a ser questionada por um grande grupo de consumidores. (RENTING *et al.*, 2017).

Dessa forma, percebe-se que a produção industrial e em larga escala de alimentos acarretou o distanciamento entre o produtor e o consumidor, além de afetar as relações de confiança quanto à procedência e qualidade dos alimentos.

A partir dessa compreensão, nota-se que as cadeias curtas geralmente envolvem produtores locais e mercados próximos, ao contrário das cadeias de abastecimento longas, que podem envolver o transporte de alimentos por grandes distâncias e a participação de muitos intermediários. A análise de Marsden *et al.* (2000) revela que as cadeias curtas são opostas ao modelo convencional de abastecimento, permitindo estabelecer novas relações que estão localizadas na escala local ou regional, e não na escala nacional. (MARSDEN *et al.*, 2000).

Portanto, a noção de escala está diretamente associada à emergência de um sistema alimentar alternativo, que pressupõe também o encurtamento de distâncias entre quem produz e quem consome. Busca-se uma mudança em nível global, mas a transformação do sistema alimentar atual tem como ponto de partida as escalas local e regional.

Cassol e Schneider (2015) salientam que a característica central das cadeias curtas de produção e comercialização está relacionada à menor distância física entre produtores primários e consumidores finais e, na prática, as cadeias curtas formam redes alimentares alternativas ao modelo convencional de abastecimento alimentar. Dentre os seus principais aspectos, engendram relações diferenciadas com os consumidores, podendo envolver convenções e construtos de qualidade baseados no enraizamento social, hábitos e cultura alimentar local/regional onde estão imersas, constituindo novos mercados socialmente construídos.

Em 2017, Gazolla; Schneider introduziram o debate sobre o conceito das cadeias curtas no Brasil a partir do livro intitulado “Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar”, com o objetivo de apresentar as contribuições de pesquisadores internacionais sobre esse tema de relevância global.

Mas, além do conceito de cadeias curtas de abastecimento também é importante caracterizar o conceito de circuitos curtos, outra denominação utilizada para tratar do processo de aproximação entre agricultores e consumidores. E nessa discussão, as contribuições teóricas dos estudos franceses são fundamentais, haja vista o engajamento do INRA (Institut National de la Recherche Agronomique) desde a década de 2000 para entender os circuitos curtos, isto é, a forma de comercialização que reduz as barreiras entre os produtores e os consumidores.

Dentre seus pesquisadores, Chiffolleau (2013) esclarece que a agricultura francesa foi marcada por formas tradicionais de venda direta de produtos agrícolas, porém foram pouco reconhecidas, e somente a partir do final dos anos 1990 houve um interesse maior dos

consumidores em ter uma proximidade dos produtores, em função da crise da vaca louca, buscando ter garantia de segurança e qualidade dos alimentos.

Capt; Wavresky (2011) ressaltam que na década de 1980 surgiu um debate social em torno da diversificação das atividades nas propriedades rurais, quanto à venda direta dos produtos agrícolas na França. E apesar de ter aparecido o conceito de venda direta, prevalece hoje o termo circuito curto. Ainda segundo os autores, dessa denominação surge uma preocupação com os sistemas alimentares em uma discussão que envolve sustentabilidade, diversificação e sistemas produtivos mais curtos.

É válido acrescentar que, de acordo com Aubry; Chiffolleau (2009), os circuitos curtos não eliminam completamente a figura do intermediário, pois existe um consenso na França quanto ao critério adotado para definir esse tipo de comercialização, que permite a existência de, no máximo, um intermediário.

No Brasil, a discussão sobre o conceito de circuitos curtos de comercialização surge de forma mais sistematizada a partir dos estudos de Darolt (2012; 2013), ao evidenciar a aproximação entre os produtores e os consumidores por meio dos circuitos curtos para redefinir os padrões de consumo, potencializar a comercialização de produtos agroecológicos e incentivar o desenvolvimento local.

Posteriormente, Darolt *et al.* (2016) publicaram os resultados de um estudo comparativo dos circuitos curtos de comercialização na França e no Brasil, deixando evidente que as redes alimentares alternativas são inovações sociais que podem contribuir para a reconexão entre produção e consumo, o que, por sua vez, promove a valorização dos mercados locais. Os autores caracterizaram o conceito de CCC, além de propor uma tipologia dos principais circuitos curtos de comercialização, discutindo as vantagens e os desafios inerentes a essa forma de venda direta. Por fim, também destacaram que os CCC podem contribuir na transição para sistemas de produção e consumo mais sustentáveis, pois fortalecem a agricultura de base ecológica.

E, mais recentemente, Darolt; Rover (2021) apresentaram uma publicação extensa e abrangente intitulada “Circuitos Curtos de Comercialização, Agroecologia e Inovação Social”, na qual busca-se evidenciar a intersecção entre circuitos curtos de comercialização e outras formas de inovação social para a promoção da agroecologia e da agricultura orgânica, destacando-se o papel da agricultura camponesa na promoção dessas alternativas para a questão agroalimentar atual.

Cabe, portanto, fazer uma observação sobre esse tema para o contexto brasileiro. A adoção dos circuitos curtos de comercialização associada à prática da agroecologia pode viabilizar o comércio de alimentos a preços justos e, conseqüentemente, facilitar o acesso a

alimentos saudáveis para a população em geral. Esse é um aspecto central, porque a agricultura orgânica constitui um nicho de mercado e atende a demanda daqueles consumidores que possuem maior poder aquisitivo.

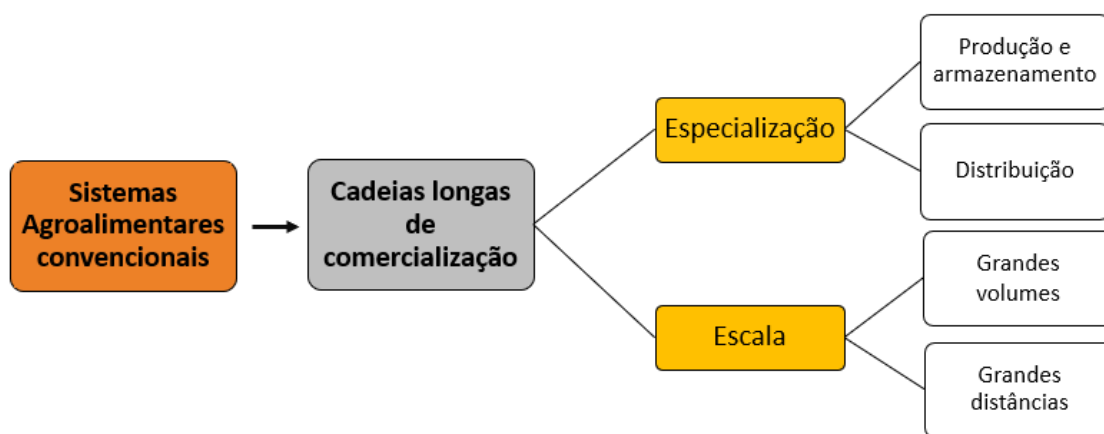
Logo, a incorporação de modelos de comercialização adotados em outros países exige uma reflexão cuidadosa sobre como é possível democratizar o acesso aos alimentos por todas as classes sociais, o que envolve o debate sobre a soberania alimentar e a agroecologia, além de problematizar a implementação de políticas intersetoriais, as dimensões de produção, processamento, distribuição e consumo dos alimentos, a educação alimentar, dentre outros elementos que serão fundamentais para romper com o Consenso da Fome.

Darolt e Rover (2021) propuseram uma questão fundamental ao explorar a temática de transformação não apenas dos sistemas produtivos, mas também dos processos de armazenamento, distribuição, compra e venda de alimentos, adaptando-os a novos arranjos logísticos e informacionais que promova uma diversidade desejável de alimentos. Os próprios autores destacaram que a chave para responder essa pergunta está nos Circuitos Curtos de Comercialização (CCC).

Partindo desse princípio, autores supracitados pontuam a diferença entre o uso dos termos “cadeias” e “circuitos” com base na etimologia das palavras para justificar a sua opção em adotar o conceito de CCC. Segundo eles,

o termo circuito está mais associado a uma trajetória, um itinerário, ligado com o que é cíclico, algo “que circula” no sistema e pressupõe trocas e interrelações. O termo “cadeia” nos remete a algo “mais fechado” e linear. Essa explicação etimológica ajuda a esclarecer por que escolhemos o termo circuitos curtos. Eles são aqui entendidos, na maioria das vezes, como inovações sociais que se organizam visando diversos interesses, como a resistência a formas dominantes de gestão dos sistemas agroalimentares, busca de acesso e segurança alimentar e nutricional, assim como para gerar condições para uma transição agroecológica efetiva. (DAROLT; ROVER, 2021, p. 27)

Com base nessas ponderações, adota-se o conceito de circuitos curtos com o intuito de explorar as alternativas que se opõem ao sistema alimentar convencional, que levou ao predomínio de cadeias longas de comercialização que possuem dois elementos fundantes: a especialização e a escala, conforme pode ser visto no esquema da figura 38. A especialização e a produção em larga escala são cruciais para otimizar a logística e viabilizar economicamente o transporte e comercialização dos alimentos em longas distâncias globais. Quanto maiores as distâncias, maior tem que ser a escala de produção para que as transações continuem viáveis. Essas grandes escalas, por sua vez, exigem crescentes processos de especialização produtiva, de armazenamento e distribuição. (ROVER; DAROLT, 2021, p. 26).

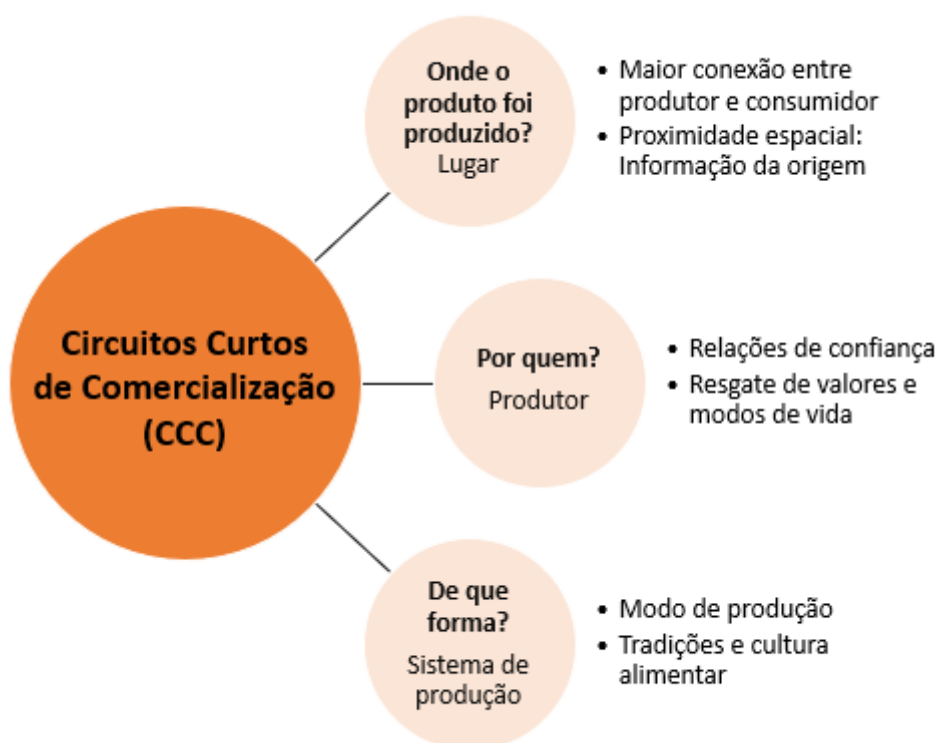
Figura 38 - Estrutura de funcionamento das cadeias longas de comercialização

Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2023). Fonte: Darolt; Rover (2021)

Assim, a contraposição a esse modelo advém do encurtamento das distâncias que os alimentos percorrem até serem consumidos. “De fato, a compra em circuitos curtos é uma forma de fugir da padronização imposta pelo sistema agroalimentar industrial que uniformiza modos de vida e direciona o consumo.”. (DAROLT *et al.*, 2016, p.16).

De acordo com Darolt; Rover (2021, p.27), “quando um produto chega nas mãos do consumidor com informações que lhe permitam saber onde o produto foi produzido (lugar), por quem (produtor) e de que forma (sistema de produção), podemos dizer que se trata de um CCC.”. Diante da caracterização feita pelos autores sobre o conceito de CCC, organizou-se o esquema a seguir (figura 39):

Figura 39 - Caracterização dos Circuitos Curtos de Comercialização

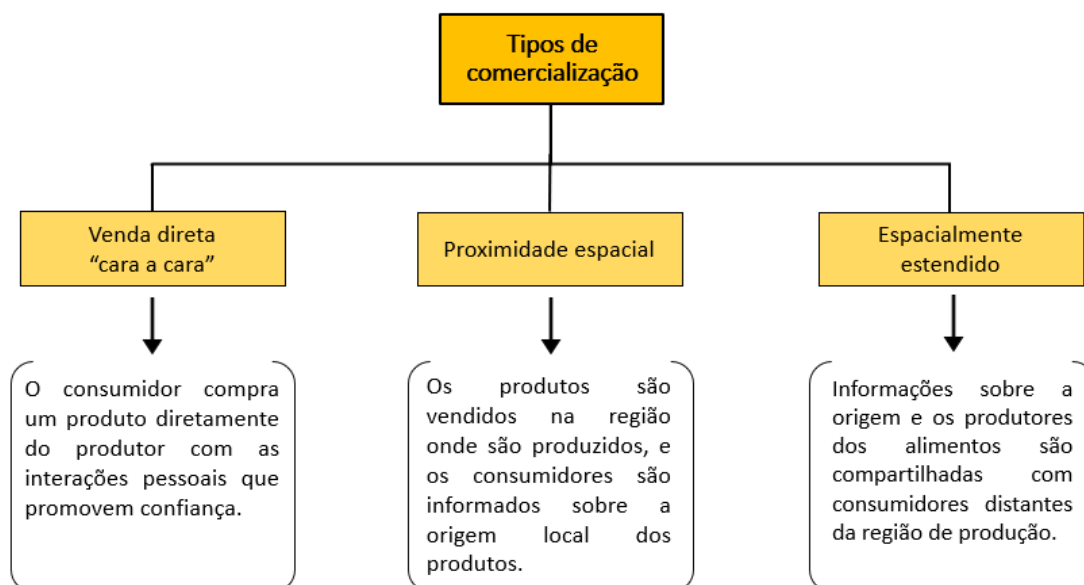


Fonte: MARS DEN *et al.*, 2000; DAROLT; ROVER, 2021. Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2023).

Mediante essa definição, cabe ressaltar que os circuitos curtos de comercialização podem apresentar diferentes formatos, seja a partir das feiras do produtor, entrega de cestas, pequenas lojas de produtores, venda na propriedade ligada ao agroturismo, venda institucional para alimentação escolar, dentre outras formas de venda direta. (DAROLT *et al.*, 2016, p.).

No que se refere à tipologia das redes alimentares alternativas, Marsden *et al.* (2000), propuseram três tipos principais de cadeias curtas de abastecimento alimentar que também podem ser utilizados para classificar os tipos de circuitos curtos de comercialização, que estão descritos no esquema da figura 40, são eles:

Figura 40 - Três tipos principais de circuitos curtos



Fonte: Marsden *et al.* (2000). Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2023).

Essa classificação pressupõe uma valorização dos alimentos e dos produtores mesmo quando não ocorre o contato direto com o consumidor, porque as informações carregadas de valor e de significado sobre a origem do alimento são privilegiadas durante o processo de comercialização. Entretanto, vale ponderar que a natureza desses circuitos curtos de comercialização adquirem contornos particulares de acordo com o espaço geográfico em que estão inseridos.

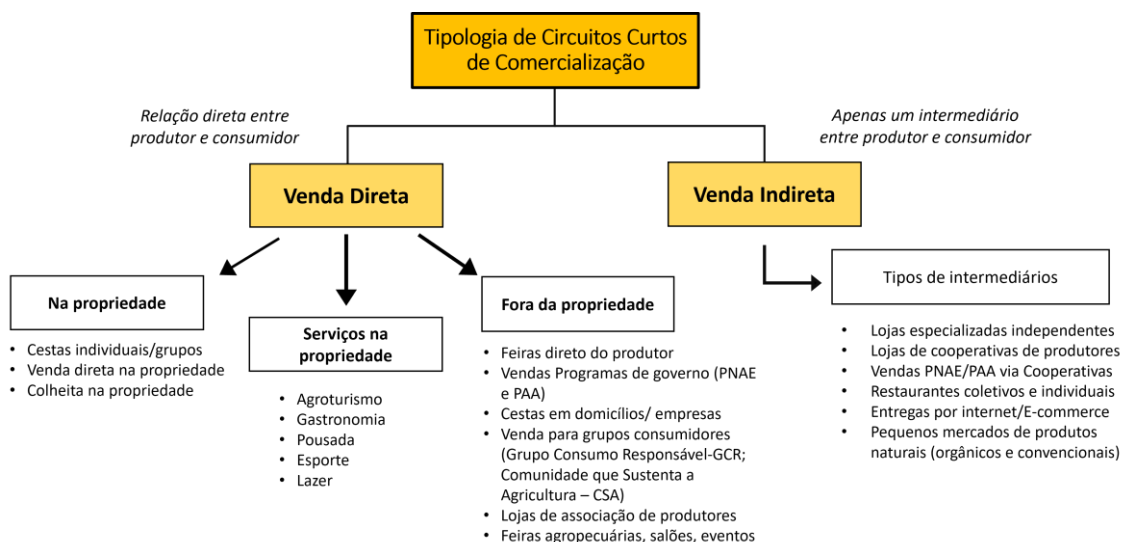
Enquanto nas metrópoles, a densidade populacional e a diversidade de atividades econômicas não favorecem o estreitamento dos laços pessoais nas experiências de compra e venda dos alimentos, nas cidades pequenas, que possuem a agricultura como um importante setor econômico, existe uma grande proximidade entre as pessoas. Com isso, a tendência é personalizar o processo de comercialização, porque há uma maior familiaridade e, muitas vezes, relações de amizade entre agricultores, feirantes e consumidores, conforme pode ser visto no esquema da figura 38.

Nesse contexto, é possível estabelecer uma relação de confiança e, consequentemente, favorecer o fortalecimento da economia local, tendo em vista que a prioridade é a aquisição dos alimentos por meio de relações comerciais mais diretas.

Além dessa diferenciação proposta por Marsden *et al.* (2000), os estudos de Darolt (2013; 2016) apontam que os circuitos curtos de comercialização operam por meio de canais de venda direta – quando há uma relação direta entre o produtor e o consumidor, e de venda indireta – quando existe a intervenção de um único intermediário entre produtor e consumidor.

No âmbito da venda direta, tal como está detalhado no esquema da figura 41, existem três possibilidades, incluindo ações ligadas ao turismo rural, bem como a participação em programas de governo, a exemplo do PAA e do PNAE. Por outro lado, a venda indireta contempla uma grande variedade de intermediários.

Figura 41 - Tipologia dos Circuitos Curtos de Comercialização



Adaptado de Darolt (2012); Darolt (2013); Darolt *et al.* (2016); Rover; Darolt (2021).

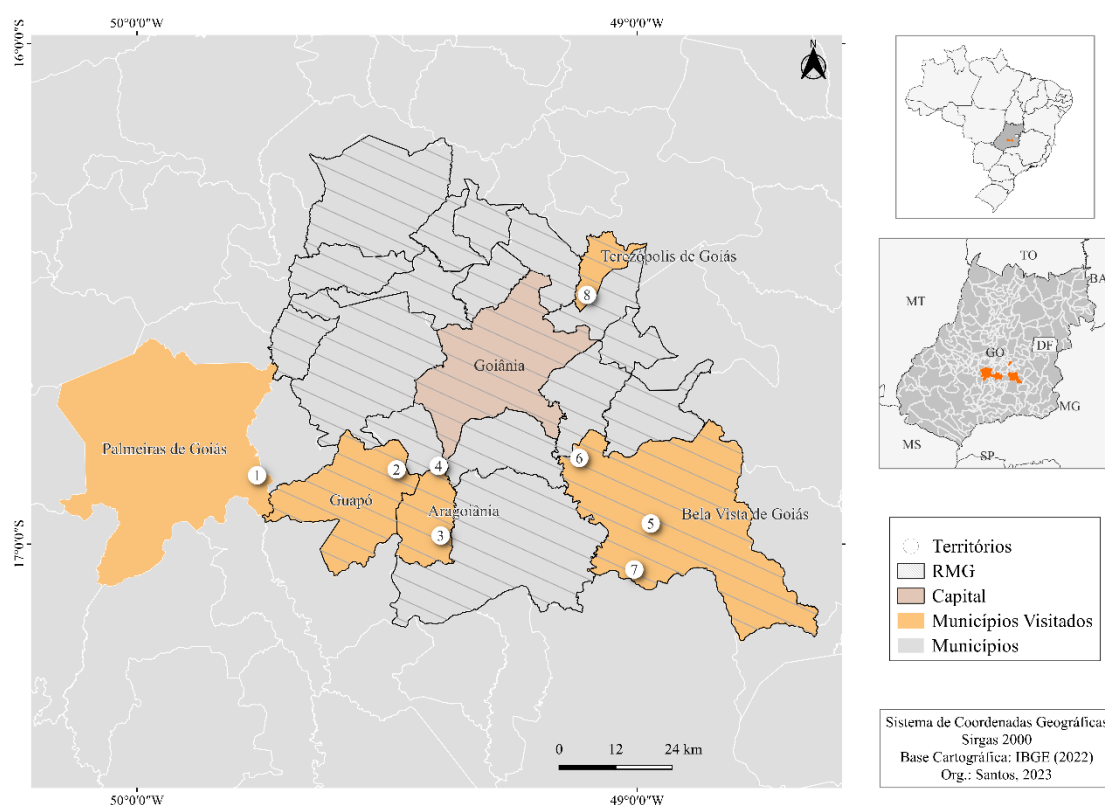
À luz dessas considerações, o próximo item deste capítulo irá detalhar as experiências de circuitos curtos de comercialização na Região Metropolitana de Goiânia (RMG), com base nas observações feitas durante os trabalhos de campo. Para isso, os canais de venda direta e indireta serão utilizados como referência para analisar as estratégias empregadas tanto por agricultores quanto por consumidores, buscando compreender melhor as dinâmicas de produção e consumo de alimentos na RMG.

4.2 A relação produção e consumo na promoção da soberania alimentar no campo e na cidade na RMG

A análise está amparada em pesquisa de campo realizada para identificar as experiências de agricultores e agricultoras na Região Metropolitana de Goiânia, que estão identificadas na

figura 42, para investigar qual tem sido as estratégias de (re)existências⁴³ aos *Impérios alimentares* no âmbito da produção e comercialização de alimentos, considerando os desafios da conjuntura política, econômica e social desde 2016.

Figura 42 - Localização das propriedades dos agricultores visitados na RMG



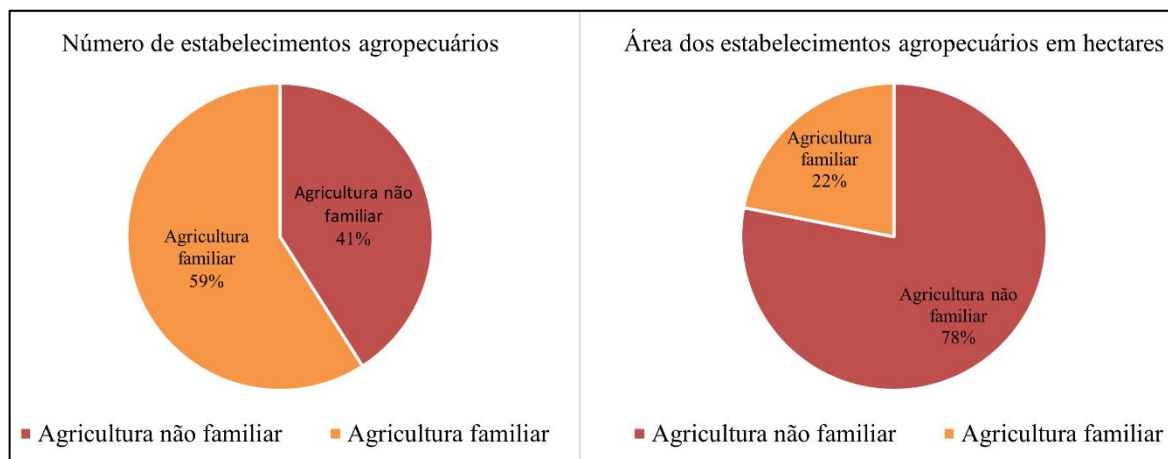
Para contextualizar essa análise é importante caracterizar a estrutura fundiária da Região Metropolitana, que segundo o Censo Agropecuário de 2017 apresenta 9.611 estabelecimentos rurais que ocupam uma área de 535.831 hectares. A agricultura familiar possui maior número de estabelecimentos agropecuários, totalizando 5.676 unidades (59%), mas ocupa a menor parte das terras, ocupando uma área de 117.702 mil hectares (22%).

Já a agricultura não familiar apresenta 3.935 unidades (41%), ocupando uma área de 418.132 hectares (78%). Esses dados evidenciam a concentração fundiária presente na RMG, que reflete a mesma dinâmica da estrutura fundiária do estado de Goiás e do Brasil. É nesse contexto que será discutida a produção de alimentos na RMG, sendo que o número de

⁴³ O conceito de (Re)Existência é definido por Pelá; Mendonça (2010, p. 54) enquanto um processo de permanência, que é modificada pela ação política que se firma em elementos socioculturais. As (re)existências são “ações construídas no processo de luta pelos territórios da vida”, e que se expressam a partir da luta pela permanência na terra como também na luta pela Reforma Agrária.

estabelecimentos agropecuários e a área ocupada por eles em hectares está assim distribuída (gráfico 15):

Gráfico 15 - Caracterização da estrutura fundiária da RMG (2017)



Fonte: Censo Agropecuário – IBGE (2017). Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto. (2023).

O primeiro aspecto que deve ser salientado é que os trabalhos de campo realizados revelaram que as estratégias de comercialização mais eficazes envolvem o protagonismo da agricultura camponesa. Este protagonismo se manifesta tanto por meio da atuação de associações e cooperativas, como também pelas redes estabelecidas entre os agricultores. Essa observação sublinha a relevância dos canais de venda direta para fortalecer os circuitos curtos de comercialização, conforme será detalhado a seguir a partir das experiências visitadas na RMG, adotando o mapa como referência.

O ponto 1 do mapa corresponde à sede do assentamento Canudos, que abrange os municípios de Campestre de Goiás, Palmeiras de Goiás e Guapó, contando com mais de 300 famílias assentadas, que garantem a sua reprodução socioeconômica a partir da produção de alimentos.

Nesse assentamento encontra-se a única experiência de CSA em Goiás, a CSA Art. 5º, que surgiu no contexto de agravamento da crise alimentar, sendo fruto da parceria entre duas famílias agricultoras, assentadas de reforma agrária no Assentamento Canudos, e 46 co-agricultores, residentes da RMG, que se tornaram parceiros diretos no aporte financeiro, e nas atividades desenvolvidas na comunidade. (JESUS; OLIVEIRA, 2023).

Tudo começou com a transformação dessa área, que antes era ocupada por monoculturas de pastagem, em uma agrofloresta, que leva o nome de Ana Primavesi, dando origem a Unidade de Produção Agroecológica Colmeia (UPAC). A Colmeia é vista pelos agricultores como um

organismo agrícola e se tornou uma referência para mostrar que a produção de alimentos a partir da Agroecologia é viável e promove a biodiversidade, visto que o inventário realizado na UPAC identificou a existência de noventa e oito espécies de plantas até 2022, entre frutíferas e arbóreas.

O projeto começou com 13 famílias e, apesar dos desafios diários, a exemplo da irrigação, já são atualmente [2022] 52 famílias envolvidas, que também participam dos mutirões para plantio, roçado e manutenção da mandala.

Os resultados do consórcio de culturas – cacau, cupuaçu, açaí, café, banana, mamão, rabanete, mandioca, pequi etc. – já são evidentes com uma grande diversidade de alimentos, o que faz com que as cestas tenham um número crescente de itens. Geralmente, são de oito a onze itens, mas é uma quantidade flutuante, porque pode chegar a mais de 15 itens, por exemplo. Percebe-se assim uma grande diversidade produtiva a partir do consórcio de culturas em apenas 10 hectares.

Os agricultores que fazem parte da CSA Art. 5º reforçam que essa alternativa busca pensar o campo e a produção dos alimentos fora da lógica mercantilista dos alimentos. Nesse sentido, também pode ser considerada como uma forma de resistência dentro do Assentamento Canudos, no qual já se observa o avanço do modelo hegemônico do agronegócio por meio de parcerias e arrendamentos para o plantio da soja, por exemplo, uma vez que a prerrogativa dessa parcela é a substituição da monocultura de pastagem pela transição agroecológica.

Essa nova estratégia de comercialização que surge a partir da CSA – do inglês *Community Supported Agriculture* – isto é, a Comunidade que Sustenta a Agricultura, representa “um movimento internacional que configura um dos melhores exemplos de sucesso de um sistema alternativo de distribuição de alimentos, proporcionando renda real para produtores e alimentos saudáveis a preços acessíveis para consumidores.” (HITCHAMN, 2015, p. 34).

Na prática, a criação das CSAs já representa uma forma de conectar o campo e a cidade ao aproximar quem produz e quem consome os alimentos, incluindo também o processo produtivo, porque os consumidores urbanos também participam de um dia de trabalho coletivo na terra, e assim se tornam co-agricultores.

Nessa perspectiva, a CSA é um esforço para eliminar os agentes financeiros, logísticos ou industriais que representam o capital comercial, já que é a distância entre o campo e a cidade que leva à atuação de atravessadores. Em resumo,

do ponto de vista das relações entre campo e cidade, a **produção** dos alimentos em uma CSA busca se ancorar na justiça social e na sinergia entre o meio físico e os sujeitos sociais envolvidos. Nas etapas de **distribuição** e **consumo** dos alimentos, os mesmos pressupostos são basilares. De acordo com a organização estruturada, os produtos que compõem a cota de cada co-agricultor são entregues em um local previamente determinado, os chamados “depósitos”. A distribuição é feita por meio de um circuito-curto, eliminando o papel dos atravessadores, típico dos modelos convencionais, o que barateia o custo de produção, coloca agricultores e co-agricultores em constante contato, fortalecendo a confiança, reduzindo a poluição gerada, pois o alimento não viaja longas distâncias, nem está embalado em plásticos ou sacolas, sendo responsabilidade de cada co-agricultor levar sua própria sacola retornável para a retirada dos alimentos. (JESUS; OLIVEIRA, 2023, p. 171).

Para ser um co-agricultor é necessário assumir o compromisso de ter uma permanência mínima de 6 meses, porque essa é uma parceria que envolve uma relação de confiança, de troca de saberes e fazeres e de promoção da economia solidária. Outro ponto fundamental no âmbito da CSA é o respeitar a natureza e a sua sazonalidade, porque a prioridade é colher os alimentos de cada época, pois como bem pontua o agricultor: “A gente compreende o tempo da natureza”.

Dentre as principais vantagens da forma de funcionamento da CSA (figura 43), destaca-se a relação de confiança entre agricultores e consumidores, fazendo com que a produção de alimentos saudáveis e sem veneno não esteja necessariamente vinculada a um selo.

Conforme ressaltam Jesus; Oliveira (2023, p. 171), não há uma obrigatoriedade da CSA em apresentar um selo de garantia para certificar que os seus alimentos são orgânicos. Essa prerrogativa está ancorada no Artigo 3º da Lei 10.831⁴⁴, que “torna facultativo o selo de garantia em produtos comercializados em circuitos-curtos, o que reduz o preço dos produtos da CSA e torna menos burocrático o processo de distribuição e consumo.”.

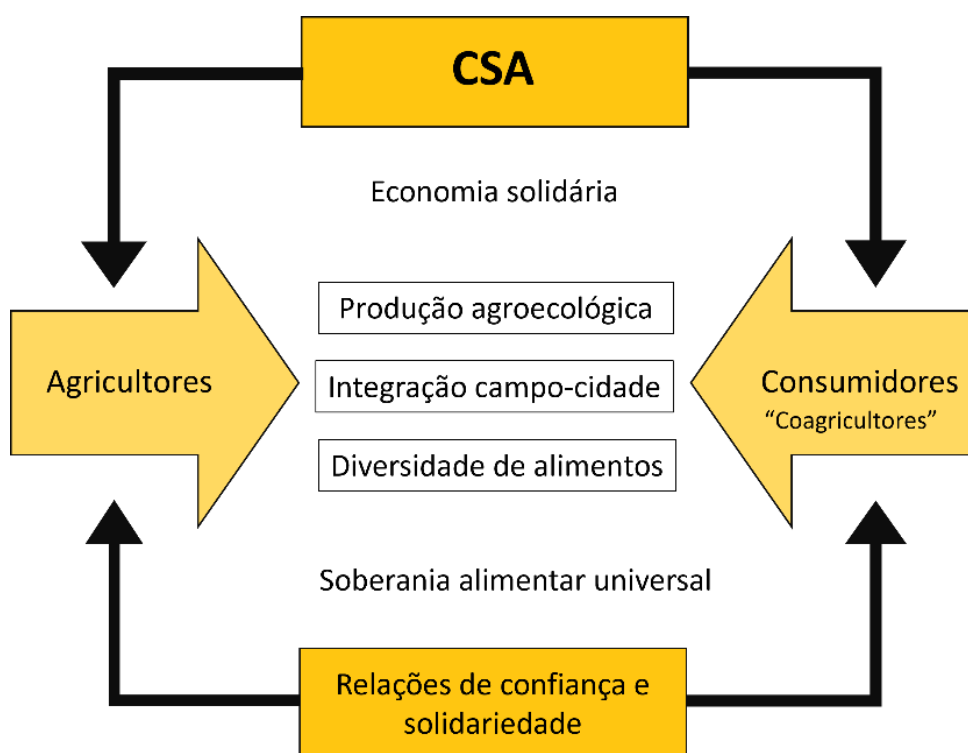
Além disso, também fica evidente a grande diversidade de alimentos das cestas agroecológicas a cada semana, sendo compostas por frutas, legumes, verduras e até PANCs (Plantas Alimentares Não-Convencionais). Para a operacionalização das entregas, há um ponto de apoio em Goiânia, localizado na Paróquia São Judas Tadeu, aos domingos. Para a logística de distribuição dos alimentos, utiliza-se um grupo *WhatsApp* para enviar semanalmente um formulário via *Google Forms*, “no qual cada co-agricultor deve preencher, informando se deseja que a cesta seja ou não entregue na semana em questão ou se deseja que a cesta seja doada para as entidades ligadas às redes socioassistenciais (igrejas, associações de bairro, cozinha solidária do MTST).”. (JESUS; OLIVEIRA, 2023, p. 177).

⁴⁴ Lei 10.831, de 23 de dezembro de 2003, Art.3º, parágrafo 1º: No caso da comercialização direta aos consumidores, por parte dos agricultores familiares, inseridos em processos próprios de organização e controle social, previamente cadastrados junto ao órgão fiscalizador, a certificação será facultativa, uma vez assegurada aos consumidores e ao órgão fiscalizador a rastreabilidade do produto e o livre acesso aos locais de produção ou processamento. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.831.htm>. Acesso em 28 jan. 2024.

Outro ponto importante é que a produção excedente é destinada à doação para instituições de caridade ou projetos como a Cozinha Solidária, revelando um papel social muito relevante no âmbito da CSA, ainda mais considerando a conjuntura social, política e econômica do país nos últimos anos.

A partir das observações de campo realizadas durante a visita na CSA Quinto Artigo, nota-se que a forma de funcionamento da CSA (figura 43) é estratégica para a construção de territórios agroecológicos e o alcance da soberania alimentar no campo e na cidade, mas é importante que os co-agricultores estejam envolvidos durante o processo de produção de forma ativa e corresponsável.

Figura 43 - Forma de funcionamento da CSA



Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2022)

Em síntese, o estudo de Jesus; Oliveira (2023, p. 180) sobre a CSA Art. 5º reitera que a CSA é uma iniciativa importante para a produção de alimentos agroecológicos, mas também deve ser vista como um contraponto ao modelo hegemônico protagonizado pelo agronegócio.

Para os autores, assim como o PAA e o PNAE se constituíram como políticas públicas importantes para a criação de mercados institucionais, promovendo o fortalecimento dos circuitos curtos para a agricultura camponesa, o exemplo das CSAs, como a Artigo 5º, também “desempenha um desenho organizacional relevante para a segurança e soberania alimentar,

produzindo alimentos de alto valor nutricional, buscando ampliar a relação campo-cidade.”. E na perspectiva dos co-agricultores que participam dessa CSA, eles ressaltam a “importância do cuidado com a terra, a relação econômica e de cogestão justa entre agricultores e co-agricultores, a importância de conhecer o caminho do alimento, desde o plantio ao consumo.”. (JESUS; OLIVEIRA, 2023, p. 180-181).

Além da experiência da CSA, também vale destacar a construção de um SAF (Sistema Agroflorestal) dentro do assentamento (figura 44). A partir da atuação das mulheres, que formam o grupo Guerreiras de Canudos, havia um histórico com plantas medicinais, incluindo até parcerias com empresas para uso de plantas aromáticas. Posteriormente, uma das assentadas, que é professora de uma Escola Família Agrícola (EFA), ingressou no doutorado, o que a levou a participar de um edital da universidade que previa a implantação do SAF e de um biodigestor. Foi assim que se iniciou o projeto de plantio das plantas medicinais, mesmo sem a liberação dos recursos do edital, fazendo um corredor agroecológico, que contém frutíferas, plantas medicinais e arbóreas.

Figura 44 - Implantação do Sistema Agroflorestal



Fonte: Trabalho de Campo – Assentamento Canudos (2022). Foto: Ângela Maria Martins Peixoto (2022)

As Mulheres Guerreiras de Canudos também são protagonistas na Feira Interinstitucional Agroecológica (FIA)⁴⁵, realizada mensalmente nos espaços institucionais da

⁴⁵ A Feira Interinstitucional Agroecológica é fruto do diálogo entre a comunidade acadêmica e as lideranças do Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e do Movimento Camponês Popular (MCP) que deu origem

UFG, IFG e IFGoiano. Por meio dessa Feira, as agricultoras conseguiram comercializar a sua produção e aproximar dos consumidores, além de receber instruções qualificadas que propiciaram a melhoria dos alimentos ofertados.

Ao visitar algumas edições da Feira foi possível identificar um maior nível de organização das agricultoras, bem como as mudanças em relação aos alimentos comercializados, a exemplo das embalagens e dos rótulos que indicam a composição e o prazo de validade. Dentre os alimentos vendidos na feira (figura 45), destacam-se: paçoca de baru e gergelim; baru torrado ou cru; pasta de pequi; vários tipos de geleias e doces de frutos do Cerrado; banana chips doce e salgada, ovo caipira, farinha, rapadura, ervas frescas como orégano, alecrim, hortelã.

Quanto aos resultados alcançados com a realizada da FIA, percebe-se a promoção de uma alimentação saudável do campo ao ambiente institucional, fomentando o tripé ensino-extensão-pesquisa na produção do conhecimento agroecológico de forma compartilhada com as(os) agricultoras(es) familiares e os movimentos populares, notando um protagonismo das agricultoras. (FURTADO *et al.*, 2021).

Figura 45 - Produtos comercializados pelas Guerreiras de Canudos na FIA



Fonte: Última edição da Feira Interinstitucional Agroecológica em dezembro de 2022. Foto: Ângela Maria Martins Peixoto (2022)

ao projeto de extensão “Feira Institucional Agroecológica da Agricultura Familiar: uma proposta de Segurança Alimentar e Nutricional para as(os) servidoras(es) do IFG e IF Goiano”, que foi aprovado em 2019. A partir da Chamada Pública 01/2019/COEXT/DAS/PROEX, as (os) agricultoras(es) familiares do estado de Goiás são selecionados para participar de todas as edições da feira, que é realizada mensalmente utilizando os espaços institucionais da UFG, IFG e IFGoiano. Mas, em 2020 e 2021, em função da pandemia de COVID-19, teve que ser adaptada para o formato virtual.

Portanto, as três experiências – CSA, SAF e a Feira Interinstitucional – já indicam um caminho no processo de transição agroecológica dentro do Assentamento Canudos, o que envolve a superação do modelo de produção convencional e representam ações de resistência, porque apesar da existência de quintais agroecológicos, os relatos dos assentados já deixam evidente o avanço das monoculturas de soja e os desafios enfrentados diariamente com o uso de agrotóxicos, inclusive levando a intoxicação de pessoas no assentamento.

Ainda que existam disputas e conflitos, porque o assentamento é bastante diverso, é possível ver a luta pela terra, os projetos em andamento para a formação de territórios agroecológicos, e a função pedagógica de mostrar que é possível produzir alimentos a partir da agroecologia, mudando a forma de pensar o campo e a cidade.

Já o ponto 2 corresponde ao Sítio Ser Tão Orgânico, localizado no município de Guapó, onde foi possível conhecer a experiência de criação de uma agrofloresta (figura 46) pela iniciativa de uma professora aposentada, que resolveu migrar para o campo há quatro anos, em busca de uma vida melhor, e já possuía o acesso à terra porque a propriedade rural já era da sua mãe.

Figura 46 - Área em processo de transição agroecológica



Fonte: Trabalho de Campo – Município de Guapó-GO (2022). Foto: Ângela Maria Martins Peixoto.

Apesar dos comentários desanimadores, essa agricultora que só fez um curso de agrosintropia, teve a iniciativa de fazer a transição agroecológica nessa área, enfrentando a dificuldade do manejo e da manutenção da cobertura do solo. Aos poucos a produção de alimentos começou a ser vendida e, atualmente, são dois canais de comercialização: a Rede

Agroecosol e a CoopCerrado. Mesmo assim, a agricultora salienta que o escoamento da produção é uma das maiores dificuldades enfrentadas e, pensando no mercado, um dos seus objetivos é a certificação de produtos orgânicos.

A partir dessa experiência, é possível visualizar como o campo pode ser uma opção de vida e a atividade agrícola também é uma possibilidade de geração de renda, o que poderia representar uma possibilidade para inúmeras pessoas em extrema dificuldade nas periferias das cidades, por meio da produção de alimentos saudáveis (figura 47).

Figura 47 - Produção de alimentos agroecológicos



Fonte: Trabalho de Campo – Zona rural de Guapó-GO (2022). Foto: Ângela Maria Martins Peixoto.

Em Aragoiânia-GO, a primeira visita foi à fazenda Vale do Tamanduá, localizada no ponto 3 do mapa. Essa propriedade é de uma agricultora, que é administradora por formação e atuou como bancária, mas teve uma trajetória de vida rural durante a infância e a adolescência. Por motivações pessoais, fez o curso superior de Biologia e se aproximou de projetos de pesquisa com animais silvestres, e a sua propriedade rural passou a acolher animais para reabilitação, que posteriormente são devolvidos à natureza. Além disso, ela atua na produção de alimentos orgânicos (figura 48), o que também inclui o arrendo solidário para um casal de agricultores.

Na parte das vendas, a agricultora recebe a ajuda do filho durante dois dias da semana. Os canais de venda são a Feira Agroecológica da 74⁴⁶ e o *delivery*. A lista é divulgada toda

⁴⁶ Essa Feira Agroecológica acontece aos sábados no Mercado Popular da rua 74, no Setor Central, em Goiânia-GO, com a presença de produtores orgânicos certificados pela ADAO-GO.

quarta e toda sexta, e a dinâmica do *delivery* funciona por meio da interação com os outros agricultores, complementando a sua lista a partir da troca.

A agricultora destaca que o público majoritário é de classe média alta, sendo que o principal motivo que leva os consumidores a procurarem os alimentos orgânicos é o enfrentamento de doenças. Por outro lado, ao traçar um perfil de clientes a partir do gênero, a maioria são mulheres e mães. Durante a visita, foi possível observar a sua preocupação com a qualidade dos alimentos que consumimos diante o uso indiscriminado de agrotóxicos e a consequente contaminação da água, do solo, do ar e da comida.

Figura 48 - Área de produção de alimentos no Vale do Tamanduá



Fonte: Trabalho de Campo. Foto: Ângela Maria Martins Peixoto (2022).

A percepção da agricultora sobre as mudanças da paisagem ao longo do tempo revela o avanço das lavouras de soja, com a destruição da biodiversidade do Cerrado. Mesmo tendo barreiras naturais em sua propriedade, nota-se um conflito com os vizinhos em relação às práticas adotadas que destroem o solo, desmatam e prejudicam a disponibilidade de água.

Ainda em Aragoiânia-GO, conhecemos a experiência da Estrela Orgânicos, localizada pelo ponto 4 do mapa, que teve início em 2018, com o protagonismo de uma jovem agricultora,

que é formada em Ecologia e fez mestrado em Engenharia Florestal. Depois de participar de um curso de agrofloresta, acabou provendo o seu próprio curso na chácara em que mora em um loteamento urbano periférico de Aragoiânia-GO.

Com isso, a produção começou a ser organizada de forma rápida, utilizando o dinheiro da inscrição e tendo como ponto de partida o mutirão realizado durante o curso. Assim, em 2020 já conseguiu adquirir a certificação, e a comercialização começou quando a produção ficou bem maior do que o próprio consumo da família. (figura 49).

Figura 49 - Área de produção – Estrela Orgânicos



Fonte: Trabalho de Campo – Aragoiânia/GO. Foto: Ângela Maria Martins Peixoto

Com a pandemia da COVID-19, novas modalidades de vendas ganharam espaço na agricultura, como o *delivery* e a entrega de cestas utilizando as redes sociais. Durante as visitas, nota-se que essas estratégias de comercialização têm perspectivas de expansão por meio da criação de aplicativos próprios.

Dentre as experiências visitadas, o caso da Estrela Orgânicos sinaliza o papel da venda direta através do aplicativo, permitindo uma relação direta entre a agricultora e os

consumidores, com entregas que são realizadas duas vezes por semana (quarta-feira e sexta-feira), atendendo a todos os setores de Goiânia.

Na época da visita eram 308 produtos cadastrados, porque a agricultora conseguia disponibilizar uma grande variedade de alimentos *in natura*, processados, industrializados, e até de outros produtores no seu aplicativo, como é o caso das polpas de frutas vermelhas de Urubici-SC. Além disso, também conseguiu agregar valor a alguns alimentos, a exemplo do espaguete de abobrinha, as polpas de frutas, as conservas caseiras, o nhoque de inhame, o molho pesto de manjerição, dentre outros.

Para manter a diversidade do seu mix de produtos do *delivery*, a agricultora também compra produtos orgânicos na Ceasa, sendo que uma estratégia importante que incentivou o aumento das vendas foi estabelecer uma taxa de entrega fixa de R\$10,00 reais, e a oferta de frete grátis em compras acima de R\$100,00 reais.

A estratégia de comercialização adotada pela agricultora destaca-se pela sua diversidade, incorporando tanto os canais de venda direta, como o serviço de *delivery* das cestas de alimentos, quanto indireta, exemplificada pelas parcerias estabelecidas com o Supermercado Cerrado — com entregas realizadas quatro vezes por semana — e a Quitanda Empório, situado no Shopping Cerrado.

Entretanto, ficou evidente que a prioridade da agricultora não é fornecer alimentos para os supermercados, porque o contrato de compra e venda é feito a partir de consignação, ou seja, a agricultora entrega uma determinada quantidade de produtos frescos ao supermercado, e o pagamento será realizado somente após a venda. Nessas condições, não existe uma garantia de que todos os itens serão vendidos enquanto estão frescos, e caso os alimentos não sejam vendidos dentro do prazo estipulado são devolvidos aos agricultores, que vão arcar com os prejuízos.

A experiência da agricultora nessa dinâmica de comercialização mostrou que o desperdício de alimentos é muito grande, em função da elevada perecibilidade dos alimentos e da falta de armazenamento correto nos supermercados, a exemplo das hortaliças que precisam de refrigeração. Logo, trata-se de uma relação comercial de subordinação dos agricultores ao grande capital, de modo que os agricultores estão mais suscetíveis ao risco de perdas, por causa da rápida deterioração dos alimentos.

A respeito desse mecanismo de controle exercido pelos supermercados sobre os agricultores, Bezerra (2020, p. 152) pontua em sua análise que os supermercados possuem estratégias espaciais que precisam ser consideradas ao tratar da sua relação com a cidade e o campo, pois surgem “novas lógicas econômicas ligadas à localização dos estabelecimentos

comerciais e sua inserção no tecido urbano, o surgimento de novos formatos de loja, as demandas dos consumidores, a logística de abastecimento e a relação com os fornecedores”.

Dentre os inúmeros mecanismos de controle utilizados pelos supermercados para explorar seus fornecedores, destacam-se:

diminuição da margem de lucro entre os fornecedores, cobrança de taxas para a comercialização nas lojas, responsabilidade do prejuízo caso os produtos não sejam adquiridos, atrasos no pagamento e ameaças de quebra de contrato caso suas demandas não sejam atendidas. (BEZERRA, 2020, p. 154).

A imposição de tantas exigências provoca a exclusão de muitos agricultores do mercado, “por não terem condições de concorrer com as empresas de maior vulto cuja produção em grande escala comparece como trunfo na relação com os supermercados, aumentando seu poder de barganha.” (BEZERRA, 2020, p.154).

Nesse cenário em que os supermercados estão em busca constante por lucratividade, a autonomia dos agricultores ganha destaque ao priorizar outras formas de comercialização. Foi possível constatar que na Estrela Orgânicos houve um maior investimento de tempo e de recursos no aperfeiçoamento do *delivery* e alimentos que são disponibilizados no aplicativo, o que inclui a criação de opções de alimentos com valor agregado, conforme foi mencionado. Diante do crescimento das vendas, houve a necessidade de contratar mão de obra, totalizando seis pessoas envolvidas na produção de alimentos.

Logo, a comercialização não é um entrave para essa agricultora, ressaltando-se durante a entrevista que a pandemia alavancou as vendas no *delivery* tanto em função do isolamento quanto pela incorporação de uma alimentação melhor e mais saudável para fortalecer a imunidade como uma forma de prevenção ao coronavírus. Obviamente que essa tendência foi observada nas classes mais privilegiadas, porque do outro lado via-se a formação de extensas filas de pessoas em busca de ossos em açougues. Um abismo social e econômico que ficou ainda mais acentuado depois da pandemia.

Segundo análise da própria agricultora, aumentou o número de consumidores de alimentos orgânicos em função da saúde, a partir da orientação médica que recomenda essa mudança de hábitos alimentares. Esse aspecto deixa evidente que a classe social interfere de forma decisiva nos hábitos de consumo, haja vista que o consumidor mais capitalizado se torna mais consciente, porque possui mais recursos financeiros disponíveis para fazer escolhas alimentares mais saudáveis. Nota-se também a compreensão dessa agricultora sobre a lógica do

agronegócio e da atuação de grandes empresas no mercado de orgânicos, promovendo a exclusão dos camponeses.

No município de Bela Vista destaca-se à visita à sede da Associação dos Agricultores Familiares de Bela Vista de Goiás (AFABEV), representada no mapa pelo número 5. Essa associação foi criada em 2018 para organizar os produtores, porque a atual presidente da associação identificou que a feira livre não tinha espaço para a agricultura familiar, ou seja, o grande problema era a comercialização.

A busca de uma solução começou por meio de um curso do Sebrae para aprender a lidar com a propriedade como um negócio rural. Porém, durante esse processo de enfrentamento das dificuldades de comercialização começou a pandemia da COVID-19, que incentivou a criação da lista de produtos e deu origem ao *delivery*, primeiramente com 7 famílias, passando para 26 famílias atualmente.

Depois de um certo tempo os pedidos via *delivery* diminuíram, porém, a AFABEV possuía mais três canais de comercialização: 1) A Feira Interinstitucional Agroecológica na UF, IFG e IF Goiano, 2) O PNAE em Bela Vista-GO e 3) O Supermercado Zero 7 em Bela Vista-GO.

Recentemente, está em processo de estruturação a participação da AFABEV no fornecimento de alimentos para o restaurante Guaya Comedoria localizado no centro de Goiânia e os restaurantes do SESC (Serviço Social do Comércio) em Goiânia, Anápolis e Pirenópolis. A presidente da associação é bastante atuante desde a produção de alimentos em sua propriedade (figura 50) até a parte burocrática que envolve a sua função na gestão da associação.

Figura 50 - Produção de alimentos na sede da AFABEV



Fonte: Trabalho de Campo – Bela Vista de Goiás/GO. Foto: Ângela Maria Martins Peixoto

No que se refere ao acesso às políticas públicas, a agricultora destaca que não conseguiu participar do PAA, ressaltando a queda dos preços. Já em relação ao PNAE destaca-se a sua forma de funcionamento como o grande problema, pois não há uma valorização efetiva da produção local, ou seja, não se considera a sazonalidade dos alimentos. Portanto, os alimentos que são exigidos, muitas vezes não são produzidos pelas famílias ou não aceitam os alimentos da época, que tem uma grande produção disponível. Além disso, não são todas as famílias que participam do PNAE, já que o pagamento é realizado depois de 30 dias.

Assim, percebe-se que ainda existem muitos gargalos para que a execução desses programas seja mais eficiente, principalmente em relação à sazonalidade e a realidade local, que garante uma grande diversidade de alimentos. A seleção dos alimentos exigidos pelos editais muitas vezes não contempla os alimentos que são produzidos pela agricultura camponesa.

Apesar dos desafios enfrentados, a associação AFABEV recebeu o suporte da prefeitura municipal de Bela Vista de Goiás-GO. O apoio e a parceria com a atual gestão municipal impulsionaram a associação. Por meio de colaborações estratégicas e os recursos fornecidos pela gestão municipal, a AFABEV conseguiu expandir as suas atividades, ampliando o alcance da associação na comunidade local.

Esse é um exemplo de que “As iniciativas bem-sucedidas em circuitos curtos acontecem, normalmente, em locais onde se verifica a formação de uma rede com estreita interação entre o poder público, entidades não governamentais, organizações de agricultores e participação de consumidores.”. (DAROLT, 2013, p. 165)

Nesse processo, também foi criada a empresa Floryá, que presta serviço para a associação, funcionando como uma intermediadora de negócios para a agricultura camponesa. Apesar dos avanços na comercialização do que é produzido pela agricultura camponesa, uma das grandes dificuldades na região é o cercamento provocado pelas lavouras de soja.

Outra propriedade visitada durante o trabalho de campo foi a Terra Orgânicos, que está representada no mapa pelo número 6 e é liderada pela tesoureira da Afabev. A Terra Orgânicos foi criada por uma agricultora que é formada em agronomia e que iniciou a sua carreira no setor leiteiro, por influência da atuação da família na pecuária leiteira. Mas, a partir do histórico da família com o plantio de hortaliças, resolveu ampliar o plantio com a estufa em novembro de 2018, com o objetivo de se especializar na produção orgânica (figura 51).

Figura 51 - Produção de alimentos da Terra Orgânicos.



Fonte: Trabalho de Campo – Bela Vista de Goiás-GO. Foto: Ângela Maria Martins Peixoto (2022).

Nesse caso, observou-se que não há dificuldades de comercialização, porque é uma produção certificada pela ADAO. Os canais de venda indireta utilizados são: lojas especializadas em Goiânia – Quitandinha e Natural Alimentos, as entregas feitas pelo *delivery* da Afabev e as entregas no Supermercado 07 em Bela Vista de Goiás.

Quanto às vendas diretas, a Terra Orgânicos também possui um *delivery* próprio, incrementando os produtos por meio da compra de frutas orgânicas na Ceasa, além de um fornecedor parceiro em Brasília. A agricultora destaca a sua consolidação no mercado de alimentos da capital porque já possui clientes fixos, que residem principalmente nos seguintes bairros: Jardim Goiás, Bueno, Oeste e Jaó.

Nesse processo, a agrônoma se destaca em todas as etapas do processo produtivo, o que envolve o planejamento do que será plantado, o controle financeiro e administrativo, a venda e a entrega dos alimentos. Ela ressalta que a demanda por alimentos orgânicos é muito grande nas grandes redes de supermercados de Goiânia, porém ainda não consegue atender a essa demanda com o seu nível de produtividade. Ela também ressalta que existe um perfil específico de consumidores, quando fez a sua pesquisa de mercado para iniciar as suas vendas, ou seja, o perfil das suas clientes são mulheres de 35 a 55 anos, mães, e preocupadas com a

alimentação dos filhos, ou mulheres que tiveram câncer e estão preocupadas com a questão nutricional e a qualidade dos alimentos.

Outra experiência que se destaca em Bela Vista é a produção de polvilho, representada pelo número 7, localizado na região do Cará, por meio da atuação da Cooperabs. Essa cooperativa criou a marca Polvilho do Cará (Tradição Familiar), e é formada por 52 famílias produzindo mandioca, sendo que cada cooperado faz o processo de produção de polvilho de forma artesanal, porque na cooperativa só tem a fábrica de farinha.

De acordo com o presidente da Cooperabs, José Atair da Silva Neto, há uma grande dificuldade de acesso às políticas públicas, participando do PAA somente com um projeto em 2015 e depois com o PAA emergencial⁴⁷, que consistiu em uma versão do programa lançada em 2020 diante da situação de emergência de saúde pública no contexto da pandemia da COVID-19 e executada pela Conab.

A particularidade nesse caso é o acesso da terra, porque os cooperados não são proprietários de terra, e sim arrendatários. É um território em disputa tanto com o avanço do plantio de soja quanto da especulação imobiliária com a venda de chácaras de lazer.

Segundo o presidente da cooperativa, a comercialização acontece preferencialmente com mercados pequenos e médios, atendendo Goiânia e a região metropolitana. Sendo importante destacar que a experiência de comercializar com uma grande rede de supermercado não foi interessante para a cooperativa. Nota-se nesse caso que a cooperativa busca proteger os cooperados, e percebe-se que são fechados para a participação de outras pessoas, que não pertencem à família.

Por fim, cabe mencionar a visita à loja física Tchê Orgânicos, que possui áreas de plantio de alimentos, como a que está localizada pelo número 8, porém sem adquirir as terras, porque, geralmente, são arrendadas.

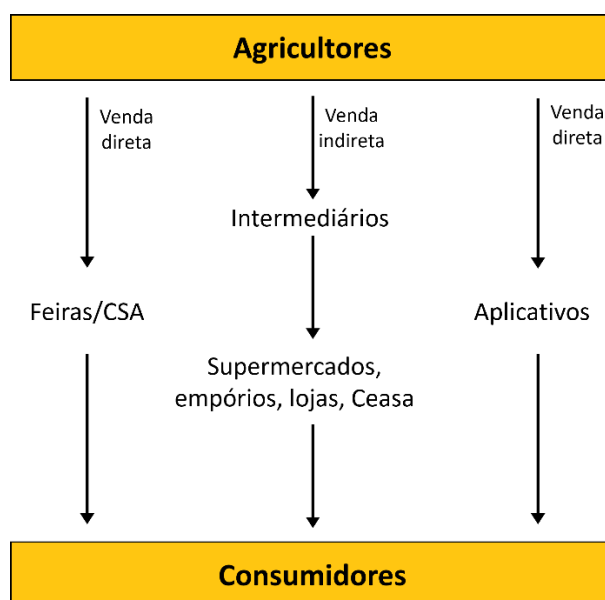
A dinâmica de funcionamento dessa produção familiar é diferente porque possuem quatro formas de comercialização da sua produção: 1) a loja física em Teresópolis. 2) Feira da Associação para o desenvolvimento da agricultura orgânica (ADAO) aos sábados em Goiânia-GO, no mercado da rua 74, no setor Central, 3) Feira de Orgânicos do Europark Manakai e 4) Feira do TRT. O produtor destaca o vínculo estabelecido com os clientes, uma vez que 80% do público da loja física é formado por clientes.

⁴⁷ O PAA Emergencial (Programa de Aquisição de Alimentos Emergencial) foi uma iniciativa do governo federal lançada em 2020, no contexto da pandemia de COVID-19, para apoiar agricultores familiares e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

As estratégias desenvolvidas pelos agricultores visitados na RMG para a comercialização dos seus alimentos buscando garantir a obtenção de renda evidenciaram que os circuitos curtos de comercialização por meio da venda direta – feiras, aplicativos de entrega ou CSA – permitem uma maior autonomia para o processo de produção e distribuição para os agricultores.

Entretanto, para garantir a geração de renda também é necessário participar dos canais de venda indireta, com a participação de intermediários que diminuem a autonomia camponesa durante esse processo. Em síntese, observa-se a seguinte dinâmica de comercialização na RMG:

Figura 52 - Canais de comercialização de produtos da agricultura camponesa identificados na RMG



Fonte: Trabalho de campo. Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto. (2023).

As informações apresentadas reforçam a análise de Darolt *et al.* (2016), a qual evidencia uma maior autonomia dos agricultores como uma característica relevante dos CCC. Em comparação aos circuitos longos, os agricultores detêm maior controle sobre a gestão, o planejamento da produção e a comercialização.

Outro fator preponderante é a diversificação produtiva, que foi facilmente encontrada durante a realização desses trabalhos de campo, uma vez que a produção em primeira instância é destinada ao próprio consumo da família.

Dessa forma, a inserção no mercado também deve considerar esse aspecto, uma vez que a aceitação da sazonalidade que envolve a produção camponesa ainda é um desafio, imposto,

sobretudo, pela lógica do consumo urbano, que normalizou o hábito de consumir a maioria dos alimentos durante todo o ano, desrespeitando o tempo da natureza.

É nesse sentido que um dos entraves mais relevantes no âmbito da participação nos mercados institucionais é referente à oferta de alimentos que não estão disponíveis durante todo o ano para a agricultura camponesa, sem respeitar a cultura local e os hábitos alimentares regionais que são determinados pelo que é encontrado, por exemplo, no Cerrado.

Um exemplo foi dado pela representante da AFABEV, ao afirmar que no cardápio da alimentação escolar havia uma exigência para se entregar couve, enquanto a produção de taioba superava a quantidade exigida. Outro exemplo é a abóbora cabotiá, uma variedade que não é facilmente encontrada no Cerrado, mas que possui outras abóboras disponíveis para consumo.

Ou seja, para que as políticas públicas possam ser um instrumento de potencialização e valorização da diversidade produtiva, gerando renda para a agricultura camponesa e maior acesso aos alimentos saudáveis na cidade, é fundamental compreender essa lógica de reprodução, entendendo que a oferta de alimentos depende do tempo da natureza e das condições próprias de cada bioma.

As experiências visitadas na RMG demonstraram que é importante ter o apoio do Estado e das políticas públicas que possam ajudar a ampliar o alcance dos CCC, no sentido de aumentar o número de consumidores conectados aos agricultores.

Darolt (2013) já havia destacado o papel decisivo do Estado em três dimensões: 1) desenvolvimento dos circuitos curtos; 2) implementação e fortalecimento das redes de comercialização, e 3) promoção e ampliação do mercado institucional (alimentação escolar, compra antecipada para programas sociais).

O autor ainda ressalta ações importantes para superar alguns entraves, como: reduzido volume de produção; pouca diversidade e regularidade na oferta de produtos ecológicos; desarticulação entre oferta e demanda; problemas de infraestrutura e logística; bem como campanhas com informação qualificada sobre alimentos orgânicos aos consumidores. Para lidar com esses problemas, os desafios passam pela criação de estruturas de apoio à produção, distribuição e comercialização, com suporte institucional e financeiro, especialmente nos casos que envolvem grupos organizados de produtores familiares, na fase inicial do processo de transição agroecológica. (DAROLT, 2013, p. 165)

Diante das experiências visitadas nos municípios da RMG e entendendo o alcance espacial desses alimentos, nota-se que há uma relação entre a expansão dos circuitos curtos de comercialização e a construção da segunda geração da soberania alimentar, que se tem sido pensada por meio da aproximação entre produtores e consumidores. O desenvolvimento dos

CCC pode ser pensado como a expressão desse projeto de soberania alimentar, que será explorado no último tópico desse capítulo.

4.3 As ações contra hegemônicas no século 21: a centralidade da segunda geração da soberania alimentar e da transição agroecológica

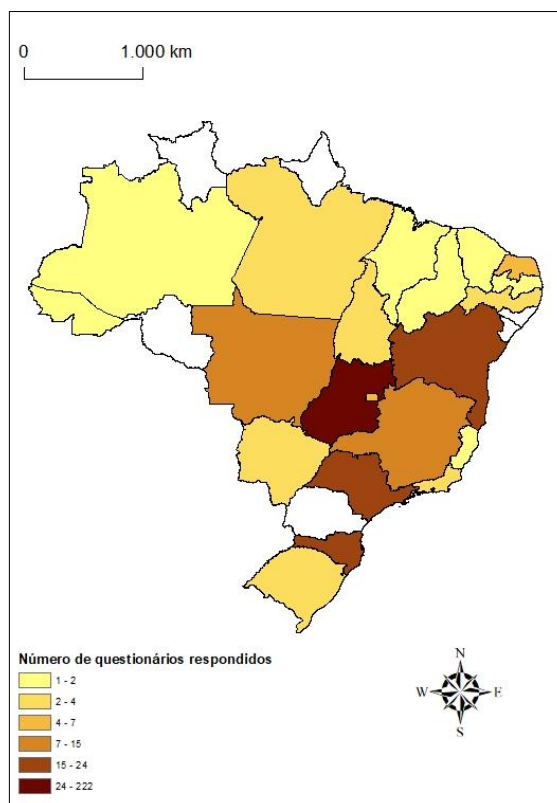
As análises tecidas até o momento evidenciaram também a importância da ação individual como pressuposto de um projeto coletivo de enfrentamento ao sistema alimentar hegemônico, que tem como uma de suas estratégias o encurtamento das distâncias entre os produtores e os consumidores.

Se a estratégia dos impérios alimentares é controlar toda a cadeia de comercialização desde a sua origem (ESTEVE, 2019), é imperativo que agentes contra hegemônicos conheçam todas as instâncias produtivas e estejam aptos para ocupar esses espaços, realizando novas práticas.

Entretanto, o inquérito *online* realizado entre os dias 08 e 15 de janeiro de 2024 via plataforma *Google Forms* – que visou obter um panorama preliminar do comportamento dos brasileiros em seus hábitos de compras de alimentos – ratificou a hegemonia dos impérios alimentares no abastecimento doméstico.

Embora se reconheça que o universo de respondentes não representa a realidade brasileira, inclusive em função dos limites apresentados por essa ferramenta virtual de coleta de dados, é importante identificar a origem desses consumidores. Do total de 364 participantes do inquérito, 40,1% são moradores de municípios da RMG, totalizando 146 informantes distribuídos da seguinte forma: Aparecida de Goiânia (8); Goiânia (130); Goianira (2); Hidrolândia (1); Senador Canedo (3); Trindade (2). E o alcance espacial do formulário pode ser visualizado na figura 53.

Figura 53 - Número de questionários respondidos por estado

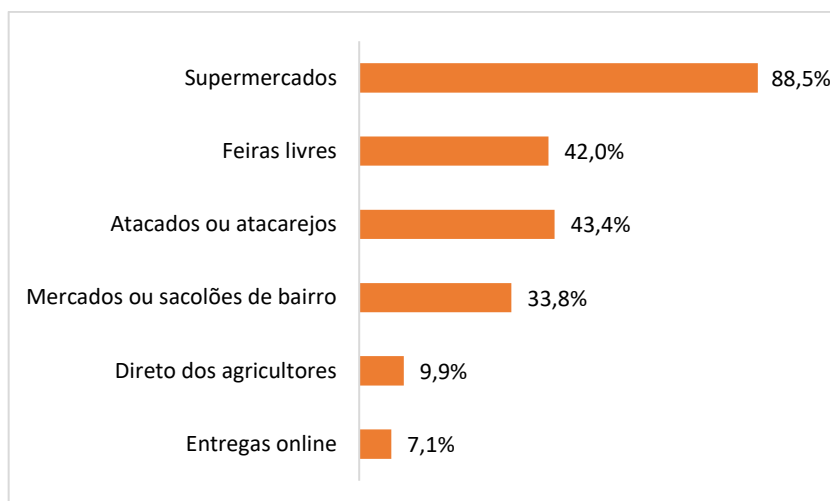


Fonte: Inquérito online Google Forms (2024)

Os dados obtidos por meio deste formulário revelam que 40,4% dos participantes têm entre 26 e 35 anos, e a maioria é composta por mulheres, representando 67,3% do total. Quanto à escolaridade, 22% possuem Ensino Superior completo, enquanto 58,2% têm pós-graduação (especialização, mestrado, doutorado), ou seja, um fator predominante é a elevada escolaridade desse público. A renda mensal familiar de 35,7% dos participantes situa-se na faixa de 4 a 10 salários mínimos, sendo que 35,1% são profissionais da Educação, em todos os níveis de ensino. Em média, as famílias dos participantes são compostas por 2,6 indivíduos, totalizando 975 pessoas nos domicílios considerados na pesquisa.

Em relação ao principal local de compra da maioria dos alimentos para o consumo doméstico, 88,5% dos participantes confirmaram que os supermercados representam o local mais popular para o abastecimento doméstico (gráfico 16). É relevante pontuar que, para 74 participantes, os supermercados são escolhidos como um canal exclusivo de compras.

Gráfico 16 - Local prioritário de compras de alimentos para o consumo doméstico



Fonte: Inquérito *online* (Google Forms, 2024)

Por outro lado, o número de participantes que escolhe realizar as compras em atacados ou atacarejos também é significativo, alcançando 43,4% do total. Esse comportamento do consumidor de comprar em maior quantidade com o intuito de economizar tem sido observado como uma tendência importante para o setor varejista, fazendo com que os grandes grupos estrangeiros que atuam no Brasil investissem nesse formato nos últimos anos, a exemplo da abertura de unidades da bandeira Atacadão e Assaí Atacadista, conforme já foi salientado.

Em terceiro lugar, aparecem as feiras livres (42%), o que demonstra um interesse dos participantes por alimentos frescos, ou até mesmo orgânicos, artesanais ou locais. Nesse caso, pode ser que essa escolha represente a preferência do consumidor por realizar suas compras de feirantes já conhecidos, ou talvez o contato direto com os agricultores. Cabe salientar que as feiras livres apareceram em muitas combinações com supermercados e atacados ou atacarejos.

Um aspecto importante observado nesse grupo de consumidores é a participação dos mercados ou sacolões de bairro, totalizando 33,8%. Esse dado pode indicar uma preferência do consumidor em apoiar o comércio local, a conveniência da localização ou ainda a busca por produtos específicos que não são encontrados em grandes redes de supermercado.

Uma parcela menor dos participantes, 9,9% do total, realizam as compras diretamente dos agricultores, o que sugere a opção de consumir alimentos locais, mais frescos e saudáveis. Porém, essa porcentagem menor pode levantar questionamentos como: essa opção de comprar direto dos agricultores é menos acessível para a maioria das pessoas por falta de conhecimento? O preço dos alimentos é mais elevado? É mais fácil e conveniente ir ao supermercado do que comprar direto do agricultor?

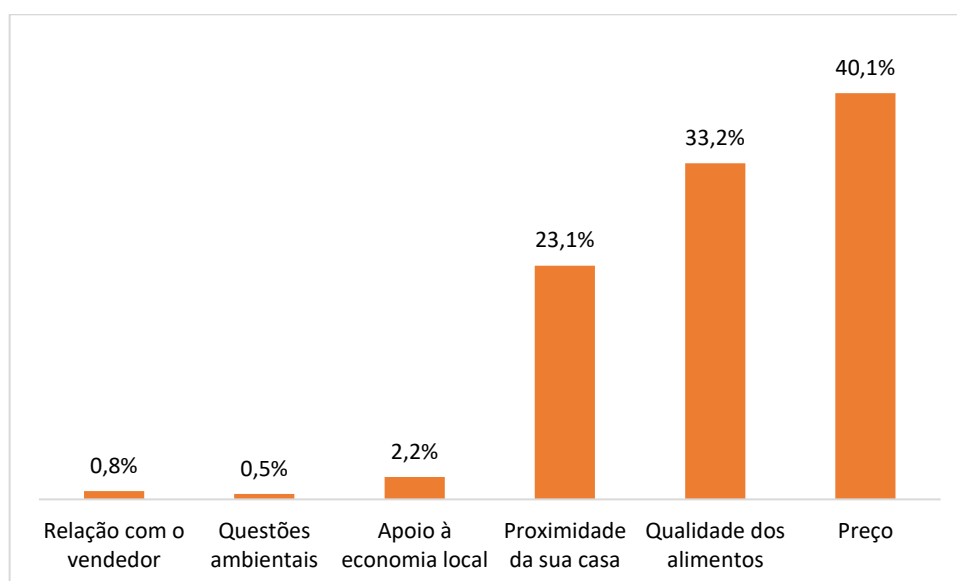
Por fim, é importante mencionar as entregas *online*, que não é a principal opção escolhida, mas apareceu combinada com quase todas as outras opções, o que indica que esse formato de compra é um serviço complementar utilizado pelos consumidores.

As respostas obtidas sobre o fator que mais influencia a escolha do local de compra dos alimentos complementam essa análise, ao revelar que o preço possui um maior destaque, correspondendo a 40% das preferências (gráfico 17). Com isso, é possível compreender a opção dos participantes pelas redes de supermercado e dos atacados ou atacarejos, porque esse tipo de formato de loja do varejo alimentar consegue ter maior poder de negociação e oferecer preços mais baixos e competitivos.

A qualidade dos alimentos aparece como o segundo critério mais importante, representando 33% das respostas, o que indica que os participantes estão dispostos a buscar os locais que ofereçam alimentos com maior qualidade. O terceiro fator mais relevante é a proximidade com a residência, mencionado por 23% dos participantes, o que sugere que a facilidade de acesso bem como a otimização do tempo são aspectos importantes na escolha dos estabelecimentos para a compra de alimentos no dia a dia.

Mas, um pequeno grupo considera o apoio à economia local como o fator mais importante, o que pode indicar tanto a preferência pelo comércio local ou a aquisição de alimentos dos agricultores locais. A relação com quem vende os alimentos foi mencionada apenas por três participantes, demonstrando que o atendimento personalizado e o vínculo pessoal com o vendedor ainda não são os aspectos mais relevantes no momento da compra.

Gráfico 17 - Fatores determinantes na escolha do local de compra dos alimentos



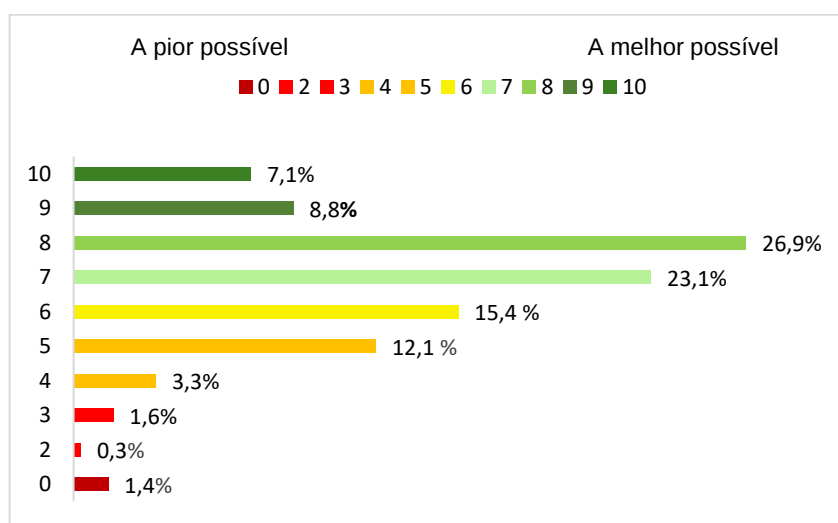
Fonte: Inquérito *online* (Google Forms, 2024)

Nesse inquérito também fizemos uma pergunta sobre a qualidade da alimentação, questionando aos participantes se eles consideravam a sua alimentação saudável. Para isso, o padrão de resposta adotado consistia em uma escala linear que variava de 0 a 10, sendo a nota “0” correspondente a “pior alimentação possível”, ou seja, maior consumo de ultraprocessados, *fast food* ou refeição prontas, enquanto a nota 10 era equivalente a melhor alimentação possível, ou seja, consumo de uma grande variedade de alimentos saudáveis, como frutas, legumes, verduras, grãos.

A partir dessa indagação, foi possível notar que a avaliação dos participantes sobre a qualidade da sua alimentação apresenta uma tendência positiva (gráfico 18), porque 240 participantes atribuíram uma nota igual ou maior do que 7, ou seja, as pontuações de 7 a 10 que representam uma alimentação mais saudável representam 68,1% das respostas. Enquanto 68 pessoas avaliaram com uma nota igual ou inferior a 5. A pontuação com maior porcentagem de respostas é a 8, com 26,9%, o que pode sugerir que os participantes avaliam que a sua alimentação é bastante saudável, com possibilidade para melhorar ainda mais.

Essa tendência foi ilustrada no gráfico a seguir com o percentual das respostas para cada nota, utilizando um gradiente de cor que varia do vermelho ao verde para indicar a progressão de uma alimentação não saudável para uma alimentação saudável. Em síntese, esse resultado também reflete uma maior conscientização da amostra populacional dessa pesquisa no que diz respeito a hábitos alimentares mais saudáveis.

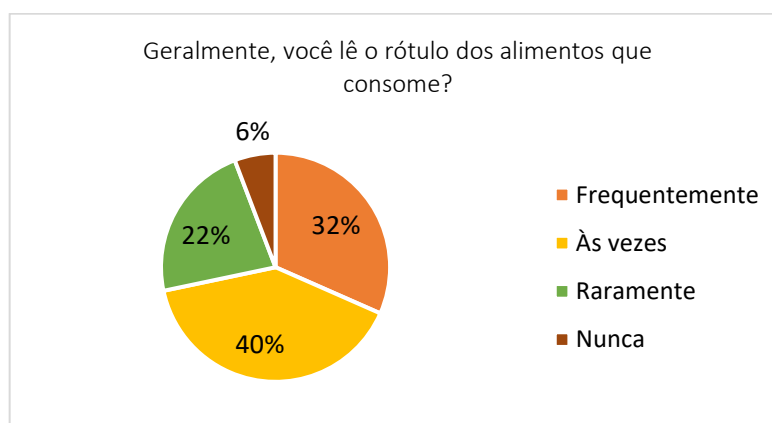
Gráfico 18 - Percepção dos participantes sobre a qualidade da sua alimentação



Fonte: Inquérito online (Google Forms, 2024)

Para compreender melhor o comportamento dos participantes durante as compras foi inserida uma pergunta referente ao hábito de leitura dos rótulos dos alimentos (gráfico 19). Do público pesquisado, 32% está frequentemente envolvido na leitura dos rótulos de alimentos, o que pode sugerir pouca preocupação com os ingredientes e as informações nutricionais, por exemplo.

Gráfico 19 - Frequência de leitura dos rótulos alimentares pelos consumidores



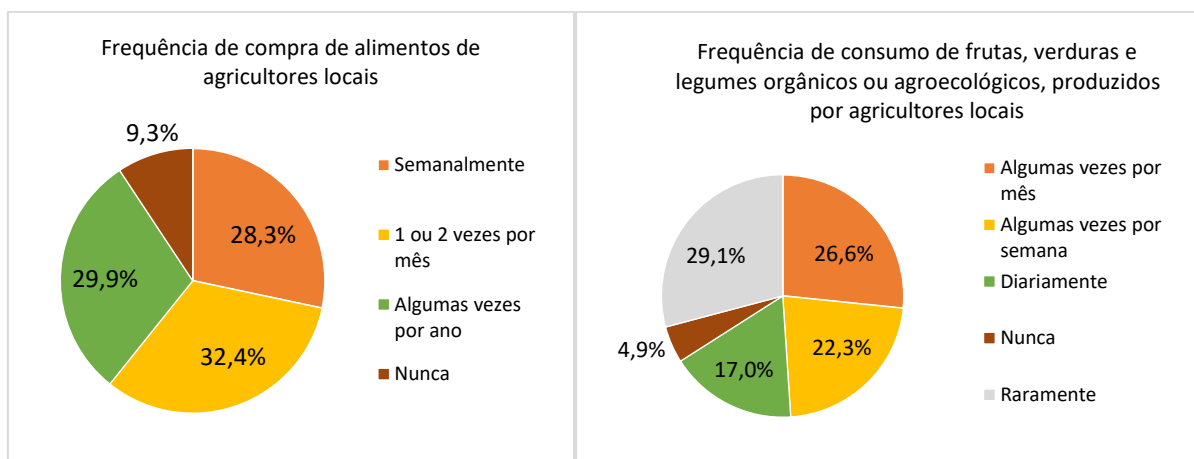
Fonte: Inquérito online (Google Forms, 2024)

Uma porcentagem de 40% afirma ler rótulos de alimentos ocasionalmente, mostrando que esse hábito ainda não foi consolidado na rotina de compras. Mas, também existe uma fração considerável que raramente ou nunca se envolve com essa prática, totalizando 28,3% dos participantes.

Diante deste resultado, nota-se a importância de entender os rótulos alimentares, principalmente com a nova rotulagem dos alimentos que está em vigência, o que sinaliza para a demanda de ações educativas para a população fazer escolhas mais saudáveis tendo como referência o Guia Alimentar para a população brasileira.

Em relação à frequência com que as famílias dos participantes adquirem alimentos diretamente de agricultores locais, como em feiras livres, sacolões, grupos de *WhatsApp*, aplicativos ou cestas por *delivery*, os resultados da pesquisa indicaram uma tendência de apoio à agricultura local, tendo em vista que 28,3% compram alimentos semanalmente e 32,4% realizam compras uma ou duas vezes por mês (gráfico 20). Dessa forma, há uma parcela de participantes que mantém um contato regular com os agricultores locais, o que pode sugerir uma maior valorização da produção local e a busca por alimentos mais saudáveis e frescos.

Gráfico 20 - Frequência de consumo de alimentos dos agricultores locais

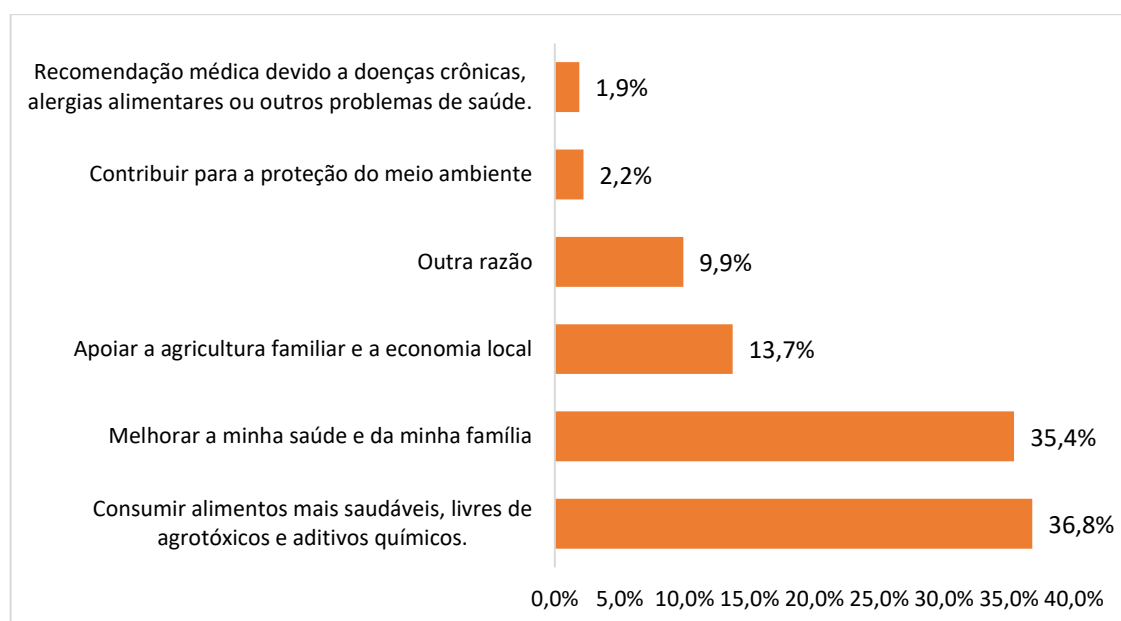


Fonte: Inquérito online (Google Forms, 2024)

Esse resultado é ratificado pela frequência do consumo de frutas, verduras e legumes orgânicos ou agroecológicos, produzidos por agricultores locais, pois 17% dos participantes consomem esses alimentos diariamente; 22,3% consomem algumas vezes na semana e 26,6% algumas vezes por mês.

Em relação a essa prática de consumo, 36,8% dos participantes identificaram que o principal fator que incentiva o consumo de alimentos orgânicos ou agroecológicos é a busca por alimentos mais saudáveis, livres de agrotóxicos e aditivos químicos. E, em segundo lugar (35,4%), é a promoção da saúde da família, conforme aponta o gráfico 21.

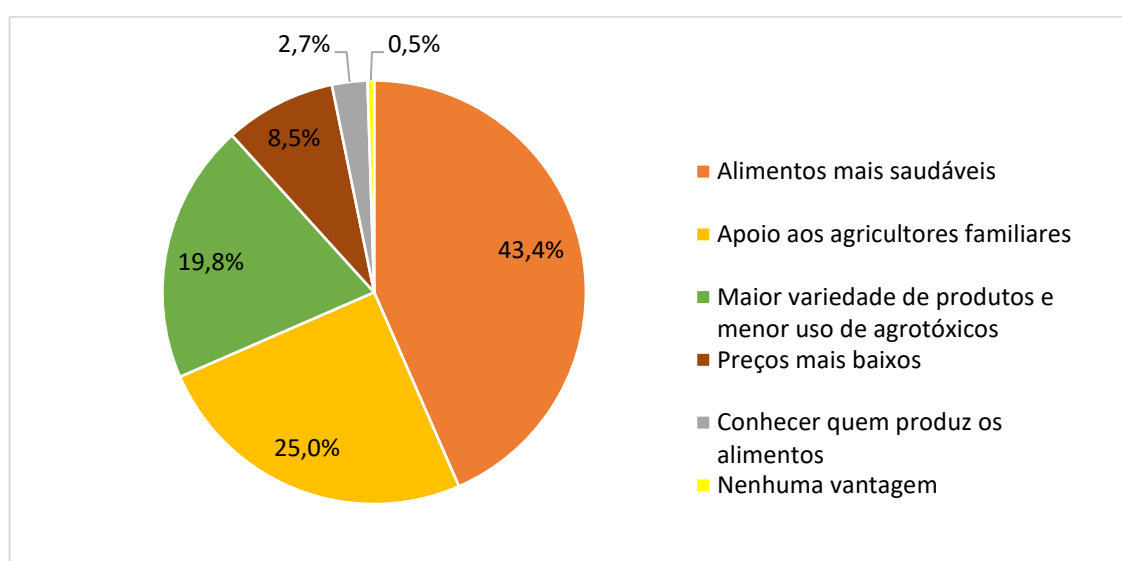
Gráfico 21 - Principal motivação para consumir alimentos orgânicos ou agroecológicos



Fonte: Inquérito online (Google Forms, 2024)

Além disso, é possível correlacionar esses elementos com as opiniões acerca das vantagens obtidas ao comprar alimentos diretamente dos agricultores em comparação com os supermercados, visto que 43,4% dos participantes consideram que é por causa do acesso a alimentos mais saudáveis; 25% consideram que a vantagem é o apoio aos agricultores familiares e 19,8% responderam que é a maior variedade de produtos e menor uso de agrotóxicos.

Gráfico 22 - Vantagens percebidas na compra direta de agricultores em comparação com supermercados



Fonte: Inquérito online (Google Forms, 2024)

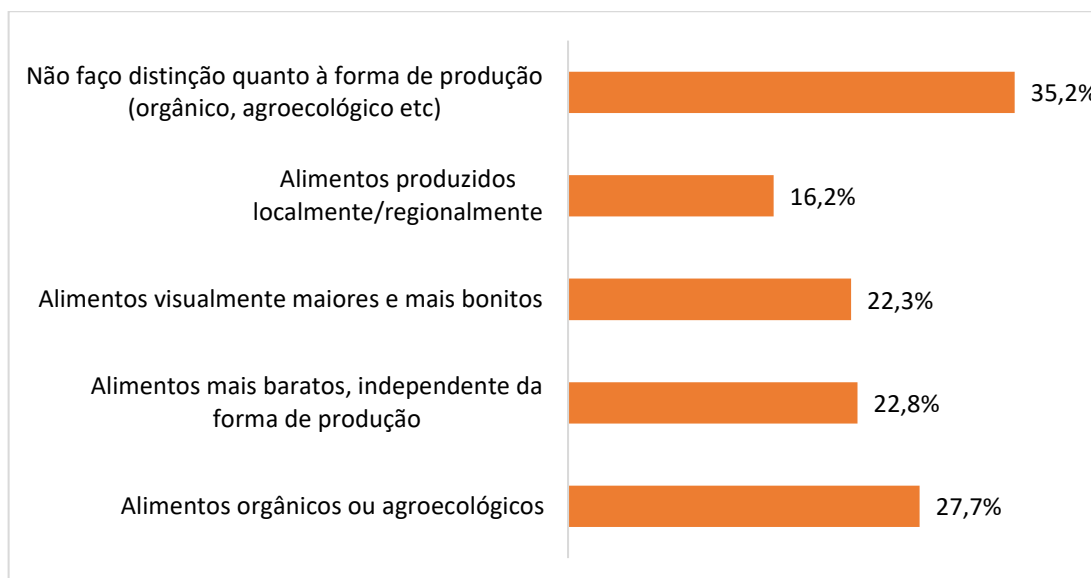
No entanto, também é importante registrar que 29,9% dos participantes indicaram que comprem alimentos de agricultores locais somente algumas vezes por ano e 9,3% nunca recorrem a essa prática. Além disso, 29,1% de participantes declararam que raramente consomem alimentos orgânicos ou agroecológicos dos agricultores locais. A partir desses dados fica evidente que ainda existe um segmento representativo da amostra que não tem um envolvimento mais próximo com os agricultores locais.

Esse aspecto pode ser interpretado a partir da pergunta realizada sobre as prioridades elencadas no momento de comprar frutas, legumes e verduras (gráfico 23), em que 35,2% dos participantes declararam que não fazem distinção quanto à forma de produção, ou seja, não considera se é orgânico ou agroecológico, e 22,8% priorizam os alimentos mais baratos, independente da forma de produção.

Outro destaque importante é a preferência por alimentos visualmente maiores e mais bonitos, o que mostra uma tendência ainda arraigada nos hábitos dos consumidores referente

ao aspecto visual dos alimentos, sendo que a aparência não tem correlação com a qualidade e a ausência de agrotóxicos, por exemplo, principalmente quando se considera a produção agroecológica.

Gráfico 23 - Elementos prioritários para comprar frutas, legumes e verduras



Fonte: Inquérito *online* (Google Forms, 2024)

É válido reiterar que 40% dos consumidores priorizam o preço dos alimentos ao escolher o local de compra, o que indica que as decisões relacionadas ao consumo estão associadas diretamente com a economia doméstica. Portanto, na prática cotidiana, o preço dos alimentos é um fator relevante, porque é essencial garantir a alimentação das famílias dentro do orçamento disponível.

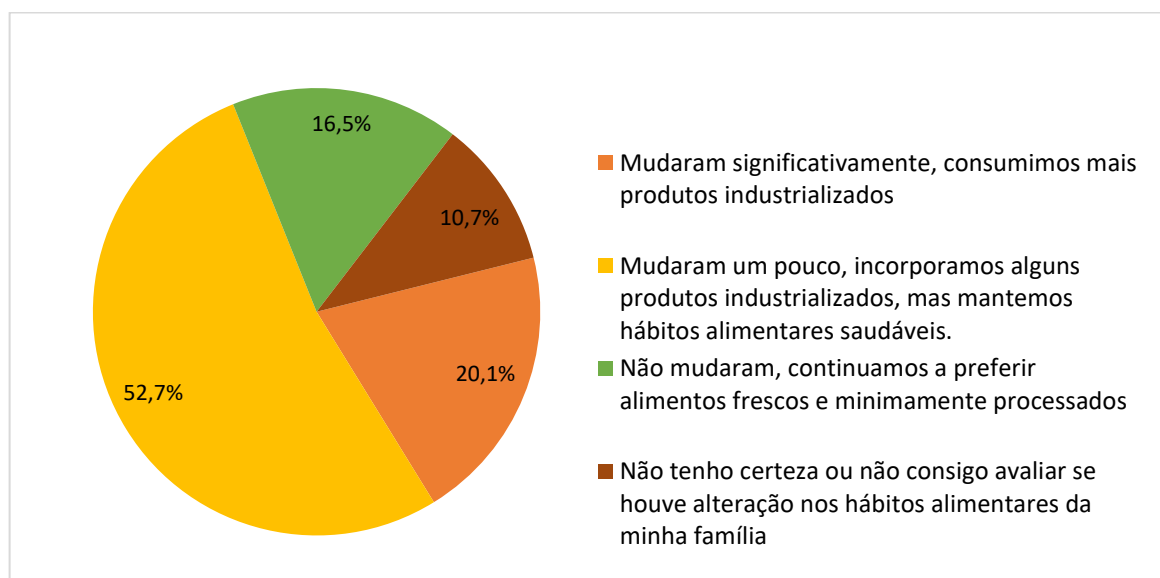
Esse aspecto está alinhado com as medidas governamentais necessárias para que o problema da fome seja resolvido, porque uma das ações mais importantes para assegurar o DHAA é a valorização real do salário mínimo, permitindo o acesso regular e permanente da população a uma alimentação em quantidade e qualidade adequadas.

Cabe salientar que esse grupo de participantes possui acesso à escolaridade e melhores condições socioeconômicas, o que pode revelar uma outra forma de insegurança alimentar e nutricional em função da ausência de escolhas mais críticas em relação à própria alimentação. Com isso, é imperativo um processo abrangente de educação alimentar e nutricional para contemplar todas as classes sociais.

O consumo dos produtos industrializados e ultraprocessados também foi investigado nessa pesquisa (gráfico 24). Identificou-se que 20,1% dos participantes mudaram

significativamente seus hábitos alimentares com o aumento de produtos industrializados, ou seja, a influência da indústria alimentar é uma realidade no cotidiano das famílias, tendo em vista que 52,7% consideraram que houve a incorporação de produtos industrializados na rotina da família, embora mantenham uma alimentação saudável. Além disso, 16,5 % afirmaram que não houve mudança e continuam preferindo alimentos frescos e minimamente processados.

Gráfico 24 - Mudança nos hábitos alimentares da família ao longo dos anos com a maior disponibilidade de produtos industrializados no mercado

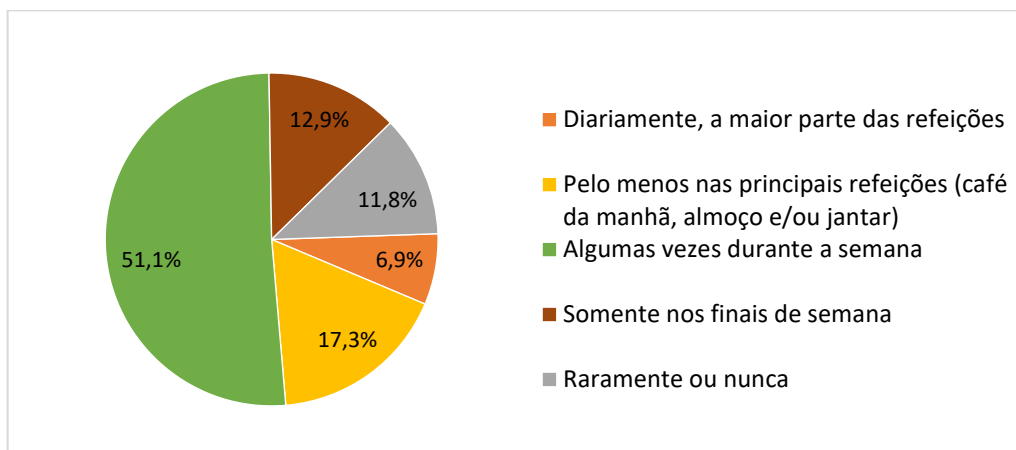


Fonte: Inquérito online (Google Forms, 2024)

Quanto às informações sobre o consumo de ultraprocessados, com base na definição do Guia Alimentar da População Brasileira, nota-se uma influência maior nos hábitos alimentares da população, porque 17,3% dos participantes consomem esse tipo de produto nas refeições principais, ou seja, caracteriza-se como um consumo regular, enquanto 51,1% consomem algumas vezes durante a semana (gráfico 25).

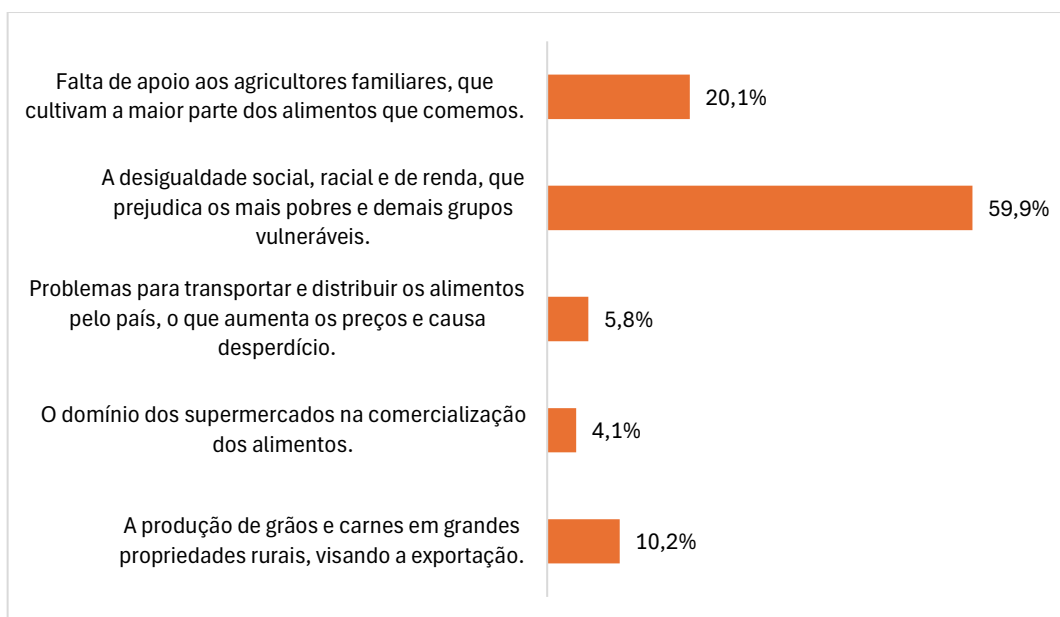
Ou seja, apesar de metade da amostra relatar o consumo de forma moderada, é importante se atentar para o indicativo de que são produtos presentes no cotidiano das famílias com uma frequência semanal, o que mostra a incorporação desses produtos na alimentação.

Considerando que 6,9% dos participantes informaram que consomem diariamente esse tipo de produto em praticamente todas as refeições, verifica-se uma tendência geral desse grupo em direção a práticas alimentares mais saudáveis, o que pode ser resultado de um maior conhecimento sobre os efeitos negativos do consumo de alimentos ultraprocessados para a saúde.

Gráfico 25 - Frequência de consumo de produtos ultraprocessados em casa

Fonte: Inquérito *online* (Google Forms, 2024)

Esse inquérito também buscou verificar a opinião dos participantes sobre a fome no Brasil, identificando o que contribui para a manutenção dessa condição. Assim, o grupo que respondeu a essa pergunta demonstra ter um conhecimento prévio sobre o problema da fome como pode ser visto no gráfico 26, porque 59,9% das pessoas responderam que o principal obstáculo para erradicar a fome e garantir o acesso universal aos alimentos é a desigualdade em suas diversas formas.

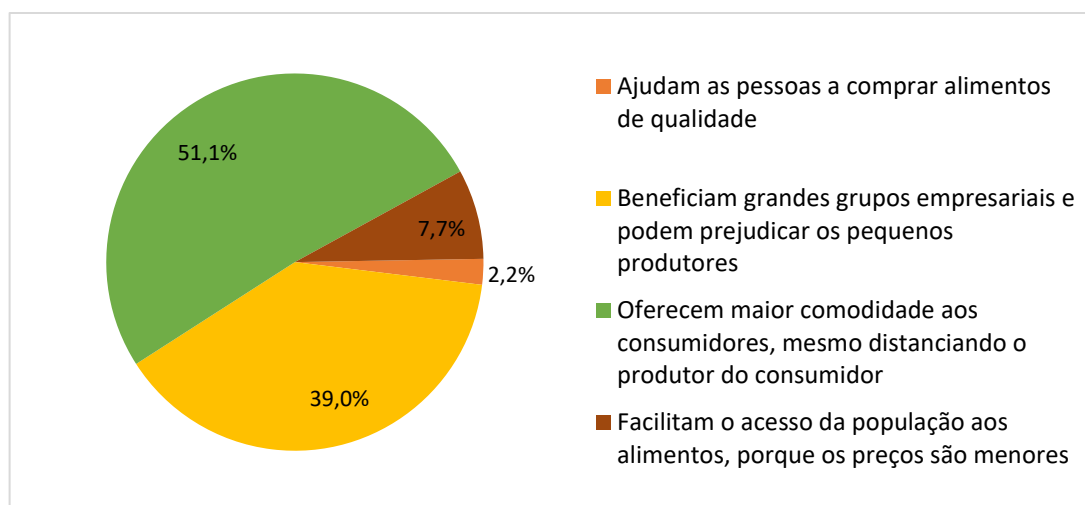
Gráfico 26 - Principais problemas para superar a fome e garantir acesso diário a alimentos no Brasil

Fonte: Inquérito *online* (Google Forms, 2024)

Com efeito, a falta de apoio aos agricultores familiares é um dos pilares dessa problemática, sendo apontada por 20,1% das pessoas. As questões de logística, transporte e distribuição não foram apontadas como questões centrais para o combate à fome. Embora possam ser consideradas como questões secundárias, o combate à fome deve ser pensado a partir da redução significativa das disparidades socioeconômicas, além de políticas públicas de incentivo à produção de alimentos pela agricultura camponesa.

A percepção sobre o papel dos supermercados no consumo de alimentos também foi abordada e revelou que metade dos participantes (51,1%) consideram que os supermercados proporcionam maior comodidade aos consumidores, mesmo que distanciem o produtor do consumidor (gráfico 27). Ou seja, corrobora-se as análises feitas durante essa pesquisa, e demonstra que há um longo caminho a ser percorrido para que os CCC sejam predominantes no processo de distribuição dos alimentos.

Gráfico 27 - O papel dos supermercados para o consumo de alimentos pela população brasileira



Fonte: Inquérito online (Google Forms, 2024)

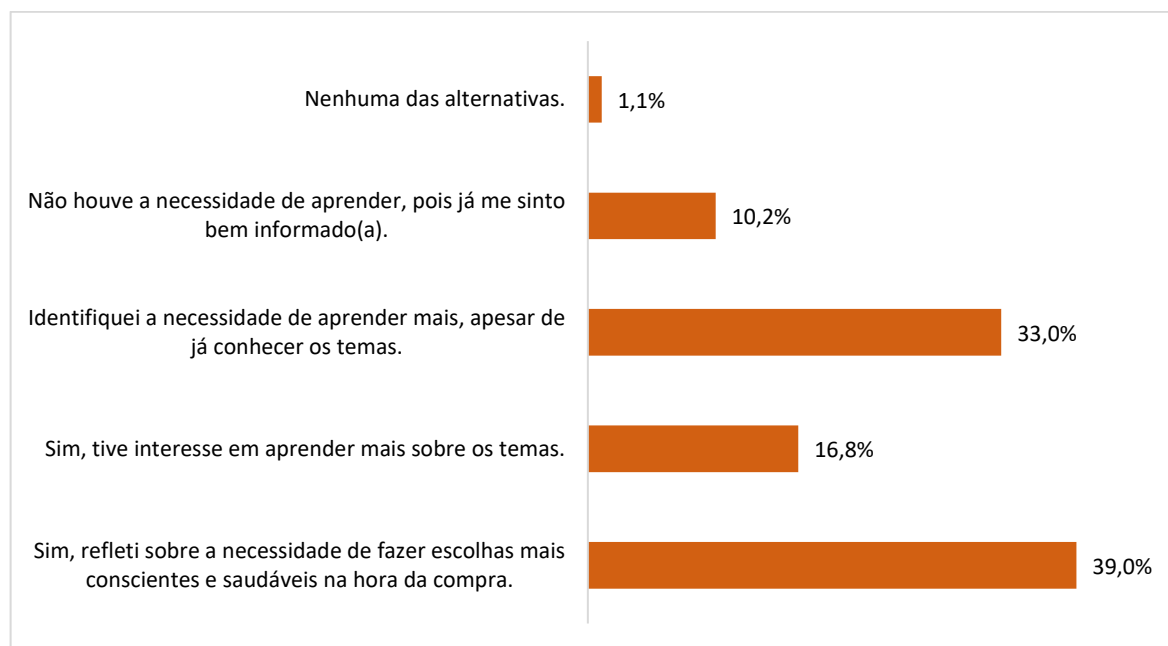
Apenas 2,2% mencionaram o papel dos supermercados para a oferta de alimentos de qualidade, o que sugere que esse fator não é determinante para a maioria dos consumidores e, sim, a comodidade.

É importante destacar que 39% das pessoas reconhecem que os supermercados podem interferir no mercado de alimentos e prejudicar os pequenos produtores em prol dos grandes grupos empresariais, o que expressa um posicionamento crítico acerca da atuação dos supermercados.

Para finalizar esta análise sobre os hábitos de compra de alimentos, buscou-se compreender se as perguntas realizadas motivaram o interesse dos participantes acerca dessa temática, incluindo a origem, o modo de produção e a qualidade dos alimentos que são consumidos. Assim, 39% das pessoas demonstraram que o inquérito ajudou a refletir sobre a necessidade de fazer escolhas mais conscientes e saudáveis no momento da compra.

Uma parcela significativa dos respondentes indicou que foi motivada a pensar sobre a importância de fazer escolhas mais conscientes e saudáveis no momento de comprar seus alimentos (gráfico 28). Ou seja, houve um interesse relevante pelo tema apresentado. Por outro lado, 16,8% demonstraram interesse em obter mais informações sobre as questões abordadas no questionário, o que indica que despertou a curiosidade dessas pessoas para esse tema, podendo levá-los a buscar novas informações.

Gráfico 28 - Nível de motivação para buscar informações sobre a origem e qualidade dos alimentos consumidos



Fonte: Inquérito online (Google Forms, 2024)

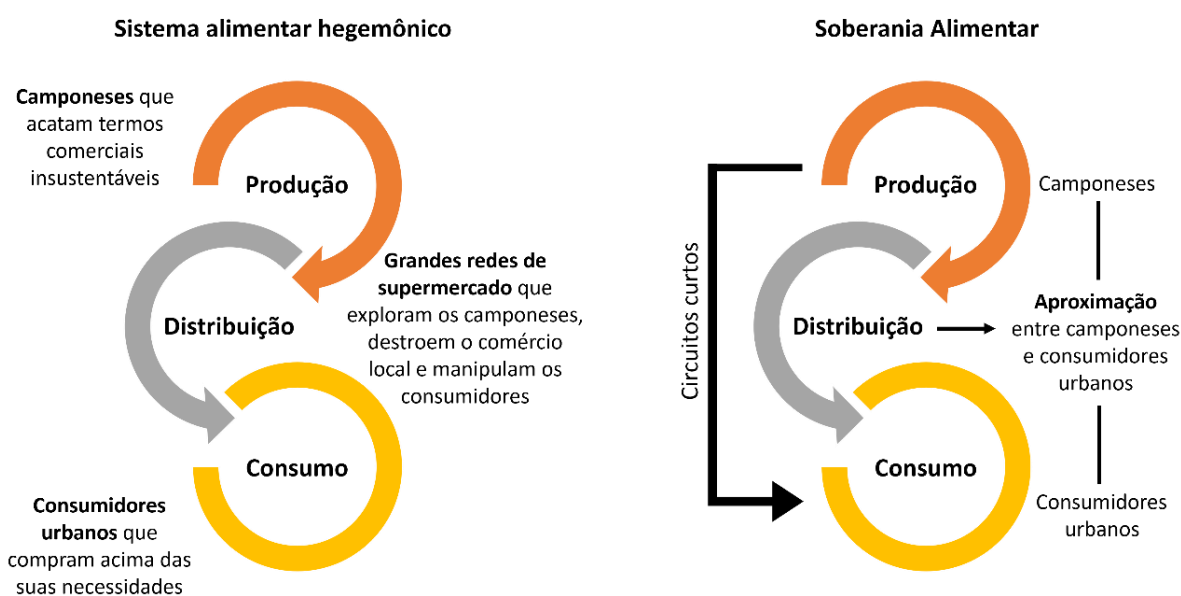
Além disso, um terço dos participantes (33%) reconheceram a importância de ampliar ainda mais os seus conhecimentos sobre a temática, mesmo já tendo familiaridade com os temas que foram explorados. E uma pequena parcela se sente bem informada (0,2%) ou não se identificou com nenhuma das opções (1,1%).

Com base nas informações levantadas por esse breve diagnóstico é válido reiterar que no sistema alimentar hegemônico, os camponeses estão numa condição de subordinação às

grandes redes supermercadistas assim como os consumidores que acabam sendo manipulados e têm consumido muito além das suas necessidades, conforme está explícito na figura 54.

Portanto, o comércio local também é impactado com o crescimento de supermercados e hipermercados, podendo até ocorrer o desaparecimento do pequeno comércio local, pois não conseguem ter o mesmo poder de barganha sobre os preços dos produtos. (ESTEVE, 2019).

Figura 54 - Sistema alimentar dominante versus CCC



Fonte: Esteve (2019). Elaboração: Ângela M. M. Peixoto (2021).

Conforme o estudo de Bezerra (2020, p. 153), existe um movimento de transformação no setor supermercadista que tem apostado na criação de lojas de menor porte, de forma capilarizada em diferentes bairros, provocando um aumento na concorrência. “Invariavelmente o que se tem é a diminuição paulatina das feiras de rua, dos mercados públicos, mercearias, pequenos mercados, bodegas, açougues e padarias contribuindo para a perda da diversidade comercial nas cidades.”.

Por outro lado, diante do que foi exposto ao longo da pesquisa e das informações do inquérito, é factível pensar em uma nova forma de articular as dimensões de produção, distribuição e consumo, adotando a Soberania Alimentar e os princípios da Agroecologia como prioridades na agenda política, o que significa incentivar a criação de circuitos curtos de comercialização, que se fundamentam em relações de confiança e solidariedade, estabelecendo uma ponte que facilita e reforça a integração campo-cidade.

Leme (2021) apresenta uma análise pertinente a esse tema resgatando os apontamentos de Oliveira (2007). Para a autora, quando o processo de comercialização e beneficiamento do alimento da agricultura camponesa é realizado por empresas capitalistas ocorre a sujeição da renda da terra ao capital a partir da monopolização do território pelo capital, transferindo parte da renda da agricultura camponesa para as grandes corporações. Nesse caso, considera-se que ocorre a participação em um “circuito longo de comercialização” com a perda relativa da autonomia camponesa. “Verifica-se nesse circuito a presença de vários agentes no processo de produção e circulação do produto do campesinato, e a renda camponesa fica subordinada à circulação do produto no mercado.”. (LEME, 2021, p. 81).

Considerando que a monopolização do território pelo capital acontece como resultado da atuação das empresas de comercialização e/ou processamento industrial (OLIVEIRA, 2007), a disseminação dos circuitos curtos de comercialização se configura como uma ação contra hegemônica crucial para promover a emancipação da agricultura camponesa na atualidade, desviando do processo histórico de exploração da renda da terra pelo capital, porque não precisará mais vender a sua produção para as corporações capitalistas, uma vez que a comercialização acontece diretamente com os consumidores.

É importante reconhecer que os mercados locais e regionais foram negligenciados. Isso não permitiu apenas a expansão do comércio de longa distância controlado por grandes empresas, como também resultou na prioridade que é dada às políticas públicas que apoiam esse tipo de comércio. Portanto, a batalha pela soberania alimentar ainda precisa ser travada em todos os espaços, para superar os problemas oriundos desse sistema alimentar vigente. (DE SCHUTTER, 2015).

Dessa forma,

a soberania alimentar busca trazer respostas locais para problemas originados pelo controle que as grandes corporações exercem sobre o sistema alimentar mundial. Ou seja, ela traz o entendimento de que existe um tensionamento nas relações global x local, de tal modo que a expansão do capitalismo neoliberal não ocorre sem a manifestação de resistências. (COCA, 2016, p. 91).

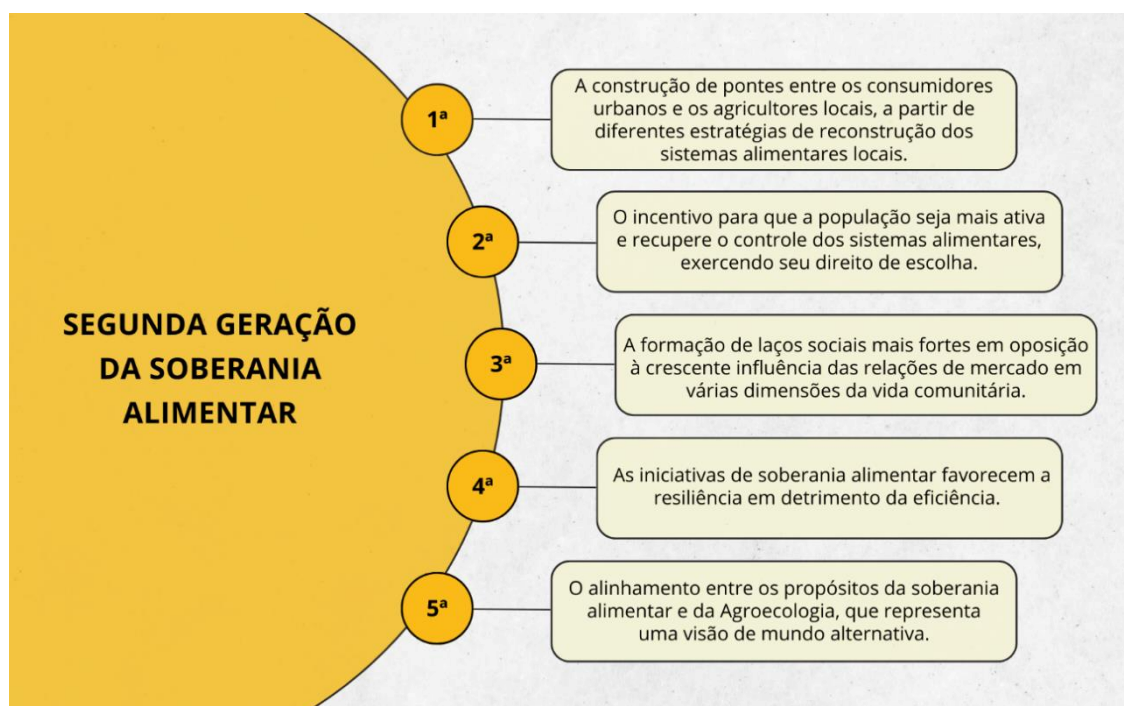
Com base nas reflexões de Coca (2016), a soberania alimentar ocorre na escala de cada comunidade e caracteriza um processo de resistência aos efeitos do neoliberalismo sobre o mercado de alimentos, porque essa proposta é a alternativa que repercute de forma direta na construção dos circuitos espaciais percorridos pelos alimentos. Assim, o autor destaca que a soberania alimentar é uma construção escalar, que permite aos camponeses e aos consumidores romper com a hegemonia das grandes corporações sobre os fluxos de alimentos.

De acordo com os estudos de Coca (2016), essa perspectiva corresponde à segunda geração da soberania alimentar, que é apresentada por McMichael (2014) e De Schutter (2015).

É importante considerar que a soberania alimentar é um contra movimento ao regime alimentar e, portanto, é bastante elástica como discurso e prática, o que significa que ao acompanhar a reestruturação do regime alimentar entra na fase da “segunda geração” e passa a operar tanto nas frentes rurais como urbanas, separadamente e em conjunto, promovendo uma associação entre produtores, trabalhadores, consumidores e organizações ativistas. (MCMICHAEL, 2014).

De Schutter (2015) elencou as cinco características principais da soberania alimentar de segunda geração, conforme pode ser visto no esquema a seguir (figura 55):

Figura 55 - Características principais da Segunda Geração da Soberania Alimentar



Fonte: De Schutter (2015). Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2023).

Com base nesses apontamentos, nota-se, a priori, que o conceito da segunda geração da soberania alimentar é amplo e vai além da esfera da produção, porque tem como pressuposto a aproximação entre quem produz e quem consome alimentos, o que pode se concretizar através de feiras, cestas, circuitos curtos de comercialização etc.

Nessa abordagem também se considera o consumo, de forma que a segunda e a terceira características evidenciam o papel das pessoas, que devem ser mais atuantes no sistema alimentar. Os consumidores podem influenciar o modo como os alimentos são produzidos,

distribuídos e consumidos, podem exigir a criação de políticas públicas, fazer escolhas mais conscientes e até promover a mobilização coletiva em prol da comunidade, pois a soberania alimentar busca fortalecer os vínculos sociais contra a lógica de mercado.

A defesa da soberania alimentar é a defesa de uma alimentação emancipada do jugo do capital, de maneira que o movimento dos alimentos traduza o controle dos fluxos nas escalas local e regional (circuitos curtos), no âmbito do estabelecimento de relações diretas entre produtores e consumidores e, por conseguinte, de fortalecimento do sistema de produção e abastecimento alimentar, assim como da democratização do acesso das pessoas aos alimentos. (VALERIO, 2018, p. 11).

Nesse sentido, as iniciativas pautadas na soberania alimentar valoriza a resiliência ao invés de prezar somente pela eficiência produtiva, porque assim será possível se adaptar às adversidades. Por fim, apreende-se que a agroecologia e a soberania alimentar compartilham os mesmos princípios, e a partir dessa sinergia é possível resgatar o respeito pela natureza com práticas sociais justas e inclusivas.

Para compreender a conexão entre a soberania alimentar e agroecologia, importante destacar a perspectiva da agroecologia, definida por Altieri (1987) como a ciência que oferece as bases científicas para realizar o processo de transição para uma agricultura alternativa. Trata-se de uma nova abordagem

que integra os princípios agronômicos, ecológicos e socioeconômicos à compreensão e avaliação do efeito das tecnologias sobre os sistemas agrícolas e a sociedade como um todo [...] Uma abordagem agroecológica incentiva os pesquisadores a penetrar no conhecimento e nas técnicas dos agricultores e a desenvolver agroecossistemas com uma dependência mínima de insumos agroquímicos e energéticos externos. (ALTIERI, 2004, p. 23).

A abordagem agroecológica também é mais sensível às complexidades dos sistemas agrícolas locais, pois os critérios de desempenho incluem não só uma produção crescente, mas também propriedades como sustentabilidade, segurança alimentar, estabilidade biológica, conservação de recursos e equidade. Com efeito, o enfoque da agroecologia são os agricultores com poucos recursos, ou seja, aqueles que possuem menor acesso aos insumos tecnológicos e poucas relações com o mercado. Assim, a agroecologia vê esses agricultores como o ponto de partida para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável. (ALTIERI, 2004, p. 42)

Logo, a agroecologia tem como pressuposto a valorização das técnicas e conhecimentos locais dos agricultores, a partir das suas experiências e vivências. Para além das práticas agrícolas que não utilizam insumos químicos e agrotóxicos, a agroecologia também se preocupa com as necessidades da agricultura camponesa, buscando minimizar os custos de produção e

aumentar a eficiência do uso dos recursos disponíveis localmente, para ser economicamente viável. Tais aspectos também estão alinhados com os princípios da soberania alimentar.

Outra importante definição da agroecologia é apresentada por Sevilla- Guzmán (2001), definindo-a como o manejo ecológico dos recursos naturais por meio de formas de ação social coletiva que apresentem alternativas à atual crise civilizatória. Para isso são apresentadas propostas participativas, desde as áreas de produção e circulação alternativa dos seus produtos, pretendendo estabelecer formas de produção e consumo que contribuam para enfrentar a deterioração ecológica e social gerada pelo neoliberalismo atual. (SEVILA-GUZMÁN, 2001, p. 1, tradução nossa).

É possível apreender a partir dessa abordagem que a agroecologia não é somente um conjunto de práticas agrícolas, porque corresponde a uma nova perspectiva de gestão dos recursos naturais – terra, água, plantas, animais – que garante o equilíbrio do agroecossistema.

Além disso, ao mencionar a ação social coletiva, o autor destaca a centralidade da participação ativa da sociedade nesse processo de enfrentamento dos problemas sociais, ambientais e econômicos causados pelas práticas e políticas neoliberais. Para isso, é fundamental criar sistemas alternativos de produção de alimentos e canais de distribuição, diferentes do modelo hegemônico atual, que é controlado por grandes corporações.

Diante das consequências danosas impostas pelo neoliberalismo, é fundamental pensar em novas formas de produção e consumo, e a agroecologia surge como uma alternativa viável ao combinar práticas agrícolas sustentáveis por meio do envolvimento da sociedade, aproximando agricultores e consumidores.

Em outras palavras, essa definição

amplia significativamente o entendimento da agroecologia. Um primeiro aspecto dessa ampliação diz respeito ao fato de se conceber a agroecologia para além de instrumento metodológico que simplesmente permite melhor compreensão dos sistemas agrários e soluciona problemas produtivos que a ciência agrônoma convencional não resolve, ou mesmo agrava. Nesse sentido mais amplo, as variáveis sociais ocupam papel relevante. Ainda que se parta da dimensão técnica de um agroecossistema, daí se pretende compreender as múltiplas formas de dependência dos agricultores na atual política e economia. Outros níveis de análise dizem respeito à matriz sociocultural ou comunitária, ou seja, à práxis intelectual e política, à identidade local e às relações sociais em que os sujeitos do campo se inserem. Isso resulta na inserção da produção ecológica em propostas para “ações sociais coletivas” que superem o modelo produtivo agroindustrial hegemônico. (GUHUR; TONÁ, 2012, p. 63)

Segundo as contribuições teóricas de Altieri (2001), os agricultores conseguem aumentar substancialmente a produção de alimentos aplicando os princípios agroecológicos, o

que, por sua vez, é essencial para a soberania alimentar. Segundo o autor, para ampliar os efeitos resultantes da agroecologia alguns elementos são essenciais, conforme apresentado na figura 56:

Figura 56 - Aspectos importantes para a Agroecologia



Fonte: Altieri (2001). Elaboração: Ângela Maria Martins Peixoto (2023).

Altieri (2001) alerta que a expansão das inovações agroecológicas também depende de investimentos, políticas e mudanças de atitude por parte de pesquisadores e tomadores de decisão. O autor argumenta que as maiores mudanças envolvem as políticas e instituições de pesquisa e desenvolvimento para promover a agroecologia, além de defender a eliminação dos subsídios e das políticas de incentivos que favorecem os métodos convencionais de produção bem como o fim do controle corporativo sobre o sistema alimentar.

Outro aspecto fundante da promoção da agroecologia é o enfoque dado ao desenvolvimento de mercados equitativos, destacando-se a importância do comércio justo que conecte diretamente agricultores e consumidores. (ALTIERI, 2001). Com isso, haverá uma garantia de que os agricultores recebam preços justos pelos seus alimentos enquanto os consumidores passam a ter acesso a alimentos de qualidade, conhecendo a sua origem.

A partir dessas considerações, ratifica-se a ideia central que fundamenta esse capítulo: as alternativas que são capazes de fazer oposição ao sistema alimentar atual são baseadas na (re)aproximação entre consumidores e agricultores por meio dos circuitos curtos de comercialização. Esses circuitos são cruciais para a construção da soberania alimentar, que apresenta como fundamento a adoção da agroecologia para direcionar a produção de alimentos.

Com efeito, a sociedade civil desempenha um papel crucial para a consolidação da “segunda geração” da soberania alimentar, por meio da criação de canais alternativos de comercialização dos alimentos da agricultura camponesa, que contribui para a economia local e a saúde pública. (COCA, 2016).

De acordo com Darolt *et al.* (2016), a disseminação dos canais curtos de comercialização pode estimular mudanças de hábitos alimentares, incentivar a mobilização dos consumidores em campanhas a favor de uma alimentação saudável ou até mesmo ajudar a criar políticas públicas em direção a padrões mais sustentáveis de consumo. Mas, é importante compreender que esse processo não é instantâneo, porque requer uma tomada de consciência dos consumidores em relação a aspectos importantes, como “a sazonalidade da produção, o conhecimento das dificuldades dos produtores, a mudança de valores em relação a quesitos de regularidade, quantidade e diversidade facilmente atendidos pela agricultura industrial e deficiente na produção ecológica.”. (DAROLT *et al.*, 2016, p. 14).

A partir do que foi exposto neste capítulo, percebe-se a importância de pautar as múltiplas dimensões do espaço rural. Para além da dimensão produtiva, é crucial reconhecer que a reprodução social e econômica da agricultura camponesa depende de um novo olhar para esses sujeitos.

Conforme é apontado por Coca (2016, p. 316), o principal componente da segunda geração da soberania alimentar é o consumo crítico de alimentos, de forma que as escolhas dos consumidores não sejam pautadas apenas no preço. Mas, para o autor, o consumo crítico de alimentos configura um fator secundário, pois a ocorrência de mudanças estruturais no sistema alimentar global está vinculada à promoção da agricultura camponesa e da agroecologia em detrimento do agronegócio. Nesse processo, “o alimento não seria mais tratado como mercadoria e sim, como um bem social que deve ser acessado por todas as pessoas, independente da classe social a qual elas pertencem.”.

Na leitura de Valerio (2018), a Soberania Alimentar é um desafio ambicioso e complexo, mas que deve ser encarado como referência a ser seguida, pois

quanto mais próximos estivermos da sua concretização (mesmo que inicialmente restrita à dimensão do controle dos fluxos alimentares), menores serão as distâncias percorridas, os preços e a deterioração dos alimentos. Se hoje a soberania alimentar constitui um grande desafio, amanhã pode compor a base para uma nova relação entre alimento e alimentação, produtor e consumidor, numa utopia realista que considere a importância de encarar o alimento na dimensão da comida e não apenas da mercadoria. (VALERIO, 2018, p. 9).

Para contrapor o sistema alimentar dominante, torna-se indispensável a articulação entre a agricultura camponesa, a soberania alimentar, a transição agroecológica e os circuitos curtos de comercialização. Isso implica adotar a mobilização da ação coletiva como pressuposto fundamental e enfatizar a perspectiva de classe por meio das (re) existências, a fim de construir políticas públicas verdadeiramente emancipatórias.

Nesse contexto, o contraponto da consciência da classe, os conflitos e a realidade brasileira são elementos cruciais para analisar e melhorar a qualidade dos circuitos curtos de comercialização. Esse formato pode se beneficiar das novas possibilidades que surgiram com as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), a exemplo dos aplicativos de compra e *delivery*, ou até mesmo a ressignificação do uso do espaço da Ceasa como resultado do fortalecimento de associações e cooperativas.

Esses aspectos correspondem ao caminho mais assertivo para valorizar a autonomia camponesa, resgatar os conhecimentos tradicionais dos agricultores locais, promover o comércio justo e expandir o acesso aos alimentos saudáveis por todas as camadas da sociedade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória das políticas públicas no Brasil, especialmente aquelas direcionadas ao espaço rural e à agricultura camponesa, evidencia um grande desafio: o de promover mudanças estruturais, capazes de favorecer a emancipação social dos sujeitos contemplados como público alvo.

A pesquisa sublinhou que a implementação de políticas públicas de combate à fome são imprescindíveis, porque é uma questão de sobrevivência e de garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. Mas, resolver o problema da fome e da pobreza demanda um conjunto de esforços governamentais, por meio de programas subsidiados e, principalmente, a participação da sociedade civil organizada.

Com base nesse entendimento, essa tese foi elaborada sobretudo para impulsionar os circuitos curtos de comercialização, que reverberam no fortalecimento da agricultura camponesa e na construção da soberania alimentar no campo e na cidade.

A avaliação do PAA no capítulo 1 evidenciou o seu papel estratégico para a saída do Brasil do Mapa Mundial da Fome em 2014, com a melhoria dos índices de insegurança alimentar e nutricional ao longo de dez anos de funcionamento do programa. Compreende-se que a fome é, antes de tudo, um problema político, econômico e estrutural em decorrência das relações de produção e concentração de renda, conforme assinalado por Josué de Castro desde a década de 1940.

Portanto, para que um país tenha menos de 5% da sua população em situação de subalimentação, é preciso que a fome seja encarada como um problema público prioritário na agenda de formulação das políticas públicas.

Dessa forma, a análise da evolução dos recursos destinados ao PAA entre 2003 e 2020 é elucidativa da intencionalidade inerente à elaboração e manutenção das políticas públicas. No contexto de um governo progressista, o programa atingiu o seu ápice de investimentos em 2012.

Mas, diante da conjuntura política, econômica e social que se estabeleceu a partir de 2016 foi possível constatar que as conquistas sociais acumuladas ao longo de vários anos de implementação de políticas públicas de caráter social e econômico também são vulneráveis e podem ser rapidamente destruídas, porque não estavam devidamente vinculadas à estrutura do Estado. Logo, o primeiro aspecto a ser ressaltado é que a formulação de políticas públicas não deve estar ancorada somente à dimensão conjuntural de determinados governos.

O desmonte institucional do PAA foi intensificado em 2019, e o número de pessoas expostas à fome aumentou progressivamente com a pandemia da COVID-19, principalmente com a perda de emprego e a ausência do Estado Social. Notadamente, com a extinção do Consea, a desidratação de programas governamentais voltados à agricultura camponesa, a manutenção dos subsídios ao agronegócio e a superposição de uma crise econômica e sanitária, o Brasil voltou ao Mapa Mundial da Fome em um curto período de tempo.

Nesse cenário, cabe fazer uma pergunta aparentemente simples: Quem enfrenta a fome no Brasil? O aumento substancial da fome foi acompanhado pela intensificação das desigualdades sociais no país. Em 2022, enquanto 33 milhões de brasileiras e brasileiros tiveram que conviver com a dura realidade da fome, 1% da população, aproximadamente 1,5 milhão de pessoas, concentrou 48% da riqueza do país⁴⁸.

O desenvolvimento da pesquisa revelou um processo de construção, destruição e reconstrução das políticas públicas, esta última em função da mudança de governo em 2023, com a retomada das políticas públicas sociais, que precisarão ser avaliadas posteriormente para verificar o cumprimento das suas diretrizes em relação ao combate à fome, a exemplo do Plano Brasil Sem Fome.

As condições de acesso aos alimentos precisam ser pensadas em conjunto com as instâncias produtivas, haja vista que a produção, a circulação, a distribuição e o consumo estão diretamente associados e devem ser analisados como parte de uma totalidade, reconhecendo que o processo se reinicia a partir da produção, evidenciando que o modelo predominante de produção é decisivo (MARX, 2008). Partindo desse pressuposto, a análise do capítulo 2 ajudou a entender o papel desempenhado pelo Estado no âmbito do abastecimento alimentar por meio da CONAB e da CEASA

Os aspectos abordados nesse debate que envolve a produção e o consumo de alimentos revelam que a infraestrutura oferecida pelo Estado para assegurar o abastecimento e a distribuição de alimentos por meio das Centrais de Abastecimento tem forjado a reprodução ampliada do capital, reverberando na hegemonia das redes supermercadistas na distribuição de alimentos na RMG e no país.

Mesmo com a presença do capital privado, a Ceasa-GO desempenha um papel importante no comércio de hortigranjeiros e abastecimento de alimentos da RMG, preenchendo a lacuna provocada pela especialização produtiva, decorrente da produção de *commodities*, pois garante a oferta regular e diversificada de alimentos para a população local.

⁴⁸Para mais detalhes, ver: Relatório Global da Riqueza (2023) e Relatório Mapa da Riqueza no Brasil (Fundação Getúlio Vargas, 2023).

Nesse caso, a infraestrutura rodoviária é essencial para esse entreposto, localizado na BR-153, garantindo a integração entre as principais microrregiões produtoras (Goiânia, Anápolis e Entorno de Brasília) e o mercado consumidor local e estadual, além de permitir a circulação de alimentos nas regiões Centro-Oeste e Norte do país.

No que se refere à produção, a microrregião de Goiânia destacou-se na oferta de alimentos, com a presença de vários municípios da Região Metropolitana de Goiânia participando do fornecimento dos principais alimentos da Ceasa-GO. Mas, vale ressaltar que o diagnóstico da pesquisa de campo sinalizou novos contornos do processo de comercialização de alimentos na RMG que não utiliza o espaço da Ceasa.

Em relação à CONAB, nota-se o seu papel estratégico na garantia do abastecimento de alimentos no país. Essa empresa pública é responsável pela execução de políticas públicas relacionadas à agricultura camponesa, controle e regulação de preços no mercado de alimentos, formação de estoques públicos de alimentos, e, promoção da segurança alimentar e nutricional. Portanto, a CONAB é uma instituição fundamental para garantir a soberania nacional e democratizar o acesso aos alimentos, assegurando a operacionalização de programas de combate à fome, mas foi extremamente afetada desde 2016, com a redução orçamentária, o esvaziamento dos estoques públicos de alimentos e o fechamento de unidades armazenadoras.

As ações governamentais no âmbito da Conab e das Ceasas demonstram mais uma vez a tendência de favorecer o grande capital permitindo a concentração da infraestrutura de armazenamento de grãos pelo setor privado e também demonstram a ausência do Estado Social diante do avanço da fome, que poderia utilizar a estrutura da Conab para o enfrentamento desse problema de forma mais imediata.

Essa dinâmica demonstra que no caso brasileiro a produção é dominada pelas corporações de *commodities* enquanto a distribuição de alimentos é controlada pelas grandes redes supermercadistas. Em síntese, as dimensões de produção, circulação e distribuição são subsidiadas pelo Estado, reforçando o papel do Brasil no mercado mundial de alimentos como grande exportador de *commodities* agrícolas e minerais, além de contribuir para a hegemonia dos impérios alimentares no mercado nacional, subordinando agricultores e consumidores no processo de comercialização dos alimentos.

Com a expansão dos monocultivos de grãos desde a adoção do pacote tecnológico da Revolução Verde e o aumento da exportação de bens primários, identifica-se no âmbito da produção o Consenso das *Commodities* (SVAMPA, 2012) que, por sua vez, é sustentado pelo Consenso da Logística (AGUIAR, 2021), uma vez que os investimentos na infraestrutura de

circulação tem sido orientada para o escoamento da produção de *commodities*, atendendo preferencialmente à logística da soja e aos interesses das corporações do setor.

Nessa perspectiva, ao pensar na dimensão do consumo nota-se que o problema da fome é estrutural, e o acesso regular a uma alimentação saudável pelas classes sociais mais vulneráveis não é tangível no contexto desse sistema alimentar hegemônico, o que nos levou a propor o Consenso da Fome.

É importante ressaltar que há uma dualidade entre o Consenso da Fome e a Soberania Alimentar que ressalta a centralidade do Estado. Para operacionalizar o combate à fome o papel do Estado foi imprescindível, e envolveu a articulação das dimensões de produção, circulação, distribuição e comercialização, por meio do fomento à produção de alimentos da agricultura camponesa por meio de programas como PAA, a garantia da comercialização para a produção camponesa e o acesso aos alimentos pelas pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Por outro lado, ocorreu uma manutenção do Estado a favor das classes dominantes, subsidiando o agronegócio, a produção de *commodities* e promovendo toda a infraestrutura de redes técnicas necessária para o escoamento da produção. Esse paradoxo promoveu o combate à fome, mas também permitiu a volta do Brasil ao Mapa Mundial da Fome, com a intensificação das desigualdades sociais e da concentração fundiária.

Embora esse cenário seja bastante desafiador, é preciso destacar que a via das políticas públicas é um campo de disputa material e imaterial na estrutura do Estado, que deve ser abordado sob uma perspectiva de contra-hegemonia, com ênfase na atuação dos movimentos sociais e a construção de alternativas sustentáveis, a partir do fortalecimento dos circuitos curtos de comercialização.

A priori, a definição de circuitos curtos de comercialização, corresponde à redução da distância física entre produtores e consumidores. Mas, essa proximidade física deve estar fundamentada em uma conscientização crítica dos consumidores sobre os efeitos socioambientais do modo convencional de produção, distribuição e consumo dos alimentos.

Essa conscientização é essencial para impulsionar uma tomada de decisão por parte dos consumidores que valorize a produção local de alimentos e priorize os canais de venda direta da agricultura camponesa ao invés dos circuitos longos de comercialização (leia-se hipermercados, supermercados, atacados, atacarejos), conforme ficou evidente no inquérito realizado com os consumidores.

Assim, será possível (re)estabelecer a conexão entre consumidores(as) e produtores(as), e promover a soberania alimentar no campo e na cidade. Os circuitos curtos de comercialização

não representam somente uma estratégia logística no âmbito do consumo alimentar, mas é, antes, um movimento em direção a um sistema alimentar socialmente mais justo.

Os aspectos apontados mostram que é necessário ter uma mudança de perspectiva para o mercado de alimentos, evidenciando a importância de sair de uma abordagem empresarial e corporativa para uma construção social de mercados. Somente a partir desse viés será possível visualizar a articulação genuína entre agricultores(as) e consumidores(as), pautando uma relação de proximidade social e relacional.

As experiências dos circuitos curtos de comercialização na RMG que praticam a modalidade de venda direta mostraram a capacidade de mobilização coletiva na busca por alternativas para a comercialização diante do esfacelamento das políticas sociais e as condições de isolamento impostas pela pandemia.

Desse modo, observou-se um processo de incorporação de TICs, com a construção de aplicativos e plataformas virtuais de venda, que aproximaram consumidores e agricultores por meio de CCC, garantindo a reprodução social e econômica da agricultura camponesa, além de permitir maior autonomia nas dimensões produtivas. A inserção dos agricultores nesse tipo de comercialização representa, na prática, uma estratégia de mitigação da exploração da renda da terra pelo capital.

O debate sobre as condições de produção e consumo de alimentos requer a participação ativa da sociedade civil, por meio de ações contra hegemônicas que destaquem a importância da agricultura camponesa e da produção agroecológica.

Também é necessário incentivar as redes alternativas de comercialização e fortalecer a relação entre o campo e a cidade, reconhecendo a importância do espaço rural não apenas para a produção de alimentos, mas também como um espaço de reprodução da vida.

A realização de uma reforma agrária efetiva é essencial neste contexto. A resolução da desigualdade no acesso à terra é imprescindível para a transformação do atual sistema alimentar, e precisa estar no centro da agenda de formulação das políticas públicas.

Ao transformar o alimento em mercadoria e reconhecer que o alimento não é um direito para todos, ratificamos a tese do Consenso da Fome, que tem como base a manutenção das desigualdades de renda, raça, gênero e região geográfica. Essa tese reitera que a exclusão social e econômica é inerente ao sistema capitalista, que mercantiliza alimentos e perpetua desigualdades, ferindo a dignidade humana por meio da fome para viabilizar a acumulação ampliada do capital.

Logo, é imperativo buscar alternativas que promovam o acesso equitativo aos alimentos, o que significa pautar a construção e o fortalecimento da soberania alimentar no campo e na

cidade. Para isso, um elemento fundamental é a valorização da agricultura camponesa na sociedade enquanto principal responsável pela produção de alimentos saudáveis para o abastecimento doméstico. Mas, também é fundamental compreender as particularidades do conceito de soberania alimentar proposto pela Via Campesina, para que a sua inserção no ambiente institucional não seja confundida com o conceito de segurança alimentar.

A soberania alimentar pressupõe uma dinâmica particular para a produção e o abastecimento alimentar, o que significa reivindicar a autonomia da agricultura camponesa sobre a produção de seus alimentos de acordo com os seus saberes e fazeres, mas também sobre o controle dos circuitos alimentares, privilegiando a produção local de alimentos para o abastecimento de áreas próximas, buscando eliminar a presença de intermediários entre agricultores e consumidores. Ao priorizar a soberania alimentar na formulação de políticas públicas, o alcance da segurança alimentar e nutricional será uma consequência inerente a esse processo.

O aumento da fome foi acompanhado pelo avanço da obesidade e das doenças crônicas não transmissíveis. Esse par dialético – fome e obesidade – representa dois extremos relacionados ao acesso aos alimentos e a qualidade nutricional da alimentação, principalmente com a maior disponibilidade de ultraprocessados com preços acessíveis.

Essa situação conduz a um alerta importante: quem tem fome, não pode comer qualquer coisa. Se o acesso à comida de verdade está diretamente vinculado à renda e à formação, cabe questionar: como garantir que as pessoas em situação de vulnerabilidade social tenham acesso a alimentos de qualidade por meio dos circuitos curtos de comercialização? Uma das alternativas viáveis é a prática da agricultura urbana, que promove a produção e o consumo de alimentos a preços mais acessíveis.

O desenvolvimento dessa pesquisa demonstrou o impulsionamento dos circuitos curtos de comercialização, que emergem como o contraponto necessário frente aos Impérios Alimentares, o que caracteriza a segunda geração da soberania alimentar.

Ao oferecer preços justos, garantir o respeito à cultura e às tradições locais, os CCC não apenas asseguram a autonomia dos pequenos produtores na gestão da produção e distribuição de alimentos, mas também incentivam os consumidores a fazer escolhas conscientes. Esse sistema reforça a importância da agricultura camponesa, e mostra que o encontro entre o campo e a cidade se dá pelo alimento.

Ao resgatar os questionamentos realizados no início da pesquisa, é válido pontuar os seguintes aspectos:

I) A implementação de políticas públicas de aquisição de alimentos, como o PAA e o PNAE, incentivaram a organização dos agricultores, resultando na criação de associações e cooperativas que buscavam participar dos editais de compras públicas de alimentos, sendo importante ressaltar o grande protagonismo das mulheres agricultoras nesse processo.

Dessa forma, a inserção nas compras públicas de alimentos proporcionou a organização dos agricultores em relação à produção, regularidade da oferta de alimentos, adequação às exigências sanitárias, dentre outros aspectos que são fundamentais para consolidar a participação em outros tipos de mercados. Mas, os agricultores salientaram a existência de alguns entraves burocráticos para acessar essas políticas públicas, principalmente no que diz respeito aos tipos de alimentos exigidos nos editais, que não condizem com os tipos de cultivos característicos da agricultura local ou que valorizassem a biodiversidade do Cerrado goiano.

II) A análise das atividades de comercialização da CEASA-GO indica a relevância desse entreposto para o abastecimento de alimentos na RMG, destacando-se o papel da produção de hortigranjeiros nas microrregiões de Goiânia e Anápolis para a oferta dos principais produtos que atendem a população local.

Porém, o espaço da Ceasa precisa ser disputado pelas associações e cooperativas da agricultura camponesa, porque nota-se o predomínio de agentes do capital comercial. As experiências visitadas durante os trabalhos de campo mostraram que há uma preferência pela utilização dos circuitos curtos como canal de venda dos produtos, pois garantem maior autonomia e melhor retorno financeiro para as famílias camponesas, em comparação aos contratos com as redes de supermercado.

Com isso, foram identificadas algumas iniciativas na RMG importantes que sinalizam um caminho para a soberania alimentar, incentivando a agroecologia e o comércio justo, tais como a CSA Artigo Quinto no assentamento Canudos e a Feira Interinstitucional Agroecológica.

III) Foi possível observar que o acesso aos mercados institucionais, principalmente o PAA, foi bastante prejudicado pela redução orçamentária do programa, mas a participação no PNAE representa uma importante complementação de renda, como acontece no caso da AFABEV. E diante de um contexto de crise econômica, a mobilização coletiva oriunda dos movimentos sociais e das associações e cooperativas de agricultores se torna essencial para que as políticas públicas sejam mantidas.

IV) No que tange às estratégias necessárias para enfatizar o papel desempenhado pela agricultura camponesa no sistema alimentar brasileiro ainda é necessário promover ações de

educação e conscientização sobre a origem dos alimentos, as formas de cultivos, os efeitos do consumo de produtos ultraprocessados e de produtos envenenados com agrotóxicos.

A articulação entre a comunidade acadêmica, os movimentos sociais e a sociedade civil podem render bons frutos nesse processo, possibilitando uma relação de sinergia entre o campo e a cidade em prol de uma alimentação saudável.

Entretanto, resgatando o estudo de Aguiar (2021), alguns questionamentos ainda são latentes: 1) Como seria uma agenda pública de infraestrutura que priorizasse o abastecimento das cidades com produtos de economias locais ou regionais, estimulando a dinamização de circuitos curtos e favorecendo a produção de base agroecológica? 2) “Como seria se os planos e projetos públicos de infraestrutura servissem aos povos e não às corporações? A esses, cabe acrescentar: 3) Como mobilizar a ação coletiva em prol da alimentação saudável, da agricultura camponesa e do consumo de produtos locais?

Por fim, com esse estudo, surgem novas agendas de pesquisa, tais como a avaliação crítica das políticas públicas que foram retomadas em 2023, visando analisar os seus resultados tanto para o público-alvo quanto para a redução da fome no país; o debate sobre as formas de inclusão das populações vulneráveis nos circuitos curtos; as ações educativas para incentivar o consumo consciente; as estratégias de disseminação dos circuitos curtos de comercialização e da produção agroecológica, dentre outros.

Em suma, ao tratar da fome é importante lembrar que são milhões de vidas ameaçadas diariamente e, portanto, é preciso assegurar o direito à vida. O caminho para o enfrentamento da fome no contexto do sistema capitalista requer a participação social para mobilizar a formulação de políticas públicas que tenham como centralidade a soberania alimentar, o reconhecimento social da agricultura camponesa tão invisibilizada historicamente, o resgate dos saberes tradicionais e a valorização da produção local, garantindo a equidade no acesso a alimentos saudáveis e a construção de um sistema alimentar mais justo e inclusivo.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS. **Em um ano, cooperativas familiares movimentam R\$ 3 milhões na Ceasa de Curitiba**. Disponível em: <<https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Em-um-ano-cooperativas-familiares-movimentam-R-3-milhoes-na-Ceasa-de-Curitiba>>. Acesso em: 06 fev. 2024.
- AGOS. Associação Goiana de Supermercados. **Supermercados Goianos reagem ao avanço das grandes redes**. Disponível em: <<https://agos.com.br/destaque/supermercados-goianos-reagem-ao-avanco-das-grandes-redes/>>. Acesso em: 28 maio 2022.
- AGUIAR, D. **Dossiê Crítico da Logística da Soja**: Em defesa de alternativas à cadeia monocultural. Rio de Janeiro: FASE, 2021.
- ALTIERI, M. **Agroecologia**: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável. 4.ed. Porto Alegre : Editora da UFRGS, 2004.
- ALTIERI, M. **Agroecología**: principios y estrategias para diseñar una agricultura que conserva recursos naturales y asegura la soberania alimentaria. California, Berkeley: Universidad de California, 2001.
- AMABILE, A. E. de N. Políticas Públicas. In: CASTRO, C. L. F. de *et al.* **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, p.390-391.
- ARANHA, A. **Fome Zero**: A Construção de uma Estratégia de Combate à Fome no Brasil. In: ARANHA, A. V. (Org.). *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.
- ARRAIS, T. A. **A produção do território goiano**: economia, urbanização e metropolização. Goiânia: Editora UFG, 2016.
- ARRAIS, T. A. *et al.* **Atlas das Receitas Públicas Municipais da Região Metropolitana e Goiânia**. Goiânia: FUNAPE/IESA, 2013.
- ARROYO, M. Redes e circulação no uso e controle do território. In: ARROYO, M; CRUZ, R. de C. A. da. **Território e circulação**: a dinâmica contraditória da globalização. São Paulo: Annablume, 2015. p.37-50.
- AUBRY, C.; CHIFFOLEAU, Y. Le développement des circuits courts et l'agriculture périurbaine: histoire, évolution en cours et questions actuelles. **Innovations Agronomiques**, 5, p. 53-67, 2009.
- BELIK, W. Dilemas do abastecimento e da distribuição de alimentos no Brasil. In: CAMPELLO, T.; BORTOLETTO, A. P. **Da fome à fome**: diálogos com Josué de Castro. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. 216 p.
- BELIK, W. Mecanismos de coordenação na distribuição de alimentos no Brasil. In: BELIK, W.; MALUF, R. S.; FRIEDMANN, H. *et al.* **Abastecimento e segurança alimentar**: os limites da liberalização. Campinas: IE/UNICAMP, 2000. 244p.

BEZERRA, J. E.; AGNER, M. R. A Dinâmica Geográfica do Setor Supermercadista em Brasília (DF). **Sociedade & Natureza**, v. 33, 23 set. 2021.

BEZERRA, J. E. Concentração no varejo alimentar brasileiro: o grupo Carrefour na encruzilhada? **Confin**, n. 60, 18 set. 2023.

BEZERRA, J. E. Geografia, Comércio e Consumo: os supermercados como tema geográfico. **Espaço & Geografia**, v. 23, n.2, p. 143-161, 2020.

BOITO JR, A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**. [online], 47, 2013, v. 21, p. 31-38.

BORGES, C.A; CABRAL-MIRANDA, W.; JAIME, P.C. Urban Food Sources and the Challenges of Food Availability According to the Brazilian Dietary Guidelines Recommendations. **Sustainability**; 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.3390/su10124643>>. Acesso em 02 jan. 2024.

BORGES, E. M. *et al.* Como anda a metrópole goianiense no século XXI. In: MONTEIRO *et al.* (Org.) **Reforma urbana e Direito à Cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

BOTELHO, M. L. Renda da terra e capitalização em David Harvey. Notas sobre o caráter especulativo da propriedade imobiliária. **Espaço e Economia**, ano IV, n. 8, p. 1-21, 2016.

BRASIL. Agência Câmara de Notícias. **Governo descarta privatização da Conab, que fechou 27 unidades**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/624497-governo-descarta-privatizacao-da-conab-que-fechou-27-unidades/>>. Acesso em 23 maio 2021.

BRASIL. Agência Câmara de Notícias. **Projeto autoriza distribuição de merenda escolar às famílias durante suspensão das aulas**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/729754-projeto-autoriza-distribuicao-de-merenda-escolar-as-familias-durante-suspensao-das-aulas/>>. Acesso em: 19 jul 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 3292/2020**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2255149>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

BRASIL, Casa Civil. **Relatório indica que Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014**. 2014. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2014/setembro/relatorio-indica-que-brasil-saiu-do-mapa-mundial-da-fome-em-2014>>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL, FNDE. **Histórico do PNAE**. 2017. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em 12 mar 2021.

BRASIL, Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos. **Balanco de avaliação da execução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA 2003 a 2010**. Relatório descritivo. Dezembro de 2010. 66p. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/documentos/BALANCO%20DE%20AVALIACAO%20GRUPO%20GESTOR%20DO%20PAA%20versao%2024-02-11.pdf>. Acesso em: 27 out. 2014.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Safra 2019/2020**. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/plano-safra-2019-2020>>. Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 11.642**, de 16 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11642.htm>. Acesso em 29 mar. 2024.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 11.820**, de 12 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11820.htm>. Acesso em 29 mar. 2024.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 11.936**, de 05 de março de 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11936.htm>. Acesso em 29 mar. 2024.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 11.937**, de 05 de março de 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11937.htm>. Acesso em 29 mar. 2024.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 4.514**, de 13 de dezembro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4514.htm>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 65.750**, de 26 de novembro de 1969. Disponível em: <<https://www.ceasa.gov.br/files/Decreto/n65750/decreto69.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2021

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 7.775**, de 04 de julho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm>. Acesso em: 27 out. 2014

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 70.502**, de 11 de maio de 1972. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70502.htm>. Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 10.696**, de 2 de julho de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm>. Acesso em: 14 nov. 2013.

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 03 jun. 2015.

BRASIL, Presidência da República. **Lei nº 14.628**, de 20 de julho de 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/L14628.htm>. Acesso em 11 abr. 2024.

CAMPELLO, T.; BORTOLETTO, A. P. **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. 216 p.

CAMPOS, M. A.; OLIVEIRA, J. C. de; VENDRAMINI, A. L. do A. Segurança alimentar: conceito, história e prospectiva. In: MARINS, B. R.; TANCREDI, R. C. P.; GEMAL, A. L.

(Orgs.) **Segurança alimentar no contexto da vigilância sanitária: reflexões e práticas**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2014.

CAPT, D.; WAVRESKY, P. **Vers un développement des circuits courts dans le domaine alimentaire en France? Importance, localisation et caractéristiques des producteurs**. 5èmes Journées des Recherches en Sciences Sociales à AgroSupDijon, les 8 et 9 décembre 2011.

CARVALHO, J. T. de; OLIVEIRA, A. R. de. O agronegócio no Brasil: o discurso da fração de classe reinante. **Revista NERA**, v. 24, n. 58, p. 28-55, mai. - ago., 2021.

CARVALHO, L. D. R.; CRUZ, F. T. DA; ROZENDO, C. Produção de verdades na alimentação: As noções de qualidade e segurança dos alimentos no marco regulatório brasileiro e apontamentos para uma qualificação mais democrática. **Revista Inter-Legere**, [S. l.], v. 2, n. 25, p. c17384, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/view/17384>. Acesso em: 5 fev. 2024.

CASSIN, M. P. da S. Dependência e Ultraneoliberalismo: as políticas sociais no Brasil Pós-Golpe de 2016. In: **Temporalis**, Brasília (DF), ano 22, n. 43, p. 17-33, jan./jun. 2022.

CASSOL, A.; SCHNEIDER, S. Produção e consumo de alimentos: novas redes e atores. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 95, p. 143–180, ago. 2015.

CASTILHO, D. **Modernização territorial e redes técnicas em Goiás**. Goiânia: UFG, 2016.

CASTRO, J. de. **Geografia da fome**. 10. ed. Rio de Janeiro, Edições Antares, 1984.

CEASA-GO. Centrais de Abastecimento de Goiás S/A. **Análise Conjuntural 2008-2022**. Disponível em: < <https://www.ceasa.go.gov.br/indicadores/estatisticas.html> >. Acesso em: 4 ago. 2019.

CEASA-GO. Centrais de Abastecimento de Goiás S/A. **Institucional**. Disponível em: <<https://www.ceasa.go.gov.br/component/content/article/2-institucional/665-saiba-mais-sobre-o-ceasa-go.html?Itemid=101>>. Acesso em: 19 jul. 2021.

CEASA-GO. Centrais de Abastecimento de Goiás S/A. **Regulamento de mercado CEASA 2010**. Disponível em: <<https://www.ceasa.go.gov.br/files/RegulamentodemercadoCEASAGO2010.pdf>>. Acesso em 21 maio 2021.

CEASA-GO. Centrais de Abastecimento de Goiás S/A. **Relatório de gestão CEASA 2018**. Disponível em: < <https://ceasa.go.gov.br/files/RelatorioGestao/RelatoriodeGestao2018.pdf> >. Acesso em 04 ago. 2020.

CEASA-GO. Centrais de Abastecimento de Goiás S/A. **Relatório de gestão CEASA 2019**. Disponível em: <<https://www.ceasa.go.gov.br/files/RelatorioGestao/RelatoriodeGestao2019.pdf> CEASA 2019>. Acesso em 20 maio 2021.

CENCOSUD BRASIL. **Formulário de Referência**, 2021. Disponível em: <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/6a0279ca-cad9-41a9-9795->

4f1a73009165/345dddb4-e4aa-28ef-b667-272d83922d97?origin=1>. Acesso em 07 abr. 2023.

CEPEDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico. In: **Estudos avançados**, vol.26, n.75, São Paulo, maio/ agosto, 2012, p.77-90.

CHIFFOLEAU, Y. **Les circuits courts alimentaires comme opportunité**. Aide alimentaire: du droit d’être nourri au droit à l’alimentation, Campus Montpellier SupAgro/Inra – 21 mars, 2013.

COCA, E. L. de F. **A soberania alimentar através do Estado e da sociedade civil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), no Brasil e a rede Farm to Cafeteria Canada (F2CC), no Canadá**. 2016. 357f. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente, 2016.

COELHO NETO, A. S. Da amplitude de usos e significações do conceito de rede na ciência contemporânea. **Revista Espaço Acadêmico**. Ano XI, n° 131, p. 181-189. abr/2012.

COLETIVO CHUANG. **Contágio social: Coronavírus e a luta de classes microbiológica na China / Coletivo Chuang**. Tradução e Apresentação de Amauri Gonzo. – São Paulo: Veneta, 2020. (Coleção Baderna). E-book

CONAB. **Conab Institucional**. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/institucional>>. Acesso em: 15 maio 2021.

CONAB. **Preços Mínimos**. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/precos-minimos>>. Acesso em 23 dez. 2022.

CONAB. Programa de Aquisição de Alimentos. **Resultados das ações da Conab em 2012**. Brasília, 2013.

CONAB. Programa de Aquisição de Alimentos. **Resultados das ações da Conab em 2018**. Brasília, 2019.

CONAB. Programa de Aquisição de Alimentos. **Resultados das ações da Conab em 2019**. Brasília, 2019

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Programa de Aquisição de Alimentos**. Dados obtidos pela Lei de Acesso à Informação 12.527/2011. Brasília, 2020.

CORRÊA, R. L. Dimensões de análise das redes geográficas. In: _____. **Trajetórias Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997a, p. 107-118.

CRUZ, F. T. da. **Produtores, consumidores e valorização de produtos tradicionais: um estudo sobre qualidade de alimentos a partir do caso do queijo serrano dos Campos de Cima da Serra – RS**. 2012. 292f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

CUNHA, A. R. A. de A. Dimensões estratégicas e dilemas das Centrais de Abastecimento no Brasil. **Política Agrícola**. Ano XV, n° 4, Out./Nov./Dez. 2006.

CUNHA, Altivo R. de Almeida & BELIK, Walter. Abastecimento no Brasil: o desafio de alimentar as cidades e promover o desenvolvimento rural. In: GRISA, Catia & SCHNEIDER, Sergio (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016. 402p.

DAROLT, M. R. Circuitos curtos de comercialização de alimentos ecológicos: reconectando produtores e consumidores. In: NIEDERLE, P. A.; ALMEIDA, L. de.; VEZZANI, F. M. (Org.). **Agroecologia**: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Kairós, 2013.

DAROLT, M. R. **Conexão ecológica**: novas relações entre agricultores e consumidores. Londrina: IAPAR, 2012.

DAROLT, M. R. *et al.* Redes alimentares alternativas e novas relações produção-consumo na França e no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, n. 2, abr.-jun. 2016.

DAROLT, R.; ROVER, O. J. Circuitos curtos de comercialização como inovação social que valoriza a agricultura familiar agroecológica. In: DAROLT, R.; ROVER, O. J. (Orgs.). **Circuitos curtos de comercialização, agroecologia e inovação social** [livro eletrônico]. Florianópolis, SC: Estúdio Sempelo, 2021.

DELGADO, G. **Relatório Final de Avaliação do PAA**. 2013. Mimeografado.

De SCHUTTER, O. Food democracy South and North: from food sovereignty to transition initiatives. **Open Democracy**, Londres, 2015.

DEUS, J. B. de; BARREIRA, C. M. C. A experiência de formulação e desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia: reflexões preliminares e indagações metodológicas. In: XI ENANPEGE, 2015, Presidente Prudente. **Anais...** Presidente Prudente: Editora UFGD, 2015. Disponível em: <<http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/20/563.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2018.

DIAS, L. C. Os sentidos da rede: notas para discussão. In: DIAS, L. C.; SILVEIRA, R. L. L. (Orgs.) **Redes, sociedades e territórios**. 2. ed. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2007. p.11-28.

DIAS, L. C. Redes: Emergência e organização. In: **Geografia**: conceitos e temas. (Orgs.) CASTRO, Iná Elias de. *et al.* (orgs.) Bertrand Brasil. Rio de Janeiro. 2000

EDELMAN, M. Food sovereignty: forgotten genealogies and future regulatory challenges. **Journal of Peasant Studies**, Hague, v. 0, p. 1–20, 2014.

ESTEVE, E. V. **O negócio da comida**: quem controla a nossa alimentação? São Paulo: Expressão Popular, 2017. 269p.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World - Transforming food systems for affordable healthy diets**, 2020, 320 p., Rome, FAO. Disponível em: <<http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9692en>>. Acesso em: 19 set. 2020.

FAO. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação**. Roma: FAO, 1996. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>>. Acesso em 23 jan. 2024.

FAO. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional** – Relatório 2014. Brasília: agosto/2014. Disponível em: <https://www.fao.org.br/download/SOFI_p.pdf>. Acesso em: 8 set. 2015.

FAVARETO, A. Concepções de desenvolvimento e de intervenção pública no Brasil rural sob o governo Temer e além. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 37, n. 2, p. 7–26, 13 dez. 2017.

FERREIRA, L. C. G.; SENA, C. C. A. de. Produção de Alimentos em Goiás: impasses entre commodities, agricultura de base camponesa e a globalização dos hábitos alimentares. **Confins**, 48, 2020.

FRIEDMAN, H.; MCMICHAEL, P. The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. **Sociologia Ruralis**, Oxford, v. XXIX, n. 2, p. 93–117, 1989.

FRIEDRICH, K. *et al.* **Agronegócio e pandemia no Brasil: uma sindemia está agravando a pandemia de COVID-19?** Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/wp-content/uploads/2021/05/Agronegocio_-_ABrasco-IPEN.pdf>. Acesso em 15 jul. 2021.

FURTADO, A. S. D. S. *et al.* Feira Agroecológica nas Instituições Federais de Ensino Superior de Goiânia: uma experiência de gestão social. In: SILVA-MATOS, R. R. S. D.; LOPES, J. M.; SILVA, T. F. (Eds.). **Desafios e impacto das ciências agrárias no Brasil e no mundo**. 1. ed. [s.l.] Atena Editora, 2021. p. 85–100.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas. In: GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. 520 p.

GOBBI, W. A. de O.; PESSÔA, V. L. S. Pesquisa qualitativa em Geografia: reflexões sobre o trabalho de campo. In: RAMIRES, J. C. de L.; PESSÔA, V. L. S. (Org.). **Geografia e Pesquisa Qualitativa: nas trilhas da investigação**. Uberlândia: Assis, 2009. p.485-508.

GONÇALVES NETO, W. A ação do Estado: a agricultura nos planos de Governo no Brasil. In: _____. **Estado e Agricultura no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1997, p.115-140.

GOODMAN, David. The quality “turn” and alternative food practices: reflections and agenda. **Journal of Rural Studies**, v. 19, n. 1, p. 1-7, 2003.

GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. **Decreto n.841**, de 5 de março de 1976. Disponível em: <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v1/arquivos/13085>>. Acesso em 20 de maio 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. **Lei Complementar Nº 27, de 30 de dezembro de 1999**. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/go/lei-complementar-n-27-1999-goias-cria-a-regiao-metropolitana-de-goiania-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-o-conselho-de-desenvolvimento-da-regiao-metropolitana-de-goiania-a-secretaria-executiva-e-a-constituir-o->>

fundo-de-desenvolvimento-metropolitano-de-goiania-e-da-outras-providencias-correlatas.>Acesso em: 19 de ago. 2023.

GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. **Lei nº 7.490**, de 26 de abril de 1972. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/89004/lei-7490>. Acesso em 20 de jul. 2021.

GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. **Lei Complementar Nº 149, de 15 de maio de 2019**. Disponível em: <<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/101136/pdf>>.

GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. Organização das Voluntárias de Goiás. **Relatório Gerencial Mensal de Execução do Programa Banco de Alimentos**. Disponível em: <https://www.ovg.org.br/site/wp-content/uploads/2024/04/Relatorio-Banco-de-Alimentos-Janeiro-2024_VF.pdf>. Acesso em 16 abr. 2024.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. IN: --_____. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p.19-50.

GUHUR, D. M. P.; TONÁ, N. Agroecologia. In: CALDART, R. S.; PEREIRA, I. B.; ALENTEJANO, P.; FRIGOTTO, G. (Orgs.). **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012. p. 687-691.

GUIDOLIN, S. M. *et al.* **Conectando indústria e consumidor**: desafios do varejo brasileiro no mercado global. BNDES Setorial 30, p. 3-61, 2009.

HARVEY, D. (2005a). **A produção capitalista do espaço**. Tradução Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. (2005b). **O novo imperialismo**. Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 2ª ed. São Paulo: Loyola, 2005.

HARVEY, D. **Os Limites do Capital**. Boitempo: São Paulo, 2013.

histórico. In: **Estudos avançados**, vol.26, n.75, São Paulo, maio/ agosto, 2012, p.77-90.

HONÓRIO, O. S. *et al.* Desertos e Pântanos Alimentares. In: MENDES, L. L.; PESSOA, M. C; COSTA, B. V. de Lima. (Orgs.). **Ambiente alimentar**: saúde e nutrição. Rio de Janeiro: Rubio, 2022, 208p.

IBGE. 10,3 milhões de pessoas moram em domicílios com insegurança alimentar grave. **Agência IBGE**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave>>. Acesso em: 20 set. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6753#resultado>>. Acesso em: 18 set. 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Censo Demográfico 2022 - População e domicílios Primeiros resultados**. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102011.pdf>>. acesso em 30 set 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2013**.

JESUS, C. M. de. **Quarto de despejo**: diário de uma favelada. 1 ed. São Paulo: Ática, 2020. 264p.

JESUS, F. S. de; OLIVEIRA, A. R. de. Circuitos-curtos de Comercialização de produtos agroecológicos na Região Metropolitana de Goiânia (RMG). *Revista GeoNordeste*, São Cristóvão, Ano XXXIV, n. 1. Janeiro - Junho, 2023. p. 165-184.

LEAO, M.; MALUF, R.S. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira**. Brasília: ABRANDH, 2012.72 p.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd.Paris: Éditions Anthropos, 2000), 2006.

LEITE, A. Z. *et. al*. Políticas públicas para terra e território: um olhar prospectivo sobre os próximos quatro anos no campo brasileiro. In: LEITE *et al*. **Brasil: incertezas e submissão?** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

LEME, S. M. Os “circuitos curtos de comercialização” como estratégia para autonomia camponesa. In: MENEZES, S. de S. M. *et al*. (ORGS.) **Geografia dos Alimentos: territorialidades, identidades e valorização dos saberes e fazeres**. 1. ed. Aracaju, SE: Criação Editora, 2021.

LIMA, A. **Segurança Alimentar x Segurança de Alimentos: ainda existem dúvidas nestes termos?** Food Safety Brazil, 13 mar. 2017. Disponível em: <<https://foodsafetybrazil.org/seguranca-alimentar-x-seguranca-de-alimentos-duvidas/>>. Acesso em: 31 jan. 2024.

LIMA, K. K. de *et al*. A construção e a evolução da Ceasa-GO: a central de abastecimento do cerrado brasileiro. In: **Baru**, Goiânia, v.1, n.1, p. 3-20, jul./dez. 2015

LIMA; K. K. de; PASQUALETTO, A. **O planejamento e a gestão da Central de Abastecimento do Estado de Goiás - CEASA-GO**. Goiânia: Espaço Acadêmico, 2017.

MALUF, R. S. Ações Públicas Locais de Abastecimento Alimentar. **Pólis**, paper nº 5, 1999.

MALUF, R. S. **Para repensar o modelo agrícola em tempo de crise**. Jornal GGN. 06/04/2020. Disponível em: < <https://outraspalavras.net/outrasmidias/para-repensar-o-modelo-agricola-em-tempo-de-crise/>>. Acesso em: 21 ago 2021.

MARAFON, G. J. O trabalho de campo como um instrumento de trabalho para o investigador em Geografia Agrária. In: RAMIRES, J. C. de L.; PESSÔA, V. L. S. (Org.). **Geografia e Pesquisa Qualitativa**: nas trilhas da investigação. Uberlândia: Assis, 2009. p. 379-394.

MARCONI, M. A., LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 7ª ed. São Paulo, Atlas, 2012.

MARSDEN, T.; BANKS, J.; BRISTOW, G. Food Supply Chain Approaches: Exploring their Role in Rural Development. **Sociologia Ruralis**, v. 40, n. 4, p. 424–438, out. 2000.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e introdução de Florestan Fernandes. 2.ed.- São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MATOS, P. F. de; PESSÔA, V. L. S. Observação e Entrevista: A construção de dados para a pesquisa qualitativa em Geografia Agrária. In: RAMIRES, J. C. de L.; PESSOA, V. L. S. (Org.). **Geografia e Pesquisa Qualitativa**: nas trilhas da investigação. Uberlândia: Assis, 2009. p. 279-291.

McMICHAEL, P. A comment on Henry Bernstein's way with peasants, and food sovereignty. **The Journal of Peasant Studies**, Hague, v. 42, n. 1, p. 193–204, 2014.

MENDES, C.; GONÇALVES, J. R. SEGURANÇA E SOBERANIA ALIMENTAR: o caso brasileiro (1994-2015). **Caderno CRH**, v. 36, p. 1-18, 2023.

MINADEO, R.; CAMARGOS, M. A. Fusões e Aquisições no Varejo Alimentar: uma análise das estratégias de entrada e de crescimento do Carrefour e Wal-Mart no mercado brasileiro. **Revista de Ciências da Administração**, v.11, p. 102-135, 2009.

MITIDIERO JUNIOR, M. A.; GOLDFARB, Y. **O agro não é tech, o agro não é pop e muito menos tudo**. ABRA (Associação Brasileira de Reforma Agrária); Friedrich Ebert Stiftung, set. 2021. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18319-20211027.pdf>>. Acesso em 12 out 2023.

MITIDIERO JUNIOR, M. A. **Notas sobre os dados preliminares do Censo Agropecuário 2017**.

MOURÃO, I. R. de A. **Manual I**: Breve História do Sistema de Ceasas no Brasil (1960 a 2007). Fev. de 2008. Disponível em: < https://www.conab.gov.br/info-agro/hortigranjeiros-prohort/publicacoes-do-setor-hortigranjeiro/item/download/632_a38686a209e570a6219b814a736a07f0>. Acesso em: 18 jul. 2021.

MOVIMENTOS SOCIAIS. **A quem interessa mudar a lei do PNAE?** Carta aberta 16 de junho de 2021. <https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2021/06/A-quem-interessa-mudar-o-PNAEfinal-2.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2021.

NERI, M C. **Mapa da nova pobreza**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2022.

NIEDERLE, P. **Políticas alimentares integradas e a construção de sistemas alimentares saudáveis, sustentáveis e justos**. Porto Alegre: Sopas, Ibirapitanga, 2023. (Série Futuros Alimentares Sustentáveis).

NIERDELE, P. A. **O silêncio sepulcral do Ministério da Agricultura e a necropolítica da fome**. Artigo de Opinião. 12 de junho de 2022. Disponível em: <<https://sul21.com.br/opiniaio/2022/06/o-silencio-sepulcral-do-ministerio-da-agricultura-e-a-necropolitica-da-fome-por-paulo-niederle/>>. Acesso em 21 nov. 2023.

OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **Carta em defesa do PNAE**. 29 de abril de 2021. Disponível em: < https://alimentacaosaudavel.org.br/wp-content/uploads/2021/04/CartaDepLiraPL_PNAE.docx.pdf > Acesso em: 18 jul. 2021.

OLIVEIRA, A. U. de. Agricultura e Indústria no Brasil. **Revista Campo-Território**, v.5, n.10, p. 5-64, ago. 2010. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/12048/7006>>. Acesso em 20 abril 2021.

OLIVEIRA, A. U. de. **Modo Capitalista de Produção, Agricultura e Reforma Agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007. p.1-69. Disponível em: <http://gesp.fflch.usp.br/sites/gesp.fflch.usp.br/files/modo_capitalista.pdf>. Acesso em: 04 set. 2023.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo, Boitempo, 2003. 150 p.

OXFAM. **Hora de Mudar**: desigualdade e sofrimento humano nas cadeias de fornecimento dos supermercados. 2018.29p.

PEDLOWSKI, M. **Informação exclusiva: Observatório dos Agrotóxicos divulga lista completa dos 2.030 agrotóxicos liberados pelo governo Bolsonaro**. Disponível em: < <https://blogdopedlowski.com/2023/01/15/informacao-exclusiva-observatorio-dos-agrotoxicos-divulga-lista-completa-dos-2-030-agrotoxicos-liberados-pelo-governo-bolsonaro/> >. Acesso em 29 abr. 2023.

PEIXOTO, A. M. M.; OLIVEIRA, A. R. de. Produção de alimentos, agricultura camponesa e soberania alimentar: o PAA no estado de Goiás. In: **Confins**, 48, 2020.

PEIXOTO, A. M. M. **Políticas Públicas e Agricultura Camponesa**: análise do PAA e do PNPB nos municípios de Ipameri e Jataí-GO. 2016. 236f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos Socioambientais (IESA), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Goiânia, 2016.

PELÁ, M.; MENDONÇA, M. R. Cerrado Goiano: encruzilhada de tempos e territórios em disputa. In: PELÁ, M; CASTILHO, D. (Orgs.). **Cerrados**: perspectivas e olhares. Goiânia: Editora Vieira, 2010.

PERBONI BRASIL. **O grupo**. 2015. Disponível em: < <http://www.perboni.com.br/> >. Acesso em 30 set 2023.

PERES, J. MATIOLI, V. **Donos do Mercado**. São Paulo: Elefante, 2020.

PERES, J.; MATIOLI, V. **O fim anunciado dos estoques públicos de alimentos no Brasil**. 21 de novembro de 2019. O joio e o trigo. Disponível em: < <https://ojoioetrigo.com.br/2019/11/o-fim-anunciado-dos-estoques-publicos-de-alimentos-no-brasil/> >. Acesso em: 18 dez. 2022.

PERES, J. **Políticas públicas de alimentação**: construção, reconstrução e revolução. 2023. Joio Formação. Disponível em: <<https://joioformacao.com.br/courses/politicas-publicas-de-alimentacao-no-brasil-construcao-desconstrucao-e-revolucao/>>. Acesso em 13 ago. 2023.

PLITT, L. **COVID-19 não é pandemia, mas sindemia'**: o que essa perspectiva científica muda no tratamento. BBC News. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-54493785>>. Acesso em: 09 abril 2021.

PLOEG, J. D. V. D. **Camponeses e impérios alimentares**: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Tradução Rita Pereira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. 372p.

POULANTZAS, N. **Estado, poder e socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980. p.55-185

PRADO, V. **A integração entre agricultura e nutrição como um campo estratégico de ação: análise a partir das conferências internacionais de nutrição**. 2018. 201f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

REARDON, T. *et al.* **Supermarketization of the “Emerging Markets” of the Pacific Rim: Development and Trade Implications**. 2005.

REARDON, T. *et al.* The rise of supermarkets in Africa, Asia, and Latin America. **American Journal of Agricultural Economics**, 85, p. 1140–1146, 2003.

REDE. In: **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa - Michaelis**, 2019. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/rede/>> Acesso em: 20 jul. 2019.

REDE PENSSAN. **II VIGISAN - Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil**. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert, 2022.

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil**. 2021.

RENTING, H.; MARSDEN, T.; BANKS, J. Compreendendo as redes agroalimentares alternativas: o papel das cadeias curtas de abastecimento de alimentos no desenvolvimento rural. In: GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas**: negócios e mercados da agricultura familiar. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2017. p. 27-52.

REVISTA SUPERHIPER. **Ranking ABRAS**. Maio, 2022. Disponível em: <<https://superhiper.abras.com.br/pdf/280.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2022.

SALES, J. de O. **O caso do Programa de Aquisição de Alimentos e da operação Agro-fantasma: entre o desenvolvimento rural e a violência institucionalizada**. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2018

SANTOS, M. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1992.

SANTOS, M. Por uma geografia das redes. In: SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo/razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCHWARTZMAN, F. *et al.* Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. **Cadernos de Saúde Pública**, 2017, vol. 33, n.12.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de análises, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133p.

SEVILLA-GUZMÁN, E. **La agroecología como estrategia metodológica de transformación social**. Instituto de Sociología y Estudios Campesinos, 2004. Disponível em: < <https://www.aacademica.org/eduardo.sevilla.guzman/2> >. Acesso em: 06 dez. 2023.

SEVILLA-GUZMÁN, E. Uma estratégia de sustentabilidade a partir da agroecologia. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 35-45, 2001.

SHIVA, V. **Monoculturas da mente: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia**. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Gaia, 2003.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOUZA, D. D. de. **Rede de transportes e uso corporativo do território: a concessão das rodovias federais BR-060 e BR-153 em Goiás de Souza**. 2018. 116p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

SOUZA, J. R. M. de. A política de aquisição de alimentos na mira do golpe. **OKARA: Geografia em debate**, v.12, n.2, p. 664-677, 2018.

SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p. 77-116.

STEDILE, J. P.; CARVALHO, H. M. de. Soberania Alimentar. In: CALDART, R. S.; PEIREIRA, I. B.; ALENTEJANO, P.; FRIGOTO, G. (Orgs.). **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012. p. 716-725.

STEINBERGER, M. A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. IN: _____. **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013. p.21-64.

SVAMPA, M. Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. In: **Observatorio Social de América Latina (OSAL)**. Buenos Aires: CLACSO, Año XIII, n° 32, noviembre, 2012.

TAKAGI, M. A Implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula. In: ARANHA, A. V. (Org.). **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

TAPAJOS, L. *et al.* Desafios Sociais no Brasil em 2003: da Exclusão à Cidadania. In: ARANHA, A. V. (Org.). **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

VALÉRIO, V. J. O. **Segurança e Soberania Alimentar**: demarcações teóricas para uma abordagem crítica da produção e abastecimento alimentar. Disponível em: <https://www.uniara.com.br/legado/nupedor/nupedor_2018/4A/11_Valmir_Valerio.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2024

VINHA, J. F. de S. C.; SCHIAVINATTO, M. Soberania alimentar e territórios camponeses: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Nera**, Presidente Prudente, ano 18, nº 26, Edição especial, 2015, p.183-203.

WALLACE, R. **A pandemia e o agronegócio**. Doenças infecciosas, capitalismo e ciência. Editora Elefante & Igrá Kniga. São Paulo, 2020.

WANDERLEY, M. de N. B. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. RESR, Piracicaba-SP, vol. 52, Supl. 1, p. S025-S044, 2014 – Impressa em Fevereiro de 2015.

WESTIN, R. Criado há 70 anos para alavancar indústria, BNDES não tinha o S de social. **Agência Senado**, 03 jun. 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/criado-ha-70-anos-para-alavancar-a-industria-bndes-nao-tinha-o-s-de-social>>. Acesso em 30 jan. 2024.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA OS CAMPONESES

- 01.** Você poderia compartilhar sua trajetória e vivência no espaço rural?
- 02.** Os membros da sua família estão envolvidos nas atividades produtivas?
- 03.** Quais são os principais cultivos que são produzidos?
- 04.** Qual a capacidade de produção mensal/anual?
- 05.** Dentre os alimentos que são cultivados, quais são mais importantes para a renda familiar?
- 06.** Quais são os principais desafios enfrentados no dia a dia?
- 07.** Há necessidade de contratação de trabalhadores temporários?
- 08.** Você recebe algum tipo de assistência técnica, por exemplo, da Emater?
- 09.** Você já participou de algum programa governamental? Se sim, descreva como foi a sua experiência para acessar essa política.
- 10.** Você tem participado de programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos últimos anos?
- 11.** Quais são os principais entraves para acessar as políticas públicas voltadas para a agricultura?
- 12.** Você faz parte de alguma associação ou cooperativa de produtores rurais? Fale sobre os benefícios dessa participação.
- 13.** Quais são os principais canais de venda utilizados para a comercialização dos produtos?
- 14.** Como você descreveria a experiência de ser agricultor(a) nos dias atuais?
- 15.** Quais são as suas perspectivas de continuar no espaço rural?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA: CONAB

Setor de Apoio à Logística e Gestão da Oferta

Responsável: Sirio José da Silva Júnior

Temas

- A importância da CONAB para o abastecimento da população
- Papel histórico da Conab na mediação entre a agricultura – governo/Estado (estoques reguladores) – consumidores finais
- O papel da CONAB para a segurança e a soberania alimentar no país
- Estoques estratégicos e controle de preços (agricultores e consumidores)
 - Estoques públicos de alimentos
 - Regulação do abastecimento interno
- Mediação entre a produção e o consumo
- Circuitos curtos de alimentação
- Projeto de modernização da CONAB
 - Fechamento de unidades de armazenamento
- Papel da CONAB no Prohort (Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro)
 - Projeto de modernização da Conab e o fechamento de unidades de armazenamento

APÊNDICE C – INQUÉRITO ONLINE SOBRE OS HÁBITOS DE COMPRAS DE ALIMENTOS DOS BRASILEIROS

Caro (a) participante,

Obrigada pelo interesse em colaborar com este estudo. A sua contribuição é muito importante para o bom andamento desta pesquisa.

Você está sendo convidado(a) a participar de uma pesquisa de doutorado vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Goiás (UFG). Este questionário faz parte da tese intitulada “Produção de alimentos, mercados institucionais e soberania alimentar na Região Metropolitana de Goiânia-GO”, que tem como objetivo compreender o papel dos mercados institucionais para a criação dos circuitos curtos de comercialização e para a construção da soberania alimentar no campo e na cidade.

Para isso, surgiu a necessidade de investigar os hábitos de consumo da população e suas percepções sobre a sua alimentação.

A sua participação é totalmente voluntária, e você pode desistir a qualquer momento, sem nenhum prejuízo. Os dados coletados são confidenciais e apenas resultados gerais da pesquisa serão publicados, sem a identificação dos participantes.

Ao responder este questionário, você contribuirá para a produção de conhecimento científico sobre um tema de relevância social. Desde já agradeço a sua disposição em participar.

Se tiver dúvidas ou curiosidades, fique à vontade para entrar em contato através do e-mail angela_peixoto@discente.ufg.br

Seção 1: Dados pessoais

- Quantos anos você tem?
- Onde você mora? Cidade/UF
- Qual é a sua profissão?
- Qual sua identidade de gênero? Gênero com o qual você se identifica e se apresenta para outras pessoas.
 - a) Feminino
 - b) Masculino
 - c) Não-binária
 - d) Prefiro não responder
 - e) Outro:
- Quantos filhos/as ou dependentes menores de idade você tem? Caso não tenha, responda apenas "0"

- Contando com você, quantas pessoas moram na sua casa?
- Indique o seu nível de escolaridade
 - a) Ensino fundamental incompleto
 - b) Ensino fundamental completo
 - c) Ensino médio incompleto
 - d) Ensino médio completo
 - e) Ensino superior incompleto
 - f) Ensino superior completo
 - g) Pós-graduação (mestrado, doutorado, etc.)
- Considerando a renda de outras pessoas com quem você mora, quanto é, aproximadamente, a renda mensal no seu domicílio? (todas as informações serão mantidas em estrita confidencialidade): *Salário mínimo em 2023: R\$ 1.320*
 - a) Até 2 salários mínimos
 - b) De 2 a 4 salários mínimos
 - c) De 4 a 10 salários mínimos
 - d) De 10 a 20 salários mínimos
 - e) Acima de 20 salários mínimos
 - f) Prefiro não revelar

Seção 2: Hábitos de compra de alimentos

1. Onde você normalmente compra a maioria dos alimentos para consumo doméstico?
Observação: Você pode escolher até 3 opções.

- a) Supermercados
- b) Feiras livres
- c) Direto dos agricultores
- d) Atacados ou atacarejos
- e) Mercados ou quitandas de bairro
- f) Entregas online
- g) Outros.

2. Escolha a opção que mais influencia a sua escolha do local de compra dos alimentos.

- a) Preço
- b) Qualidade dos alimentos
- c) Proximidade da minha casa
- d) Relação com o vendedor
- e) Apoio à economia local
- f) Questões ambientais

3. Você considera a sua alimentação saudável?

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○

A pior possível

A melhor possível

Exemplo:

A pior possível = A maioria dos alimentos que consumo são ultraprocessados, fast food ou refeições prontas, e quase nunca consumo alimentos saudáveis.

A melhor possível = Eu consumo uma grande variedade de alimentos saudáveis, como frutas, legumes, verduras, grãos.

4. Geralmente, você lê o rótulo dos alimentos que consome?

- a) Nunca.
- b) Raramente.
- c) Às vezes.
- d) Frequentemente.

5. Com que frequência sua família compra alimentos diretamente de agricultores locais (feiras livres, sacolões, grupos no *whatsapp*, aplicativos, cestas por delivery etc.)?

- a) Semanalmente
- b) 1 ou 2 vezes por mês
- c) Algumas vezes por ano
- d) Nunca

6. Na sua opinião, comprar direto dos agricultores em vez de no supermercado traria qual vantagem?

- a) Alimentos mais saudáveis
- b) Preços mais baixos
- c) Apoio aos agricultores familiares
- d) Conhecer quem produz os alimentos
- e) Maior variedade de produtos e menor uso de agrotóxicos
- f) Nenhuma vantagem

7. Com que frequência sua família consome frutas, verduras e legumes orgânicos ou agroecológicos, produzidos por agricultores locais?

Atenção: Alimentos orgânicos são cultivados sem usar agrotóxicos ou produtos químicos. Por isso, são mais saudáveis para as pessoas e para o meio ambiente. Mas, podem ser produzidos em grandes plantações por grandes produtores rurais. Os produtos orgânicos têm um selo de certificação.

Alimentos agroecológicos também não usam agrotóxicos. Mas, vão além da saúde e do meio ambiente. Valorizam as culturas locais, a diversidade de alimentos, os preços justos para os consumidores e a geração de renda para os agricultores.

- a) Diariamente

- b) Algumas vezes por semana
- c) Algumas vezes por mês
- d) Raramente
- e) Nunca

8. Considerando que a resposta da pergunta anterior foi positiva, escolha dentre as alternativas a seguir qual é a sua principal motivação para o consumo de alimentos orgânicos ou agroecológicos.

- a) Melhorar a minha saúde e da minha família
- b) Contribuir para a proteção do meio ambiente
- c) Apoiar a agricultura familiar e a economia local
- d) Consumir alimentos mais saudáveis, livres de agrotóxicos e aditivos químicos.
- e) Recomendação médica devido a doenças crônicas, alergias alimentares ou outros problemas de saúde.
- f) Outra razão

9. Na hora de comprar frutas, legumes e verduras, o que você mais prioriza:

- a) Alimentos orgânicos ou agroecológicos
- b) Alimentos mais baratos, independente da forma de produção
- c) Alimentos visualmente maiores e mais bonitos
- d) Alimentos produzidos localmente/regionalmente
- e) Não faço distinção quanto à forma de produção (orgânico, agroecológico etc)

10. Você notou uma mudança nos hábitos alimentares de sua família ao longo dos anos, considerando a maior disponibilidade de produtos industrializados no mercado?

Atenção: Alimentos minimamente processados são alimentos in natura que, antes de sua aquisição, foram submetidos a alterações mínimas. Exemplos incluem grãos secos, polidos e empacotados ou moídos na forma de farinhas, raízes e tubérculos lavados, cortes de carne resfriados ou congelados e leite pasteurizado.

- a) Mudaram significativamente, consumimos mais produtos industrializados
- b) Mudaram um pouco, incorporamos alguns produtos industrializados, mas mantemos hábitos alimentares saudáveis.
- c) Não mudaram, continuamos a preferir alimentos frescos e minimamente processados
- d) Não tenho certeza ou não consigo avaliar se houve alteração nos hábitos alimentares da minha família

11. Com que frequência você consome produtos ultraprocessados em sua casa?

Atenção: De acordo com o Guia Alimentar da População Brasileira, alimentos ultraprocessados são formulações industriais que possuem 5 ou mais ingredientes, geralmente são pobres em nutrientes e ricos em calorias, açúcar, gordura, sal e aditivos químicos, com sabor realçado e maior prazo de validade. Exemplos: refrigerantes, biscoitos recheados, salgadinhos de pacote, macarrão instantâneo, sorvetes e guloseimas; bolos; cereais matinais; barras de cereais; sopas, macarrão e temperos “instantâneos”; achocolatados; iogurtes e bebidas lácteas adoçadas; bebidas energéticas; caldos com sabor carne, frango ou de legumes; maionese e outros molhos prontos; produtos congelados e prontos para consumo (massas, pizzas, hambúrgueres, nuggets, salsichas, etc.); pães de forma; pães doces e produtos de

panificação que possuem substâncias como gordura vegetal hidrogenada, açúcar e outros aditivos químicos.

- a) Diariamente, a maior parte das refeições
- b) Pelo menos nas principais refeições (café da manhã, almoço e/ou jantar)
- c) Algumas vezes durante a semana
- d) Somente nos finais de semana
- e) Raramente ou nunca

12. Dentre as opções abaixo, qual você acha que é o maior problema para superar a fome e garantir que todas as pessoas no Brasil tenham acesso a alimentos diariamente?

- a) A produção de grãos e carnes em grandes propriedades rurais, visando a exportação.
- b) O domínio dos supermercados na comercialização dos alimentos.
- c) Problemas para transportar e distribuir os alimentos pelo país, o que aumenta os preços e causa desperdício.
- d) A desigualdade social, racial e de renda, que prejudica os mais pobres e demais grupos vulneráveis.
- e) Falta de apoio aos agricultores familiares, que cultivam a maior parte dos alimentos que comemos.

13. Na sua opinião, qual é o papel dos supermercados para o consumo de alimentos pelos brasileiros?

- a) Ajudam as pessoas a comprar alimentos de qualidade
- b) Beneficiam grandes grupos empresariais e podem prejudicar os pequenos produtores
- c) Oferecem maior comodidade aos consumidores, mesmo distanciando o produtor do consumidor
- d) Facilitam o acesso da população aos alimentos, porque os preços são menores.

14. Ao responder este questionário, você se sentiu motivado(a) a buscar mais informações sobre a origem, o modo de produção e a qualidade dos alimentos que você consome? Escolha uma das alternativas a seguir.

- a) Sim, refleti sobre a necessidade de fazer escolhas mais conscientes e saudáveis na hora da compra.
- b) Sim, tive interesse em aprender mais sobre os temas.
- c) Identifiquei a necessidade de aprender mais, apesar de já conhecer os temas.
- d) Não houve a necessidade de aprender, pois já me sinto bem informado(a).
- e) Nenhuma das alternativas.

Seção 3: Conhecendo melhor os seus hábitos alimentares

1. Em quantos dias da semana você costuma comer frutas?

- a) 1 a 2 dias por semana

- b) 3 a 4 dias por semana
- c) 5 a 6 dias por semana
- d) Todos os dias (inclusive sábado e domingo)
- e) Quase nunca
- f) Nunca

2. Em quantos dias da semana, você costuma comer pelo menos um tipo de verdura ou legume (alface, tomate, couve, cenoura, chuchu, berinjela, abobrinha – não vale batata, mandioca ou inhame)?

- a) 1 a 2 dias por semana
- b) 3 a 4 dias por semana
- c) 5 a 6 dias por semana
- d) Todos os dias (inclusive sábado e domingo)
- e) Quase nunca
- f) Nunca

3. Em quantos dias da semana, você costuma comer salada de alface e tomate ou salada de qualquer outra verdura ou legume CRU?

- a) 1 a 2 dias por semana
- b) 3 a 4 dias por semana
- c) 5 a 6 dias por semana
- d) Todos os dias (inclusive sábado e domingo)
- e) Quase nunca
- f) Nunca

4. Nos últimos três meses, os moradores do seu domicílio tiveram a preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida?

- a) Sim
- b) Não
- c) Não sei / Não respondeu

5. Nos últimos três meses, os alimentos acabaram antes que os moradores deste domicílio tivessem dinheiro para comprar mais comida?

- a) Sim

- b) Não
- c) Não sei / Não respondeu

6. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?

- a) Sim
- b) Não
- c) Não sei / Não respondeu

7. Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio comeram apenas alguns poucos tipos de alimentos que ainda tinham, porque o dinheiro acabou?

- a) Sim
- b) Não
- c) Não sei / Não respondeu

8. Nos últimos três meses, algum/a morador/a de 18 anos ou mais de idade deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?

- a) Sim
- b) Não
- c) Não sei / Não respondeu

9. Nos últimos três meses, algum/a morador/a de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, comeu menos do que achou que devia, porque não havia dinheiro para comprar comida?

- a) Sim
- b) Não
- c) Não sei / Não respondeu

10. Nos últimos três meses, algum/a morador/a de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, sentiu fome, mas não comeu, porque não havia dinheiro para comprar comida?

- a) Sim
- b) Não
- c) Não sei / Não respondeu

11. Nos últimos três meses, algum/a morador/a de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida?

- a) Sim
- b) Não
- c) Não sei / Não respondeu