



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
DEPARTAMENTO DE NUTRIÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM NUTRIÇÃO HUMANA
MESTRADO**

DOUGLAS SOUZA PEREIRA

**Aspectos ambientais, sociais e de saúde das políticas e propostas
de abastecimento alimentar no Brasil**

Brasília

2017

DOUGLAS SOUZA PEREIRA

**Aspectos ambientais, sociais e de saúde das políticas e propostas
de abastecimento alimentar no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Mestre em Nutrição Humana.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Elisabetta Recine

Brasília

2017

RESUMO

O modelo hegemônico de abastecimento alimentar traz preocupações quanto aos seus impactos negativos na saúde humana, no meio ambiente e no desenvolvimento rural. Dessa forma, o objetivo do estudo foi caracterizar as dimensões sociais, ambientais e de saúde identificadas nas propostas e políticas nacionais relacionadas ao abastecimento alimentar, no período de 2003 a 2015. Trata-se de um estudo com abordagem qualitativa, que adotou a técnica de análise documental. A análise da abordagem dessas dimensões evidenciou que os documentos do Poder Executivo Federal (PEF) e dos Conselhos de Política Pública (CPP) se assemelham, ao proporem políticas que buscam alternativas aos impactos negativos do modelo hegemônico de abastecimento alimentar, diferente do documento do Poder Legislativo Federal (PLF) e da Política Agrícola, que abordam superficialmente alternativas a esses impactos, ou limitam-se na qualidade do produto e no fortalecimento do sistema produtivo dominante. Assim, é necessária a existência de uma política nacional de abastecimento alimentar soberana no Brasil para o ordenamento das ações, considerando os impactos sociais, ambientais e de saúde e tendo como referência as iniciativas já construídas pelo PEF e os CPP.

PALAVRAS-CHAVE: Abastecimento de alimentos, Saúde, Meio ambiente, Desenvolvimento rural, Política pública.

ABSTRACT

The hegemonic food supply model raises concerns about its negative impacts on human health, the environment and rural development. Therefore, the objective of the study was to characterize the social, environmental and health dimensions identified in the national proposals and policies related to food supply, from 2003 to 2015. This is a qualitative study, which adopted the documentary analysis. The analysis of the approach of these dimensions has shown that the documents of the Federal Executive Power (PEF) and the Public Policy Councils (CPP) are similar in proposing policies that seek alternatives to the negative impacts of the hegemonic model of food supply, in a different way of the Federal Legislative Power (PLF) and Agricultural Policy, which superficially address alternatives to these impacts, or are limited in the quality of the product and in the strengthening of the dominant productive system. Thus, it is necessary to have a national food sovereignty policy in Brazil for the planning of actions, considering the social, environmental and health impacts and taking as reference the initiatives already built by the PEF and the CPP.

Key Words: *Food Supply, Health, Environment, Rural development, Public policy*

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABRACEN	Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento
ABRAS	Associação Brasileira de Supermercados
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CEAGESP	Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo
CEASA	Central de Abastecimento
CFPCGP	<i>The Community Food Projects Competitive Grant Program</i>
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CP	Carta Política da VCNSAN
CPP	Conselhos de Política Pública
CRA	Comissão de Agricultura e Reforma Agrária
DGPSA	<i>Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria</i>
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DR	Desenvolvimento Rural
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FH	Frutas e Hortaliças
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEE	Gases do Efeito Estufa
GEMAB	Grupo Executivo de Modernização do Abastecimento
IFOAM	<i>International Federation of Organic Agriculture Movements</i>

IMC	Índice de massa corpórea
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
InSAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MA	Meio Ambiente
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MEC	Ministério da Educação
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MS	Ministério da Saúde
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização Nacional das Nações Unidas
PA	Política Agrícola
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PDBR	Política de Desenvolvimento do Brasil Rural
PEF	Poder Executivo Federal
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PL	Projeto de Lei
PLF	Poder Legislativo Federal
PLANAPO	Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PLANHORT	Plano Nacional de Abastecimento de Hortigranjeiros
PNAA	Política Nacional de Abastecimento Alimentar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
POF/IBGE	Pesquisa de Orçamentos Familiares

PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SA	Soberania Alimentar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SH	Saúde Humana
SINAC	Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
USDA	<i>United State Department of Agriculture</i>
VCNSAN	5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
WHO/FAO	<i>World Health Organization</i>

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Os aspectos a serem buscados na análise preliminar dos documentos.....	48
Gráfico 2. Critérios para a avaliação da qualidade dos documentos.....	50
Gráfico 3. Sequência metodológica de Lüdke & André (1986) para análise das informações....	54
Gráfico 4. Proporção e distribuição das unidades de análises em categorias nos documentos do PEF.....	60
Gráfico 5. Proporção e distribuição das unidades de análises em categorias nos documentos dos CPP e do PLF.....	61

Lista de Figuras

Figura 1. A Saúde Humana nas políticas e propostas de abastecimento alimentar no Brasil.....	68
Figura 2. A Saúde Humana e o abastecimento alimentar na Política Agrícola e no Planhort.....	69
Figura 3. O Meio Ambiente nas políticas e propostas de abastecimento alimentar no Brasil.....	76
Figura 4. O Desenvolvimento Rural nas ações de abastecimento alimentar do Poder Executivo Federal.....	86
Figura 5. O Desenvolvimento Rural no abastecimento alimentar pelos Conselhos de Política Pública do Brasil.....	87
Figura 6. O Desenvolvimento Rural no abastecimento alimentar pelo Poder Legislativo Federal.....	88
Figura 7. As dimensões do Abastecimento Alimentar nas propostas e políticas do Brasil.....	89

Sumário

RESUMO	3
Lista de Abreviaturas e Siglas	5
Lista de Gráficos	8
Lista de Figuras	8
APRESENTAÇÃO.....	11
1. INTRODUÇÃO	14
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	17
2.1. O abastecimento alimentar: conceitos, construção e transformações.....	17
2.1.1. Conceituando abastecimento alimentar.....	17
2.1.2. A Segurança Alimentar e Nutricional, a Soberania Alimentar e o Direito Humano à Alimentação Adequada na definição de abastecimento alimentar	20
2.1.3. Bretton Woods e os alicerces para a transformação e construção do modelo hegemônico de abastecimento alimentar.....	24
2.2. Os desafios do modelo dominante de abastecimento alimentar globalizado	27
2.2.1. O surgimento do modelo hegemônico de abastecimento alimentar no Brasil e suas transformações	27
2.2.2. A agricultura familiar para o abastecimento de alimentos saudáveis.....	30
2.2.3. O desafio do acesso e da qualidade da alimentação no sistema hegemônico de abastecimento alimentar	32
2.2.4. O abastecimento alimentar hegemônico e o impacto ambiental de seus processos ..	36
2.2.5. O modelo hegemônico de abastecimento alimentar e o impacto na saúde da população	39
2.3. Justificativa.....	43
3. OBJETIVOS	45
3.1. Objetivo Geral.....	45
3.2. Objetivos Específicos.....	45
4. METODOLOGIA	46
4.1. Desenho Metodológico	47
4.1.1. A Pesquisa e a Análise documental	47
4.1.2. Características intrínsecas da pesquisa e análise documental do objeto de estudo	49
4.2. Identificação e seleção dos documentos do estudo	55
4.2.1. Documentos que compuseram o “corpus” final da análise documental.....	56
4.2.1.1. Documentos do Poder Executivo Federal:	56

4.2.1.2. Documentos dos Conselhos de Políticas Públicas:	56
4.2.1.3. Documento do Poder Legislativo Federal:	57
4.3. A práxis da análise dos documentos	57
4.4. Aspectos Éticos	59
5. RESULTADOS	60
5.1. As dimensões do abastecimento alimentar	62
5.1.1. A Saúde Humana	62
5.1.2. O Meio Ambiente	69
5.1.3. O Desenvolvimento Rural	77
6. DISCUSSÃO	90
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	110
Anexo I - Tabelas de Análise das Informações	122
Anexo II - Artigo	176

APRESENTAÇÃO

O abastecimento alimentar é o conjunto de processos responsável por conectar produção de alimentos e consumidores. Atualmente, o modelo hegemônico¹ de abastecimento alimentar é globalizado, ou seja, busca a padronização de produção, processamento, comercialização, consumo e acesso entre os países. Paralelo a isso, o crescimento demográfico, industrialização e urbanização impactam no consumo e nos estilos de vida, permitindo que as pessoas se tornem mais sedentárias, com menos necessidade de energia para as atividades diárias e por outro lado facilitando o consumo de alimentos prontos de alta densidade energética. Isso tem impacto no aumento dos problemas na saúde humana como o sobrepeso, obesidade, hipertensão e até alguns tipos de câncer. Ademais, o alimento no modelo hegemônico de abastecimento alimentar está disponível, mas não acessível para todas as pessoas por não terem poder aquisitivo para tê-los. Portanto, muitos países no mundo são importadores de alimentos, engrenagens deste modelo globalizado de produzir e ofertar alimentos de má qualidade, o que agrava a situação, mormente, de países pobres ou em desenvolvimento, o que reproduz um ciclo vicioso de pobreza e fome.

Por sua própria natureza, as relações que fazem parte dessa cadeia hegemônica de abastecimento alimentar impactam na sociedade. Este impacto tem vários aspectos. Um deles é o aspecto social, que se relaciona tanto com a discussão do desenvolvimento rural quanto pelo acesso aos alimentos pelas populações urbanas e rurais; outro aspecto central do modelo hegemônico de abastecimento alimentar global é o impacto ambiental de suas ações, que abrange desde os efeitos negativos nos solos, água e ar da produção agrícola, passando pela emissão de poluentes, como os gases de efeito estufa ao longo da cadeia produtiva e o desperdício de alimentos; finalmente, o impacto na saúde humana é outro resultado inerente ao atual modelo de abastecimento alimentar, já que por uma questão de dificuldade de acesso pode agravar a questão da fome, desnutrição e ao mesmo tempo promover uma alimentação de baixa qualidade, o que pode ocasionar distúrbios alimentares, obesidade e doenças crônicas relacionadas à alimentação.

Se o quadro apresentado se encontra em muitos países, no cenário nacional a ausência de uma política nacional de abastecimento alimentar, definidora de diretrizes e objetivos

¹ Entende-se por hegemônico, o atual modelo de abastecimento alimentar globalizado, baseado no monocultivo exportador, que utiliza agrotóxicos e fertilizantes químicos com o objetivo de aumentos sucessivos de produtividade.

pactuados com todos os níveis das esferas públicas, favorece o surgimento de iniciativas públicas difusas e muitas vezes contraditórias entre si. Desta forma, entendo que o abastecimento alimentar deveria considerar princípios que norteiem a construção de modelos de produção socialmente equitativos, ambientalmente sustentáveis e culturalmente adequados, permitindo ao consumidor o acesso físico e financeiro a alimentos saudáveis e em quantidade e qualidade adequadas para suas atividades, sem comprometer o acesso a outros bens essenciais, como a terra, a moradia, a saúde e a educação – como define o próprio conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, referência para este estudo.

Destarte, considerando essas reflexões ao modelo hegemônico de abastecimento alimentar que vêm sendo desenvolvidas desde a minha formação acadêmica, no curso de graduação em Bacharel em Ciência dos Alimentos, quando já participava de atividades de extensão universitária com modelos locais de abastecimento alimentar em assentamentos rurais do interior paulista; e, somando-se a essa, a experiência prática governamental sobre abastecimento alimentar que obtive como coordenador de fomento (2010-2012) e de comercialização (2012-2016) no extinto Ministério da Pesca e Aquicultura oportunizaram a decisão de ingressar no mestrado e pesquisar o abastecimento alimentar no Brasil, para melhor compreender os impactos negativos do modelo hegemônico de abastecimento no meio ambiente, na saúde e nos aspectos sociais, como o desenvolvimento rural e o acesso aos alimentos saudáveis.

Portanto, este estudo trata não somente de evidenciar as contradições do abastecimento alimentar globalizado em suas diversas dimensões, mas igualmente de apresentar algumas iniciativas de produção, beneficiamento, comercialização, consumo e acesso a alimentos saudáveis, com base em conceitos e princípios que deveriam ser inerentes para um modelo de abastecimento saudável em todos os seus aspectos, segundo a ontologia adotada. Essa convicção de que modelo de abastecimento alternativos são possíveis foi tomando forma na minha compreensão de mundo durante a caminhada acadêmica e profissional, muito devido à observação e vivência de arranjos alternativos de entrega dos alimentos dos produtores aos consumidores em assentamentos rurais, em comunidades tradicionais de produção agroecológica, cooperativas de agricultores familiares, entre outros modelos locais.

Esta dissertação foi estruturada com uma introdução, revisão bibliográfica - que aborda os conceitos, contexto e desafios do abastecimento alimentar e seus impactos negativos na saúde, no meio ambiente, no desenvolvimento rural e no acesso aos alimentos saudáveis - e a

justificativa do estudo. A justificativa é seguida da definição dos objetivos, da apresentação da metodologia, resultados e discussão – esses dois últimos apresentados na íntegra no corpo do texto e sistematizados em um artigo científico no Anexo II. Ao final há um capítulo com inferências e considerações que pretendem sistematizar a problematização sobre o abastecimento alimentar no Brasil identificados nos documentos analisados, a partir da conjuntura atual, e discutir os possíveis caminhos a serem traçados.

Vislumbro que os resultados dessa pesquisa poderão trazer à tona a pluralidade de visões e ações de abastecimento alimentar vigentes na esfera política federal do país e seus caminhos percorridos até aqui, e oxalá contribuam para a formulação de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar. Política essa que deve respeitar a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a Soberania Alimentar (SA) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), promovendo os aspectos sociais, ambientais e de saúde dos modelos de abastecimento alimentar possíveis.

1. INTRODUÇÃO

Os seres humanos e os recursos naturais moldam as bases do abastecimento alimentar, mas o modelo hegemônico de abastecimento alimentar tem sua sustentação, principalmente desde a Conferência de Bretton Woods (1944), baseada, cada vez mais, nas exigências dos ciclos econômicos capitalistas de grande escala, que compreendem a intensificação da produção agrícola, a orientação da política de oferta e demanda de determinados alimentos, a concentração dos negócios em empresas transnacionais, a ampliação e especialização das redes supermercadistas progressivamente dominantes e, por fim, a internacionalização e padronização dos hábitos alimentares e da alimentação (CANESQUI & GARCIA, 2005). Assim, além do distanciamento entre agricultor e consumidor, a comida é hoje um grande negócio!

Pouco se sabe de estudos e pesquisas que relacionem o impacto das atividades da cadeia agroalimentar na pobreza e exclusão social, na fome e na má alimentação e na degradação do meio ambiente – dimensões sociais, de saúde e ambientais do abastecimento alimentar dominante que motivam este estudo. Isso ocorre porque muitas dessas pesquisas envolvendo os impactos nesses três temas não são sistematizadas ou sequer assumidas. Além disso, como alertou Jarosz (2008), pouca atenção é dada para analisar a integração vertical e horizontal do abastecimento, o que colocaria o desenvolvimento rural na centralidade da análise. Portanto, essa falta é um erro não somente da pesquisa, mas também dos atores envolvidos na cadeia produtiva global, como monocultores convencionais, agroindústrias, *stakeholders* e demais integrantes do sistema de abastecimento alimentar, a partir do instante que não buscam entender e resolver verdadeiramente as falhas de seus modelos produtivos lucrativos. Isso de certo modo justifica não considerar nas análises como realmente os trabalhadores locais e os impactos na cadeia de valor são mediados pelas relações sociais, meio ambiente e cultura histórica local.

A produção industrializada tem conseguido alcançar alta produtividade e rendimento, porém com altos custos ambientais. O monocultivo de alta escala que utiliza agrotóxicos extremamente agressivos tem levado à erosão de solos e sua acidificação e salinização; à contaminação de recursos hídricos com resíduos de fertilizantes e pesticidas; e à perda da biodiversidade devido aos seus cenário produtivos homogêneos da monocultura agroexportadora e, como resultado global desses custos ambientais, uma significativa contribuição nas mudanças climáticas, como a liberação de gases do efeito estufa (GEE) em

toda cadeia de abastecimento alimentar. Paralelamente aos custos ambientais, os custos sociais são relevantes, já que a funcionalidade desse modelo hegemônico depende do trabalho conjunto de pessoas para um propósito comum. Porém, a alta competitividade enfraquece as relações sociais ao longo da cadeia produtiva, ocasionando distorções sociais e econômicas, mormente, para os agricultores familiares e os consumidores de baixa renda. Ademais, para buscar ou manter a sua competitividade nos mercados globais, agricultores condenam a sustentabilidade a longo prazo de suas atividades. Isso tem reflexo direto também na vida da população urbana, que está cada vez mais física e socialmente separada e desconectada da natureza, com pouco conhecimento sobre como sua comida é produzida (DUMONT et al., 2016; GARNETT, 2013; DAROLT et al., 2013; O' KANE, 2011; PIERZYNSKI et al., 1994).

Se o foco na produção sustentável e nos arranjos locais de abastecimento parece ser uma solução que o modelo hegemônico de abastecimento alimentar, baseado na verticalidade da cadeia produtiva de agregação de valor, não quer considerar - já que a pobreza está diretamente relacionada ao fato das populações sem renda terem pouco acesso aos alimentos saudáveis, alimentos esses cada vez menos protagonistas na cadeia agroalimentar global - a dificuldade do acesso a estes alimentos, por sua vez, relaciona-se com a exclusão que a cadeia de valor escolhe, já que a disponibilidade limitada, o baixo poder econômico, a falta de conhecimento e informação e a própria baixa demanda por alimentos saudáveis são fatores críticos para a barreira do acesso alimentar (ONU, 2014; HAWKES & RUEL, 2011).

Considerando esses aspectos negativos para a população - e não para o mercado financeiro - do modelo hegemônico de abastecimento, questiona-se o que o Brasil está fazendo para superá-los, para mitigar os seus efeitos e até quais alternativas e soluções as políticas e propostas na área de abastecimento alimentar estão sendo fomentadas. O abastecimento alimentar é tratado pelo Poder Executivo Federal, que propõe políticas públicas, planos e programas - muitas vezes de forma participativa com os Conselhos de Política Pública -, espaço de controle social que conta com a participação de organizações e movimentos sociais e que é a segunda esfera política referência nesse estudo e, por fim, o Poder Legislativo Federal, responsável por propor e aprovar Projetos de Lei nacionais.

Desta forma, a análise dos documentos oficiais dessas três esferas poderá contribuir para elucidar as dinâmicas dessas instâncias políticas em face das diversas ações de abastecimento alimentar presentes em políticas e propostas nacionais. O que se pretende, portanto, é identificar como o Estado brasileiro, considerando estas políticas públicas, atua na conservação e

preservação ambiental decorrente destas atividades; sobre o acesso dos consumidores urbanos e rurais a alimentos saudáveis; sobre como a agricultura familiar e o desenvolvimento rural, a valorização e promoção da saúde humana estão considerados nessas ações. Destaca-se que os aspectos sociais, ambientais e de saúde das políticas públicas de abastecimento alimentar no Brasil serão analisados na perspectiva da SAN, da SA e do DHAA. A partir da análise dos documentos é feita a discussão teórica relacionando as três esferas políticas e seus atores, o conceito de abastecimento alimentar adotado e os resultados encontrados.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1. O abastecimento alimentar: conceitos, construção e transformações

2.1.1. Conceituando abastecimento alimentar

O abastecimento alimentar é o objeto de estudo desta pesquisa. Este termo pode ser compreendido por diferentes perspectivas, haja vista que a organização do abastecimento de alimentos teve e tem tido diversas formas ao longo da relação homem-alimento. Nesse sentido, o abastecimento alimentar pode ser entendido de diferentes maneiras, podendo ser a relação de comercialização direta entre quem produz o alimento e quem consome, ou seja, aquela em que o produtor local comercializa sua produção em espaços físicos na própria unidade de produção; ou ainda indireta, mas em comércios locais. Ou ainda uma cadeia de agregação de valor à matéria prima alimentar, que congrega diferentes atores mercadológicos ao longo da cadeia produtiva. Cadeia essa composta pela produção, transporte, processamento, armazenamento, expedição e logística, comercialização no atacado e varejo, até o alimento chegar à mesa do consumidor. Percebe-se que o início e o fim do abastecimento é o mesmo nas diferentes formas de se enxergar esse arranjo produtivo e comercial, porém com impactos sociais, econômicos, ambientais e de saúde muitas vezes distintos.

Deste modo, destaca-se que o modelo hegemônico de abastecimento alimentar globalizado é visto sob a ótica da produção e agregação de valor dos alimentos destinados aos consumidores finais, portanto, engloba as partes pertencentes ao longo da cadeia e não somente o produtor e o consumidor, como apontam Talamini et al. (2005):

“A estrutura da rede de uma cadeia de suprimentos, como visto anteriormente, pode apresentar-se complexa e com diversas ligações entre seus membros a fim de atingir o objetivo final da cadeia e entregar um produto com valor para o consumidor final. Este objetivo é atingido pela confluência de diversas atividades, como: operações de transformação, transporte, troca de informações, fluxo de recursos financeiros, entre outros” (p. 111).

Atualmente, a cadeia de valor, ou cadeia de agregação de valor, representa grande parte do que é conhecido hoje por abastecimento alimentar global. Ela possui estrutura, atores e dinâmicas específicas. Dentro de cada um desses pilares há redes, ou cadeias, que se relacionam. Há tipologias e localização de redes de atores (ou *stakeholders*) com conexões entre

si, assim como, uma dinâmica de inclusão e exclusão. Isso leva a entender a divisão funcional do trabalho e sua mudança de formatos ao longo da cadeia produtiva, a distribuição do valor agregado e o papel da padronização para facilitar ou impedir participação (BOWLING et al., 2010).

Neste sentido, Aramyan et al. (2006) trabalham com a definição e percepção de abastecimento alimentar em que o abastecimento produz e distribui produtos da agricultura e da horticultura, onde os fluxos do produto e os fluxos da informação acontecem simultaneamente, atravessando as fronteiras das organizações. Por fim, esse modelo busca entregar produtos de alto valor agregado ao consumidor ao mesmo tempo que busca otimizar o uso dos recursos disponíveis.

De forma comparativa, observa-se que Talamini et al. (2005) e Aramyan et al. (2006) apresentam definições similares do que é entendido por abastecimento alimentar. Os primeiros focalizam na entrega de um produto com valor agregado ao consumidor, o que depende de diversos atores ao longo da cadeia e não somente do produtor e de um canal de comercialização, complementarmente, Aramyan e colaboradores (2006) compreendem o abastecimento como atividades que objetivam, acima de tudo, levar produtos agrícolas com valor agregado e dependente de processo constituído de diversos atores que se encarregam de movimentar o produto do campo ao prato do consumidor com fluxos constantes de informações. Percebe-se que o primeiro tem um caráter de agregação de valor, de relação comercial com os atores pertencentes à cadeia produtiva, portanto, com um caráter mercadológico. Já o segundo conceito se atenta para o processo de distribuição de alimentos, *in natura* e processados, até o consumidor (TALAMINI et al., 2005; ARAMYAN et al., 2006).

Van der Vorst (2000), por sua vez, define o abastecimento como uma rede de atividades físicas e de tomadores de decisão conectados por fluxos de materiais e informações que atravessam fronteiras organizacionais. Similarmente, Bijman (2002) define que a cadeia de abastecimento agroalimentar nada mais é que uma cadeia de abastecimento que produz e distribui produtos da agricultura e horticultura e onde o fluxo de produtos e o fluxo de informações acontecem simultaneamente.

Com um enfoque distinto dessas correntes que similarmente se aproximam de um conceito comum de abastecimento alimentar, e tendo como parâmetros a Soberania Alimentar e o Direito Humano à Alimentação Adequada, ocorre nos últimos 20 anos no Brasil uma

crescente discussão sobre o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional e, conseqüentemente, uma releitura do que seria o papel do abastecimento alimentar (BURITY et al., 2010). Assim, é a definição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) sobre abastecimento alimentar que é adotado neste estudo. Isso porque o Conselho ao definir o abastecimento alimentar incorpora não somente aspectos de produção e consumo, mas também dimensões sociais, ambientais, culturais e de saúde nas relações que compõe o sistema. Aporta, como objetivo final do processo, a promoção e o acesso a uma alimentação adequada e saudável (CONSEA, 2014a). Portanto, na definição do Consea (2014a), o abastecimento alimentar em uma perspectiva multidimensional é compreendido como:

“(...) o conjunto diverso de atividades mediando a produção e o consumo de alimentos, que permite articular a promoção de modelos de produção socialmente equitativos, ambientalmente sustentáveis e culturalmente adequados, e a ampliação do acesso a uma alimentação adequada e saudável” (p. 21).

Esta definição reflete a complexidade do abastecimento alimentar no contexto contemporâneo, evidenciando simultaneamente os desafios a serem enfrentados. Esta abordagem também confronta o modelo hegemônico de abastecimento alimentar. Isso acontece pois houve uma mudança drástica na composição dos atores do abastecimento alimentar no decorrer da história. Antes esse era conduzido pelos pequenos agricultores familiares e agora majoritariamente são conduzidos por grandes empresas, muitas vezes internacionais, ou transnacionais (AHUMADA & VILLALOBOS, 2009).

Esse caráter internacional, globalizado, do sistema de abastecimento alimentar justifica a utilização do conceito de abastecimento proposto pelo Consea, por exemplo, pela questão da volatilidade dos preços dos alimentos básicos. Desde 2007 tem-se verificado picos de altas dos preços internacionais nas *commodities* alimentares, com aleatórias interrupções nas altas dos preços, mas muitas vezes sem um retorno dos mesmos aos patamares anteriores aos picos de alta. Isso ocorre de forma sistêmica, entre outros fatores, devido à contínua elevação na demanda por alimentos em grandes países em desenvolvimento; ao uso de alimentos básicos como milho e soja, dentre outros, para a produção de agrocombustíveis; à elevação do preço do petróleo impactando a matriz geral dos preços na cadeia de abastecimento alimentar hegemônica; aos efeitos de fatores climáticos globais extremos; e à especulação financeira em

bolsa com as *commodities* alimentares evidenciando a sinergia cada vez maior dos mercados futuros com o mercado financeiro (MALUF & SPERANZA, 2014; OCDE, 2008).

A crítica sobre a volatilidade dos preços alimentares no Brasil perpassa invariavelmente pelo abandono de uma política de abastecimento alimentar que adote os parâmetros de Soberania Alimentar e Segurança Alimentar e Nutricional, parâmetros esses centrais no modelo de abastecimento proposto pelo Consea. Esses parâmetros, considerando o presente contexto de altas dos preços dos alimentos, são importantes para uma discussão mais ampliada de abastecimento alimentar, que considere o resgate de culturas alimentares locais e circuitos curtos de produção de alimentos diferenciados e saudáveis, sustentados por um modelo de produção agroecológica de base familiar. Objetivando, também, ir além do preenchimento de nichos de mercado em favor de uma visão mais estratégica do papel dessas culturas (MALUF & SPERANZA, 2014; PEREZ-CASSARINO, 2012).

Deste modo e considerando a motivação inicial deste estudo, adota-se como referência para a análise dos documentos a definição de abastecimento alimentar apresentada pelo Consea. Tal visão problematiza o papel do atual modelo para além da relação produção-cadeia de valor-consumo, permitindo que o abastecimento alimentar incorpore, em sua essência, modelos de produção, processamento, distribuição e comercialização socialmente equitativos, ambientalmente sustentáveis e culturalmente adequados que promovam a alimentação adequada e saudável para a população consumidora.

2.1.2. A Segurança Alimentar e Nutricional, a Soberania Alimentar e o Direito Humano à Alimentação Adequada na definição de abastecimento alimentar

O conceito de abastecimento alimentar adotado pelo Consea aponta para uma ação que ultrapassa o simples fato de armazenar, transportar e comercializar alimentos do campo para as cidades. Como visto, o modelo de abastecimento proposto perpassa pela produção, distribuição e consumo sustentáveis e acesso aos alimentos adequados e saudáveis, que respeitem os aspectos culturais e promovam a saúde humana da sociedade. Para isso os conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional, Direito Humano à Alimentação Adequada e Soberania Alimentar devem ser apresentados e discutidos como características elementares desse novo modelo de abastecimento. Isso porque a SA traz a possibilidade das comunidades de escolherem em qual modelo de abastecimento vão depender e como poderão transformar esses modelos de

abastecimento. O exercício da SA, portanto, é uma condição para a realização completa do DHAA, já que ele se realizará quando todo homem, mulher e criança, sozinhos ou em comunidades, tiverem acesso físico e econômico, a qualquer momento, aos alimentos adequados. A garantia desse direito será realizada progressivamente, o que o torna uma ferramenta operacional e largamente reconhecida como essencial para o sucesso das estratégias de SAN (MALUF, 2009; OMS, 2016; CONSEA, 2009a; CONSEA, 2012; ONU, 2014).

Deste modo, o papel do abastecimento alimentar aqui assumido dará uma dimensão mais complexa do desafio do abastecimento, do que se vê nos conceitos trazidos por Van der Vorst (2000), Bijman (2002), Talamini et al. (2005) e Aramyan et al. (2006). Isso posto, pode-se concluir que discutir e implementar o abastecimento alimentar e não considerar a conjuntura social, econômica, ambiental, cultural e política leva os atores do processo, principalmente em âmbito nacional e internacional, à reprodução das imperfeições vistas hoje no modelo hegemônico de abastecimento alimentar, com impactos negativos significativos no meio ambiente, no desenvolvimento social, e na saúde humana. Portanto, é necessária uma reflexão sobre as definições e os conceitos que justificam a abordagem da proposta de abastecimento alimentar pela ótica da SAN, SA e DHAA.

O conceito de SAN é um conceito histórico e socialmente construído. Como todo conceito evolui à medida que avança a história da humanidade e alteram-se a organização social e as relações de poder. O termo segurança alimentar surgiu na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), passando a ser utilizado na Europa como um conceito estrito de segurança nacional, onde cada país teria que avaliar sua capacidade de produzir seu próprio alimento evitando embargos, boicotes ou cercos políticos e militares (VALENTE, 2002).

O conceito, no entanto, ganha mais força a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e com a constituição da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. Nessa época fica evidente, dentro da ONU, as disputas conceituais sobre segurança alimentar, pois se de um lado estavam aqueles que entendiam o acesso a um alimento de qualidade como um direito humano, do outro lado haviam aqueles que entendiam que a segurança alimentar seria garantida por mecanismos de mercado (Instituições de Bretton Woods, tais como o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial).

Deste modo, após a Segunda Guerra, a segurança alimentar foi hegemonicamente tratada como uma questão de disponibilidade insuficiente de alimentos, ou seja, a insegurança alimentar decorria da produção insuficiente, principalmente nos países pobres. Esse

entendimento foi o argumento que, entre outros aspectos, justificou a Revolução Verde, com seus processos, insumos, venenos agrícolas e pacotes tecnológicos. Mais tarde, seriam identificadas as consequências ambientais, econômicas, culturais e sociais dessa estratégia, tais como: redução da biodiversidade, menor resistência a pragas, êxodo rural e contaminação do solo, água e dos alimentos com agrotóxicos (LEHMAN, 1996).

Contudo, com a Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pelas Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e Organização Mundial da Saúde (OMS), agrega-se o aspecto nutricional e sanitário ao conceito (BURITY et al., 2010). Contudo, a questão da segurança alimentar e a nutrição são campos de estudos separados em muitos debates, não havendo um consenso sobre a incorporação do termo nutricional na definição de SAN, como adotado no Brasil.

Atualmente o seguinte conceito é adotado em nosso país:

“(...) 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; SISAN, 2006, Art. 3º).

Foi somente a partir da década de 90 que se intensifica um movimento em direção à reafirmação do Direito Humano à Alimentação Adequada, conforme previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC. Além desses, a Cúpula Mundial da Alimentação deu visibilidade ao papel fundamental do Direito Humano à Alimentação Adequada para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. A partir de então, de forma progressiva, a SAN começa a ser entendida como uma possível estratégia para garantir a todos o Direito Humano à Alimentação Adequada (BURITY, et al., 2010; CONSEA, 2009b).

Assim, essa definição foi adotada na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República em 15 de setembro de 2006, instrumento jurídico que constitui um avanço por considerar a promoção e a garantia do DHAA como objetivo e meta da Política de SAN (MALUF, 2009; ZIEGLER, 2003).

Em 2002, o Relator Especial da ONU para o direito à alimentação definiu o Direito Humano à Alimentação Adequada da seguinte forma:

“O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva” (p. 10, SCHUTTER, 2002).

No Brasil, além da Constituição que teve o direito humano à alimentação incorporada no seu art. 6º, pela Emenda Constitucional nº 64/2010, a criação da Lei Orgânica de SAN, de 2006, instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada em forma de políticas públicas (BURITY, et al., 2010).

Por conseguinte, a efetivação do direito à alimentação requer, entre outros, políticas públicas de abastecimento que se sobreponham às lógicas privadas estritamente mercantis. Uma política de abastecimento alimentar deve ser regida por valores compatíveis com os direitos humanos e, dentre esses valores, destaca-se o princípio da Soberania Alimentar, definida na Declaração Final do Fórum Mundial de Soberania Alimentar, assinada pela Via Campesina, em 2001, em Havana/Cuba, como:

“O direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade de modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. A soberania alimentar favorece a soberania econômica, política e cultural dos povos. Defender a soberania alimentar é reconhecer uma agricultura com camponeses, indígenas e comunidades pesqueiras, vinculadas ao território; prioritariamente orientada a satisfação das necessidades dos mercados locais e nacionais (...)” (p. 7, CAMPOS & CAMPOS, 2007).

Esse princípio relaciona-se com o direito de todos de participarem das decisões políticas de seus países, cujos governantes devem agir de forma livre e soberana e de acordo com os direitos fundamentais de seus habitantes. Não obstante, o Brasil abdicou da construção de uma política soberana de abastecimento alimentar, principalmente a partir da década de 90, quando se intensificou a abertura comercial e se optou pela desregulamentação da economia, com exceção às administrações municipais que preservaram ou criaram programas com base em equipamentos públicos. De todo modo, as bases dessas mudanças ocorridas nos anos noventa assenta-se na Conferência de Bretton Woods (1944) (VALENTE, 2002; SCHUTTER, 2002; BELIK & MALUF, 2000; MALUF, 2009).

2.1.3. Bretton Woods e os alicerces para a transformação e construção do modelo hegemônico de abastecimento alimentar

O abastecimento alimentar hegemônico vem sendo construído há séculos, mas foi na Conferência de Bretton Woods (1944) que líderes ocidentais desenharam uma estrutura econômica e financeira, em que uma nova era do comércio de alimentos global emergiu sob a hegemonia do capitalismo financeiro e comercial. O principal objetivo da reunião era a reconstrução do capitalismo no final da II Grande Guerra, restabelecendo regras financeiras e comerciais com a instituição do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird ou Banco Mundial). O sistema de abastecimento alimentar foi remodelado dentro desta nova ordem econômica mundial, sendo beneficiário dessas instituições que buscavam alcançar a estabilidade do sistema capitalista.

A principal contribuição do abastecimento alimentar para essa nova era foi e, é, a transformação do alimento em *commodity*. Assim o alimento torna-se matéria prima das indústrias de beneficiamento e tem o seu preço flutuante definido no mercado financeiro como qualquer outro produto de caráter comercial global. Desta maneira, o modelo de abastecimento alimentar hegemônico se transformou e se construiu dentro da lógica globalizada do comércio, o que acarretou também preocupações quanto às externalidades negativas de suas atividades. Efeitos negativos esses que motivaram questionamentos em relação a sua sustentabilidade social, econômica, ambiental e de saúde; além de promoverem o distanciamento cada vez maior entre agricultor e consumidor (OMC, 2003; O' KANE, 2011).

Os principais atores institucionais globais do modelo hegemônico de abastecimento alimentar, o Banco Mundial, o FMI e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), tiveram

origem a partir da Conferência de Bretton Woods, em 1944. Estes foram estabelecidos para facilitar o crescimento econômico e comercial em nível global por meio de apoio a projetos, regramentos e remoção de barreiras ao comércio. O Banco Mundial, por exemplo, apoia grandes projetos de infraestrutura que encorajam um sistema global de comércio, como usinas de energia, redes de transportes de longa distância e sistemas de comunicação. O papel do FMI é impor um quadro econômico padrão, que se caracteriza pela dependência do capital estrangeiro por meio de empréstimos e atendimento aos regramentos do Fundo em relação aos cortes de despesas, que em geral impactam em investimentos sociais, nos países que tomaram empréstimos, o que muitas vezes gera uma relação de submissão destes países (ALMEIDA, 2014).

A dificuldade de viver como agricultor familiar nos países em desenvolvimento é um dos principais fatores para a migração em massa para as cidades, por exemplo, e isso foi agravado à medida que os países implementaram as políticas neoliberais recomendadas ou impostas pelo FMI e Banco Mundial. A ideia geral dessas políticas é que o mercado livre é capaz de ocupar o espaço deixado pelo poder público e, como mágica, a economia funcionaria de forma mais eficaz e muito mais produtiva. Por exemplo, uma das exigências para empréstimos do FMI e financiamento de projetos de infraestrutura pelo Banco Mundial é que os governos nacionais deixem de dar subsídios aos agricultores (principalmente os pequenos) para compra de fertilizantes, para instalações de infraestruturas de processamento e abastecimento alimentar, deixando os agricultores e os alimentos entregues a si mesmos. Por fim, as pretensões dessas instituições ficam evidentes quando o Banco Mundial confirma que na maior parte dos países em desenvolvimento, o setor privado não avançou para preencher, de forma adequada, o vazio quando o setor público recuou, como no caso da agricultura e do abastecimento alimentar no Brasil (MAGDOFF, 2008).

O GATT, celebrado em 1947, foi instituído para assegurar que todos os países integrassem o comércio global, removendo barreiras comerciais entre eles. O Acordo Geral definiu regras comerciais para o comércio de bens, serviços e produtos de propriedade intelectual, e trouxe os primeiros dispositivos sobre solução de controvérsias, mas também estabeleceu regras comerciais e instalou disputas entre as nações. Logo, são as nações mais industrializadas e desenvolvidas que mais se beneficiam desse esquema de mercado globalizado, pois controlam todo o sistema alimentar e nutricional² e dominam os mercados

²Sobal J, Khan LK & Bisogni C (1998). A conceptual model of the food and nutrition system. SocSciMed 47, 853–863, trazem a seguinte definição de Sistema Alimentar e Nutricional: “Conjunto de operações e processos

mundiais. Ressalta-se que o GATT deu origem posteriormente à OMC, responsável pela regulação do comércio mundial (O' KANE, 2011; OMC, 2003).

Desta forma, o Acordo do GATT, depois OMC, e suas resoluções significam, em última análise, o fortalecimento dos setores mais modernos e competitivos, com exclusão dos produtores mais frágeis e marginalizados. Um exemplo é o Brasil, que se tornou um grande importador de produtos agrícolas, especialmente de grãos e fibras na década de 1990, por força das políticas de redução das tarifas e das barreiras não tarifárias de importação. Logo, as políticas de estímulo às importações, bem como aquelas que reduzem os suportes governamentais ao setor agrícola (como centrais públicas de abastecimento alimentar para comercialização de produtos da agricultura familiar), têm profundas e graves repercussões sobre a segurança alimentar. Assim, não se pode dizer que o comércio internacional “livre” é fonte confiável de segurança alimentar, principalmente para os países em desenvolvimento, já que esse comércio internacional idealizado pelo GATT não assegura a geração das rendas de exportação necessárias para importar alimentos e nem garante a oferta interna regular de alimentos a preços reduzidos (MANIGLIA, 2009; MALUF, 2007).

Portanto, a macroeconomia mundial desenvolvida a partir de Bretton Woods, juntamente com as instituições criadas, FMI, Banco Mundial e GATT, para instrumentalizar essa nova era do sistema capitalista, constitui o alicerce para a consolidação do modelo de abastecimento alimentar hegemônico.

Destarte, apesar da circulação de grandes volumes financeiros no sistema de abastecimento globalizado, as pessoas vêm perdendo progressivamente o vínculo com quem produz e onde é produzido seu alimento. A perda desse vínculo é refletida na percepção da população, que de forma geral, não distingue se os alimentos são oriundos diretamente de empresas ou de agricultores que vivem desse ofício. Ou seja, uma grande parcela das pessoas não reflete sobre a origem do seu alimento. Isso tem resultado numa aceitação do “anônimo” e homogêneo modelo global de abastecimento alimentar. Modelo esse suportado pelas instituições de Bretton Woods e que tem contribuído para o aumento de doenças relacionadas à dieta por todo o mundo. Ademais, este sistema de abastecimento alimentar dominante não está sendo eficiente nem no seu principal propósito: alimentar as pessoas de forma efetiva. Alguns comem muito e mal e sofrem as consequências, muitos ainda sofrem de deficiências de

envolvidos em transformar matéria prima em alimentos e transformando nutrientes em resultados para a saúde, os quais funcionam como um sistema dentro do contexto biofísico e sociocultural”.

micronutrientes, enquanto outros, passam fome. (MACHADO et al., 2016; PANTOJA, 2013; GARNETT, 2013).

2.2.Os desafios do modelo dominante de abastecimento alimentar globalizado

A sociedade enfrenta o paradoxo de haver cada vez menos pessoas vivendo da produção de alimentos e cada vez mais pessoas tornando-se consumidoras em rede, como aponta Garnett (2013). Neste estudo, a autora aborda o abastecimento na perspectiva socioeconômica, em que discute os desafios da produção com o desenvolvimento rural, e do acesso aos alimentos pelos consumidores. Essa perspectiva apresenta modelos de transformação do sistema alimentar, mais focados para uma extensão maior de populações rurais de baixa renda em países em desenvolvimento, apesar de não ter que se limitar apenas nessas. De modo diferente, a autora aborda a perspectiva da produção, que difere da socioeconômica, que privilegia não apenas o abastecimento “técnico” de nutrientes, mas também os requisitos de acessibilidade, incorporando o poder de compra, requisitos de utilização e condições ambientais locais e *status* de saúde pré-existentes. Os requisitos são contextualizados dentro de uma visão de estabilidade no decorrer do tempo.

Por conseguinte, para o alcance de um, ou vários modelos de abastecimento alimentar dentro da perspectiva socioeconômica, destacada por Garnett (2013), deve-se repensar o modelo de produção. Esse deve ser confrontado com as discussões que envolvem o papel da agricultura familiar, a preservação dos recursos naturais e o acesso aos alimentos saudáveis por parte da população. Desta forma, os desafios do abastecimento alimentar globalizado perpassam necessariamente pela reflexão do impacto deste modelo nas dimensões sociais, econômicas, ambientais e de saúde de uma sociedade.

2.2.1. O surgimento do modelo hegemônico de abastecimento alimentar no Brasil e suas transformações

As transformações que levaram ao atual estágio de abastecimento alimentar no país tiveram grande contribuição nas mudanças das políticas agrícolas do período da ditadura militar brasileira. O Brasil, nas décadas de 1960 e 70, enfrentou uma forte migração do campo para a cidade, provocada pela chamada modernização conservadora da agricultura, revolução verde, ou segunda revolução agrícola, via a crescente mecanização do campo - diminuindo as

oportunidades de trabalho - e pela forte atração exercida pelas ofertas de emprego nas atividades urbano-industriais. Neste período houve uma mudança na orientação da atuação estatal no abastecimento alimentar, no sentido de uma intervenção direta na regulação dos preços, na organização dos mercados e no abastecimento alimentar das grandes cidades, com apoio das Centrais de Abastecimentos (Ceasa), sacolões e varejões locais (MACHADO et al., 2016; PANEGASSI, 2008; BELIK, 2000; BELIK, 2003; GARCIA, 1995).

O termo Revolução Verde foi criado por Willian Gown, na década de 1950, e refere-se a um programa de inovações tecnológicas no setor da agricultura, esse processo se propõe a aumentar a produtividade por meio de modificação em sementes, fertilização do solo, utilização de agrotóxicos e mecanização no campo. A finalidade seria acabar com a fome no mundo por meio do aumento da produção de alimentos. Contudo, apesar do aumento da produção a fome não acabou, já que com a mercantilização do alimento os alimentos produzidos nos países em desenvolvimento eram, e são, destinados aos países desenvolvidos. Além disso, essa transformação na agricultura acarretou não somente na exclusão sucessiva dos pequenos agricultores na atividade, devido aos altos custos da mecanização e uso insumos na agricultura, mas também diversos danos de caráter ambiental, social e de saúde. O Brasil se inseriu nessa modernização conservadora da agricultura nas décadas de 1960 e 1970, período esse de forte migração do campo para a cidade, principalmente, desses pequenos agricultores excluídos do processo revolucionário da agricultura convencional contemporânea (SERRA et al., 2016)

Neste contexto de forte migração do campo pra cidade, em 1968, o Governo Costa e Silva criou o Grupo Executivo de Modernização do Abastecimento (GEMAB). E, em resposta à precariedade das estruturas físicas, equipamentos e a falta de regulamentação do setor, criou, em 1972, o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC), que delegava à Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), a responsabilidade de atuar como órgão gestor das ações voltadas para a organização e expansão do setor de hortifrutigranjeiro. Foi com a constituição do SINAC, que as CEASAs, Mercados Atacadistas Urbanos, Mercados Atacadistas Rurais e centenas de sacolões e varejões públicos foram criados, em articulação com os municípios e estados, sob a gestão da COBAL, vinculada à Administração Federal (WEGNER & BELIK, 2012).

A proposta do modelo que origina as CEASAs foi inspirada em sistemas de abastecimento de outros países como a França e a Espanha que instituíram importantes estruturas de mercados atacadistas públicos, as quais permanecem atualmente e são

consideradas as mais modernas e eficientes do mundo. Cenário distinto das CEASAs, pois enquanto umas foram fundidas ou criadas como empresas estaduais ou sociedades de economias mistas, outras passaram a ser geridas pela iniciativa privada, sem qualquer articulação estratégica entre elas. Essa situação foi consequência da política de ajuste estrutural firmada com os organismos internacionais, em 1986, quando o Governo Federal transferiu para os estados o patrimônio e a gestão das CEASAs, sendo que a CEAGESP e a CEASA Minas posteriormente voltaram para o patrimônio do Governo Federal (FAVERO, 2004).

Nessa transferência de competência aos entes federados, inclui-se, também, a transferência da responsabilidade dos investimentos, os encargos com pessoal e a responsabilidade operacional dos mercados atacadistas de frutas e hortaliças. No entanto, o conjunto destas mudanças feitas sem a mínima participação dos atores envolvidos e sem um modelo de gestão integrada das Centrais provocou de imediato a quebra da visão sistêmica que orientava o abastecimento alimentar de produtos frescos nas grandes cidades brasileiras, com sérias consequências para todo o setor hortifrutigranjeiro. Uma das consequências mais visíveis desta situação é conduzida pelas grandes redes supermercadistas, que integram verticalmente os seus negócios de frutas e hortaliças para assegurar a regularidade da oferta dos produtos, seja produzindo em fazendas próprias seja implantando centrais próprias de compras e distribuição, e, em algum grau, em articulação com as Ceasas. Supermercados também exercem grande controle sobre o setor de produção de alimentos ao processarem seus próprios produtos, frequentemente buscando ingredientes crus, ou matérias primas, mais baratos em outros países, ao invés do produtor local (WEGNER & BELIK, 2012).

Além disso, tendo como prioridade suas estratégias comerciais, as grandes redes de supermercado criaram seus próprios e diferenciados padrões de qualidade. Por outro lado, para os produtores a ausência de fiscalização efetiva da aplicação de normas técnicas oficiais para a classificação, embalagem e rotulagem dos produtos, por parte do Estado, significa menores ganhos na cadeia de valor dos produtos e uma submissão ao poder de mercado dos agentes que determinam preços e critérios de qualidade. Por fim, na parte final da cadeia estão os consumidores, os quais transferem a confiança e reputação que atribuíam aos produtores aos supermercados. Desta forma, o produto hortifrutigranjeiro em si é cada vez mais objeto de parâmetros e critérios, cuja definição escapa da alçada do setor público, deixando-os quase exclusivamente a cargo do mercado (FAVERO, 2004; WEGNER & BELIK, 2012; O' KANE, 2011).

2.2.2. *A agricultura familiar para o abastecimento de alimentos saudáveis*

Fragoso (1998) traz uma significativa contribuição ao discorrer sobre a existência de um sistema centenário de abastecimento alimentar interno brasileiro, paralelo à existência do sistema exportador das grandes propriedades e indústrias do país. Este mercado interno era sustentado pelos camponeses livres e pobres, responsáveis pela diversificação de produtos necessários para a colônia, negligenciados pelo modelo agrícola baseado na monocultura escravista exportadora. Entende-se que o abastecimento alimentar atual tem ligações profundas com a formação do Brasil, desde o modelo econômico agroexportador até a necessidade da pequena produção local para abastecimento interno. Portanto, ao longo da história produtiva do Brasil ambos os modelos conviveram lado a lado, mas com inclinações claramente distintas (MACHADO et al., 2016; PANEGASSI, 2008; GARCIA, 1995).

O Brasil vem conseguindo lograr êxito no ganho de produtividade do agronegócio³. Segundo o Portal Brasil (BRASIL; PORTA BRASIL, 2017), a taxa de crescimento de produtividade total dos fatores da agropecuária brasileira entre 2006 e 2010 foi de 2,28% ao ano. Contudo, uma significativa parcela do que está compreendido no ganho desta produtividade é atribuída à agricultura familiar, que responde por 84% dos estabelecimentos rurais, mas em 25% das terras produtivas e detém 74% da população ocupada na agricultura, produzindo apenas 34% da renda bruta; enquanto que a agricultura comercial focada no agronegócio, com 16% dos estabelecimentos rurais, mas com 75% das terras tem renda bruta de 66%. Ou seja, o agronegócio patronal tem menos propriedades rurais do que a agricultura familiar (logo, com menos trabalhadores), mas essas propriedades são de grande extensão, latifúndios, com alta produtividade em poucas culturas alimentares, como o milho e a soja. (VIEIRA FILHO, 2013).

Apesar das condições favoráveis do clima, solo e disponibilidade de área para o plantio de uma grande variedade de frutas e hortaliças (FH) no Brasil, apenas algumas culturas alimentares são produzidas em grande escala como o trigo, o milho e a soja, por exemplo, com

³O conceito de agronegócio foi desenvolvido pelos pesquisadores da Universidade de Harvard, John Davis e Ray Goldberg. Nasceu com a expressão “agribusiness”, nos EUA, em 1955. Por definição, John Davis queria dizer que “agribusiness era a soma total de todas as operações envolvendo a produção e distribuição de suprimentos agrícolas; as operações de produção dentro da fazenda; o armazenamento, processamento e distribuição de produtos agrícolas e dos itens produzidos a partir deles”. Deste modo, neste estudo, além do conceito aqui apresentado, diferencia-se o agronegócio da agricultura familiar, principalmente porque o primeiro produz uma variedade limitada de cultivos, concentrando-se principalmente na produção para exportação de *commodities*.

preços definidos no mercado futuro financeiro e que podem render lucros significativos aos produtores e exportadores. Tal visão da agricultura, como apenas mais um negócio lucrativo do mercado internacional, passa ao largo das necessidades alimentares da população. Isso entrega à agricultura familiar a responsabilidade de produzir e fornecer uma boa parte da variedade de alimentos saudáveis que a população necessita, como as FH. Estas culturas, em geral não são atrativas para o agronegócio por seu custo de produção, qualificação pós-colheita e taxas de desperdícios. Logo, o desafio da agricultura familiar de alimentar a população com variedade e qualidade alimentar é muito mais significativo, pois essa não possui as mesmas condições estruturais, financeiras e de fomento dados ao agronegócio, como grandes linhas de créditos e incentivos fiscais (COSTA et al., 2013; TRENTO et al., 2011).

Um exemplo da diferença e predileção do Estado brasileiro entre os dois tipos de agricultura aqui discutidos, a familiar e a patronal – voltada para o agronegócio exportador –, é a marca histórica de fomento ao Plano Agrícola e Pecuário 2015/2016, R\$ 187,7 bilhões de reais em crédito para custeio e investimento do agronegócio – majoritariamente utilizado pelo modelo patronal. Ao mesmo tempo, foi lançado o Plano Safra da Agricultura Familiar, em que mesmo sendo voltado para esse público, há uma grande resistência em concessão e créditos por parte dos bancos. Esse Plano Safra disponibilizou em linhas de crédito, no mesmo período que o Plano Agrícola, uma singela cifra de R\$ 28,9 bilhões (BRASIL; MDA, 2015; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2015). Paradoxalmente, mesmo considerando uma porcentagem de alimentos da agricultura familiar voltada para a exportação, 70% dos alimentos que chegam na mesa do brasileiro tem origem na agricultura familiar, sendo a mandioca (87%), o feijão (70%), a carne suína (59%), a carne de aves (50%) e o milho (46%) os principais alimentos. (BRASIL; PORTAL BRASIL, 2015b).

Ademais, a agricultura familiar tem o potencial para fazer transformações nas relações locais de abastecimento alimentar? É importante destacar que há uma diversidade de agricultores familiares, identificando-se tanto agricultores familiares que adotam o modelo convencional de produção e exportação, como também modos de produção sustentável e circuitos curtos de produção e comercialização e ainda há modelos que misturam essas duas características. Na perspectiva deste estudo, busca-se discutir quais modelos de agricultura familiar podem contribuir na promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e no próprio desenvolvimento do meio rural brasileiro. Deve-se avaliar as formas mais adequadas de fortalecer a agricultura familiar, diversificando os sistemas produtivos e sua base genética, aproveitando insumos e fontes de energia localmente disponíveis e explorando as possibilidades

oferecidas pelo enfoque agroecológico. Portanto, o desafio das políticas públicas para o meio rural no Brasil está no enfoque social ou na atuação pautada por produtos ou cadeias alimentares específicas (MALUF & SPERANZA, 2014).

Desta forma, o modelo de agricultura familiar pautada na diversificação da produção e na conexão social que ocorre entre consumidores e produtores através dos sistemas alimentares locais sustentáveis aumenta a apreciação das pessoas pelo alimento, encoraja escolhas alimentares mais saudáveis e conscientes e atua na redução do desperdício de alimento. Isso poderia fornecer importantes estratégias para encontrar melhores resultados ambientais, sociais e de saúde para as comunidades (VIEGAS, 2016; O' KANE, 2011; OLIVEIRA et al., 2013).

As práticas sustentáveis de agricultura, como o enfoque agroecológico, que buscam a autorregulação dos agroecossistemas, têm na agricultura familiar uma característica que favorece o seu desenvolvimento, já que a limitação muitas vezes de recurso financeiro leva esses produtores a buscarem formas alternativas de produção. Alternativas essas que passam pelo resgate de culturas alimentares locais e pelo desenvolvimento dos próprios insumos e utilização de manejos produtivos que auxiliam no cultivo diversificado de alimentos saudáveis, sem fazer uso exclusivo de produtos químicos, por exemplo, disponíveis no mercado agrícola. Portanto, o modelo agroalimentar dominante abre espaço para discussões de novas proposições de desenvolvimento local que incorporem não apenas variáveis técnico-produtivas, econômicas e ambientais, mas também valores sociais éticos e culturais (DUMONT et al., 2016; DAROLT et al., 2013).

Assim, a característica de trabalho multifuncional dessas pequenas unidades produtivas, a diversificação da produção, a aquisição de conhecimento e a sua transmissão para as futuras gerações e a provisão de serviços ambientais são características que se encaixam num contexto de demanda por um novo modelo e abastecimento alimentar que fomente a produção rural, que aborde preocupações populares sobre conservação de recursos naturais e ao mesmo tempo que garanta a viabilidade econômica da atividade familiar (OLIVEIRA et al., 2013; FRAGOSO, 1998).

2.2.3. O desafio do acesso e da qualidade da alimentação no sistema hegemônico de abastecimento alimentar

Do outro lado do abastecimento alimentar está a população que necessita se alimentar. Não obstante, o acesso físico e financeiro a alimentos saudáveis, na perspectiva de SAN, SA e

DHAA, é diferente para as diferentes classes sociais no Brasil e no mundo. Estudos conduzidos no Estados Unidos da América, Austrália e Brasil demonstram que em bairros e localidades de comunidades mais pobres há uma escassez de lojas varejistas ofertantes de alimentos saudáveis, como frutas e hortaliças. Ao mesmo tempo, o acesso físico a esses alimentos mais saudáveis cada vez mais concentra-se nas grandes redes varejistas e supermercados, localizados em sua maioria em regiões onde vivem pessoas com maior poder aquisitivo (USDA, 2017; ANDREYEVA et al., 2011; O' KANE, 2011; DURAN et al., 2013; DURAN et al., 2015).

No estudo conduzido nos EUA e na Austrália, O' KANE (2011) identificou que há mais restaurantes *fast-food* nos bairros mais pobres do que em bairros mais ricos. Igualmente foi o achado do estudo realizado no Brasil por DURAN et al. (2013), mais precisamente em São Paulo, que buscou identificar se o acesso a alimentos saudáveis variava entre tipos de varejos e tipos de bairros com características socioeconômicas antagônicas.

Os resultados de ambos os estudos, nacionais e internacionais, afirmam que os alimentos mais consumidos pelas populações de baixa renda, devido ao fato de terem preços mais acessíveis e disponibilidade local, são de alta densidade energética, já que estes alimentos oferecem mais energia por dinheiro investido. Destaca-se que a alimentação com altos teores de sódio e densidade energética, associada ao sedentarismo, pode resultar em excesso de peso e obesidade. Ambos os estudos, no entanto, evidenciam um recente fenômeno que está ocorrendo em países desenvolvidos e em alguns países em desenvolvimento, como o Brasil, esse novo desafio do acesso físico e financeiro aos alimentos saudáveis é chamado de deserto alimentar⁴. (USDA, 2017; O' KANE, 2011; AGUIAR & FIGUEIREDO, 2011; DURAN et al., 2013; DURAN et al., 2015).

As regiões de desertos alimentares caracterizam-se pela oferta escassa de alimentos *in natura*, principalmente FH. A rede varejista disponível comercializa, mormente, alimentos processados e ultraprocessados⁵, protagonistas da epidemia da obesidade pela sua composição. Essa disponibilidade de alimentos ultraprocessados de alta densidade energética e a escassez de

⁴O termo “desertos alimentares” surgiu nos Estados Unidos da América, porém não há consenso entre governo e pesquisadores sobre a definição uma do termo. Utiliza-se neste estudo o conceito utilizado pelo Departamento de Agricultura estadunidense (USDA, 2017), que são lugares onde as pessoas enfrentam duas barreiras para o acesso aos alimentos saudáveis, as barreiras geográficas e econômicas.

⁵Segundo o Guia Alimentar Para a População Brasileira (2014), do Ministério da Saúde, alimento ultraprocessados é aquele que possui um número elevado de ingredientes (frequentemente cinco ou mais) e, sobretudo, a presença de ingredientes com nomes pouco familiares e não usados em preparações culinárias (gordura vegetal hidrogenada, óleos interesterificados, xarope de frutose, isolados proteicos, agentes de massa, espessantes, emulsificantes, corantes, aromatizantes, realçadores de sabor e vários outros tipos de aditivos) indicam que o produto pertence à categoria de alimentos ultraprocessados.

alimentos saudáveis, frescos, *in natura*, é o que caracteriza essas regiões como desertos alimentares (USDA, 2017; DIAZ-MÉNDEZ & GARCÍA-ESPEJO, 2016).

Atualmente, os desertos alimentares são objetos de várias pesquisas e proposições de políticas públicas nos EUA. O Congresso estadunidense solicitou ao Departamento de Agricultura dos EUA (USDA) uma avaliação da extensão de área no país onde pessoas têm limitado acesso a uma variedade de alimentos saudáveis e com preços acessíveis. Em 2009, foi publicado o *Access to Affordable and Nutritious Food: Measuring and Understanding Food Deserts and Their Consequences*. Este estudo identificou que 23,5 milhões de pessoas viviam em áreas de desertos alimentares nos EUA, ou seja, 7,66% da população. Áreas essas caracterizadas como regiões de comunidades de baixa renda, que estão a uma distância maior que 1,6 km de grandes varejos ou supermercados (USDA, 2017).

Este mapeamento motivou a criação do Programa de Concessão Competitiva a Projetos Alimentares Comunitários (*The Community Food Projects Competitive Grant Program-CFPCGP*). O Programa foi criado para financiar a demonstração de projetos alimentares inovadores, fomentando o surgimento de soluções aos desertos alimentares. Como parte das soluções, o CFPCGP vislumbra a oferta de alimentos saudáveis e baratos em bairros de menor poder aquisitivo, principalmente em pequenas lojas varejistas, contribuindo para encontro de soluções à insegurança alimentar e nutricional locais (USDA, 2017).

De outro modo, nas últimas décadas os supermercados tornaram-se as principais referências para aquisição de todos os tipos de alimentos, devido à alta concentração de mercado no mundo e no Brasil. No mundo, principalmente em alguns países desenvolvidos, em 2004, a participação de mercado das quatro maiores empresas do varejo de alimentos era de 78% no Canadá e 76% no Reino Unido. Já em 2003, na França e Espanha era 63% e na Alemanha, 56% (QUALMAN, 2009; AGUIAR & FIGUEIREDO, 2011).

A partir de 1994, com a estabilização monetária e a consolidação da abertura econômica do mercado brasileiro, as empresas nacionais empreenderam uma busca por melhoria de gestão e competitividade frente as grandes redes supermercadistas internacionais que se instalavam no Brasil. Foi nesse cenário que as empresas nacionais que conseguiram se atualizar se mantiveram e aquelas que não tiveram força para competir no mercado com as grandes redes internacionais foram incorporadas por empresas maiores (SANTOS & COSTA, 1997).

Assim, a discussão que se faz necessária é saber qual a dimensão da concentração dos supermercados e hipermercados no país hoje em dia, assim como, destacar a diferenciação por

tipo de produto. Segundo dados da Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), em seu *ranking* das maiores empresas supermercadistas brasileiras, o grupo Pão de Açúcar (Companhia Brasileira de Distribuição) aparece em primeiro lugar em faturamento bruto em 2015 (R\$ 76,9 bilhões), seguida do Carrefour Com. Ind. LTDA (R\$ 42,7 bilhões) e pelo Wal Mart Brasil LTDA (R\$ 29,3 bilhões). Essas três empresas juntas representam, portanto, de um total de faturamento de R\$ 201,7 bilhões – referente às 20 maiores empresas supermercadistas no país -, uma concentração de mercado aproximadamente de 74% (ABRAS, 2016).

Esta concentração ocorre dentro de um cenário de perda de protagonismo das Centrais de abastecimento alimentar nas políticas públicas brasileiras. Um grande exemplo é a Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP), que na década de 1990 perdeu 15% da movimentação física de mercadorias, momento de descentralização aos entes federados e desarticulação das Ceasas como um sistema de abastecimento integrado. Isso ocorreu ao mesmo tempo em que a lógica privada de abastecimento no Brasil, em paralelo à perda de capacidade de atuação direta ou de regulação pública por parte do Estado, assumiu e continuam assumindo quase que exclusivamente a regulação privada dos mercados, que não necessariamente atendem aos requisitos da soberania alimentar e da segurança alimentar e nutricional do país (HÉLIO, 1999; MALUF, 2009).

Portanto, em um momento onde o abastecimento de alimentos é cada vez mais realizado por poucas empresas de grande porte e cada vez menos pelas centrais públicas de abastecimento fica evidente o que leva ao surgimento de desertos alimentares. Ou seja, a alta concentração de mercado e a baixa regulação do Estado numa atividade de significativa posição estratégica que impacta na busca pela garantia da soberania alimentar, do direito humano à alimentação adequada e, sobretudo, da segurança alimentar e nutricional da população.

No Brasil, assim como nos EUA, é notório que o consumidor, igualmente ao pequeno produtor, é o outro elo frágil deste sistema. Mesmo as condições de vida e renda estarem melhorando nos últimos anos no Brasil, a disparidade percentual de gasto com alimentação pelas diferentes classes de renda ainda é muito alarmante. No Brasil, como exemplo, quase 30% do orçamento familiar das famílias mais pobres é destinado para aquisição de alimentos, valor muito alto, o que acaba comprometendo o acesso dessas famílias a outros bens essenciais, como moradia, saúde e educação, necessários para uma vida humana plena e digna (BRASIL; IBGE/POF, 2010).

2.2.4. O abastecimento alimentar hegemônico e o impacto ambiental de seus processos

Os desafios do abastecimento alimentar atacadista e varejista transcorrem necessariamente pela cadeia produtiva alimentar, que é multifacetada e não se limita ao desafio de fornecer alimentos acessíveis, saudáveis e seguros aos consumidores. Ela é responsável por outros fatores que atingem diretamente a vida da população, como é o caso do impacto ambiental. O sistema de abastecimento alimentar global traz uma contribuição significativa para a emissão de gases do efeito estufa, que contribuem na mudança climática, quer pelas atividades da produção agrícola, do processamento, da distribuição e do varejo, quer pelas preparações alimentares nos domicílios e o desperdício de alimentos. Além do mais, esse sistema alimentar predominante inclui a perda da biodiversidade e a extração intensiva, contaminação dos solos e poluição dos recursos hídricos no seu modelo de produção. A importância do meio ambiente, como ar e água limpos, solos saudáveis, presença de uma gama de espécies e de climas, pelos quais estamos adaptados, coletivamente constitui nosso sistema de vida. É, por conseguinte, essencial para a nossa sobrevivência enquanto espécie (OLIVEIRA et al., 2013; O' KANE, 2011; GARNETT, 2013).

Deste modo, o modelo hegemônico de abastecimento alimentar está colocando em risco as funções vitais de diversas populações ao redor do mundo. Por exemplo, o sistema alimentar como um todo contribui com 15% a 28% de toda a emissão de gases do efeito estufa nos países desenvolvidos, principalmente nas atividades produtivas, e dentro dessas, mormente a produção de carne e laticínios. Somente a produção animal, segundo as estimativas globais, corresponde de 12% a 18% das emissões dos GEE (GARNETT, 2013). Na soma total do impacto direto e indireto, a contribuição da agricultura em relação à todas as outras fontes de emissão dos gases de efeito estufa no mundo é de 30%, segundo pesquisa conduzida por Bellarby et al. (2008). Ademais, a criação de animais lança mão de aproximadamente 70% das terras cultiváveis do mundo e um terço das terras aráveis, liderando os índices de emissão de gás carbônico e perdas de biodiversidade pelo desmatamento (GARNETT, 2013).

Complementando as consequências ambientais advindas do sistema alimentar hegemônico, destaca-se o declínio em terras que produzem alimentos ao redor do mundo. Tal declínio está relacionado à concentração de terra – como por exemplo o monocultivo para produção de biocombustíveis – e a perda de solos agricultáveis, devido à erosão, acidificação e salinização. Além disso, o atual sistema produtivo impacta negativamente os recursos hídricos,

reduzindo a qualidade da água, além do aumento de sedimentos e cargas de sal, devido a erosão e salinidade. Ao mesmo tempo, a agricultura industrial favorece a perda da biodiversidade ao concentrar a produção em um número pequeno de espécies, substituindo uma vegetação multivariada e padrões de culturas complexos. Este processo de substituição para a concentração de cultivo em limitadas culturas leva a um declínio da população de animais e, conseqüentemente, à fragmentação de hábitos alimentares nativos, principalmente pela perda da diversidade estrutural dos ecossistemas (O' KANE, 2011; GARNETT, 2013).

O uso de pesticidas na produção convencional, especificamente na monocultura, reduz a biodiversidade, já que eles matam abelhas selvagens e outras espécies que não são alvos do uso do pesticida. Muitas das variedades de cultivares altamente rentáveis e geneticamente uniformes comumente utilizadas na agricultura moderna são frequentemente menos resistentes aos patógenos e pragas, fazendo com que eles sejam suscetíveis ao ataque de novos ou adaptados parasitas, os quais podem ameaçar a sustentabilidade do atual sistema alimentar (VIEGAS, 2016; O' KANE, 2011 e GARNETT, 2013).

Por outro lado, Oliveira et al. (2013) em sua pesquisa enfatizam que os sistemas alternativos ao modelo de produção convencional, como a produção orgânica e agroecológica, têm efeitos positivos nas propriedades físicas do solo, como um exemplo. Esses sistemas alternativos promovem no solo uma maior disponibilidade de cálcio, potássio, magnésio e fósforo, devido ao acúmulo de matéria orgânica, folhas e esterco. Nessa pesquisa realizada no Piauí, os autores identificaram também que o nitrogênio do solo e o carbono orgânico estão em maior concentração no sistema alternativo, devido ao manejo com o uso de resíduos. Além do mais, no sistema agroecológico de produção o sequestro de carbono e a diminuição de liberação de gás carbônico na atmosfera tiveram resultados melhores que os modelos convencionais de produção agrícola, sendo mais efetivos e com valores maiores ao comparar com o padrão de referência: o total de estoque de carbono florestal.

Neste sentido, a produção orgânica, e principalmente a agroecológica, segundo o IFOAM (2005), possuem como valores centrais os princípios da saúde, ecologia, justiça e precaução. Princípios esses reforçados pela definição de agricultura orgânica da FAO/WHO (1999) que a vê como um sistema de gestão produtiva holística, o qual promove e melhora a saúde do agroecossistema, incluindo a biodiversidade, ciclos biológicos e a atividade biológica do solo. Por fim, além dos efeitos positivos no solo, uma agricultura sustentável dentro de um sistema de abastecimento alimentar regido pelos princípios da SA e do DHAA e na perspectiva

conceitual da SAN tem a potencialidade de acarretar outros inúmeros benefícios ambientais, além dos benefícios sociais de acesso e desenvolvimento rural e para a saúde humana.

Ademais, diversos executivos do agronegócio, agricultores, pesquisadores em ecologia e especialistas internacionais em agricultura acreditam que uma escala global de produção orgânica aumentaria e melhoraria o abastecimento alimentar global. Ademais, diversos estudos já apontam que a produção orgânica pode ser mais produtiva que a convencional ao longo prazo (YANG, 2014). O “*Research Institute for Organic Agriculture*”, na Suíça, mostrou que os produtores orgânicos foram somente 20 % menos produtivos que os convencionais, nos últimos 21 anos. Outro estudo na Universidade de Cornell, que analisou outras 200 pesquisas nessa área, identificou que o rendimento de uma plantação orgânica já representa 80% de uma convencional (HALWEIL, 2006).

Outra pesquisa conduzida no Quênia mostrou que o rendimento produtivo de milho em áreas férteis (chuva abundante e solo de alta qualidade) é menor para a produção orgânica, já em áreas pobres de cultivo (pouca chuva e solos de baixa qualidade), a produção orgânica com seu manejo teve resultados melhores que a produção convencional. Porém, em ambos os casos os produtores orgânicos tiveram um lucro maior com suas vendas e maior retorno no capital e no trabalho. Por conseguinte, esses resultados de pesquisas e estudo apresentados indicam que a agricultura orgânica tem o potencial para contribuir substancialmente no abastecimento alimentar global, enquanto reduz os impactos ambientais negativos do sistema convencional de produção (HALWEIL, 2006; BADGLEY, 2007).

Ademais, recentemente na América Latina, apesar da ainda hegemônica produção convencional, vem crescendo a atenção para os conceitos de Soberania Alimentar e da agricultura de base agroecológica. As iniciativas agroecológicas, portanto, buscam transformar parcialmente a agricultura industrial ao fazerem a transição do sistema alimentar hegemônico de produção baseado na utilização de combustíveis fósseis para exportação de alimentos e combustíveis para um paradigma de agricultura, que encoraja a produção local pela agricultura familiar por meio da inovação, recursos e energia solar locais. Isso implica no acesso dos agricultores familiares à terra, sementes, água, crédito e mercados locais, parcialmente por meio da criação de políticas econômicas, incentivos financeiros, oportunidades de mercado e tecnologias agroecológicas de apoio a esse modelo. Por fim, a ideia chave da agroecologia é ir além das práticas agrícolas alternativas e desenvolver agroecossistemas com mínimo de dependência de insumos energéticos e agroquímicos (ALTIERI & TOLEDO, 2011).

É na agroecologia, portanto, que se encontra esse modelo de agricultura sustentável necessária para ser uma alternativa ao modelo hegemônico da produção convencional. Principalmente após a crise alimentar de 2008 e no contexto de crises energéticas e ecológicas é necessário não se discutir apenas sobre o valor, mas sim, como serão os reinvestimentos nesses setores, tendo como foco a concreta realização do DHAA. Desta forma, os estados nacionais devem fazer uma análise interna e alcançar uma reorientação dos sistemas produtivos e de abastecimento em prol de modelos que são ao mesmo tempo mais produtivos, altamente sustentáveis e que contribuam para a realização progressiva na garantia do direito humano a uma alimentação adequada e saudável. Com base nas pesquisas dos últimos anos, o Relator da ONU para o direito humano ao alimento, Oliver De Schutter (2010), identifica a agroecologia como um modelo de desenvolvimento da agricultura que, além de ter aproximações conceituais com o DHAA, tem provado um rápido progresso na concretização desse Direito para muitos grupos vulneráveis em vários países e ambientes. Ademais, a agroecologia tem o potencial de produzir uma variedade maior de alimentos e contribuir fortemente para um desenvolvimento econômico mais amplo (ONU, 2010).

2.2.5. O modelo hegemônico de abastecimento alimentar e o impacto na saúde da população

A pressão nos recursos ambientais para favorecer uma produção de alimentos não diversificada e não pautada na SAN acarreta impactos negativos também na saúde humana. A não diversificação na produção alimentar levou a mudanças profundas nos hábitos alimentares, observado em diversos países. Essa mudança está associada, entre outros fatores, ao sistema de produção e distribuição de gêneros alimentícios e com o fenômeno da urbanização, influenciando os modos de vida e a saúde da população. As consequências destas mudanças são evidenciadas, por exemplo, no aumento dos índices de sobrepeso e obesidade e doenças crônicas não transmissíveis (OMS, 2016; DIAZ-MÉNDEZ & GARCÍA-ESPEJO, 2016).

No Brasil, isso ocorre principalmente como consequência de políticas que favorecem o desenvolvimento de um modelo de "capitalismo de oligopólio". Nesse, poucos exercem o domínio sobre a cadeia de abastecimento alimentar, direcionada pela imitação de padrões de produção e características de consumo de países ocidentais (MACHADO et al., 2016).

Paralelamente, não somente no Brasil, como no mundo, a transição nutricional⁶ é uma realidade, onde em uma mesma região pode-se encontrar populações com sobrepeso, obesas, malnutridas e em situação de fome crônica⁷(FAO, 2014; FILHO, 2003).

Nas últimas quatro décadas, o abastecimento alimentar industrializado tem logrado êxito em alcançar a duplicação da produção mundial de alimentos, acompanhando o crescimento populacional global. Contudo, esse aumento não é uniforme ao redor do mundo, visto que quase um bilhão de pessoas, cerca de 14% da humanidade, estão em situação de fome crônica, majoritariamente nos países em desenvolvimento (O' KANE, 2011). No mundo são 850 milhões de pessoas desnutridas, com deficiência energética e um total de 3,5 milhões de crianças, menores de 5 anos, morrem a cada ano de desnutrição. Segundo o World Health Organization - WHO (2015), a desnutrição é a causa fundamental de morte de 45% de crianças abaixo de 5 anos de idade. No Brasil, apesar da taxa de extrema pobreza ter diminuído drasticamente nos últimos doze anos, saindo de 7,6% da população em 2004, para 2,8% em 2014 – o que levou o país a sair do Mapa da Fome das Organização das Nações Unidas (ONU) até então - ainda há um número alarmante de pessoas em situação de fome. Se considerarmos somente o meio rural essa situação é ainda pior, apesar da forte queda nos índices da extrema pobreza no campo, visto que em 2002 o índice era de 21,8% e em 2014, 7,6% (FAO, 2016).

Ademais, deve-se destacar que a insuficiência de recursos financeiros de parte da população, juntamente com os altos preços dos alimentos e, em algumas situações, a existência de barreiras físicas a alimentos saudáveis, são os fatores elementares que impedem o acesso aos alimentos adequados e saudáveis de uma significativa parcela da população mundial ocasionando os cenários de fome e InSAN (CANTORE, 2012). Assim, Belik e Correa (2013) apontam:

“Em razão da passageira redução nos preços dos alimentos em 2009 e da retomada do crescimento das economias, em especial nos países em desenvolvimento e do crescimento da renda nos países emergentes, a FAO estimou uma queda do número de famintos do mundo

⁶ Entende-se como transição nutricional o que Ronaldo Coimbra de Oliveira apresenta em seu artigo: “ A transição nutricional no contexto da transição demográfica e epidemiológica. Portanto, a definição de transição nutricional utilizada nessa dissertação “refere-se a modificações no perfil nutricional da população, caracterizada pela redução da prevalência de desnutrição e aumento da prevalência da obesidade”.

⁷ Fome Crônica: Segundo a definição de Monteiro (2003), fome crônica é “quando a alimentação diária, habitual, não propicia ao indivíduo energia suficiente para a manutenção do seu organismo e para o desempenho de suas atividades cotidianas. Nesse sentido, a fome crônica resulta em uma das modalidades de desnutrição: a deficiência energética crônica”.

para 925 milhões de pessoas em 2010. Contudo, a redução dos preços dos alimentos não foi suficiente para reduzir os males da fome e os níveis de insegurança alimentar. O preço dos alimentos básicos manteve-se elevado em relação aos anos anteriores e a crise financeira mundial reduziu as oportunidades de emprego e de renda, diminuindo assim, o acesso dos pobres aos alimentos”. (p.6)

Mesmo que o acesso físico a alimentos saudáveis exista, preços altos e a dominante oferta de alimentos não saudáveis podem ser entraves importantes para a melhoria da qualidade nutricional e da saúde das populações humanas, especialmente das populações vulneráveis em diversos países e, conseqüentemente, no combate à fome oculta. O aumento da produção, por si só, não é solução para o acesso a alimentos nutritivos e saudáveis, haja vista que a fome não é um fenômeno natural, mas sim social, como evidenciou o pesquisador pioneiro que estudou a fome no Brasil, o geógrafo e médico Josué de Castro, no seu renomado livro *Geografia da Fome*, de 1947.

As preocupações não estão apenas na questão da produção, e não apenas no consumo, estão também nos resultados das relações desiguais de mercado, ou seja, os preços praticados nos elos da cadeia de abastecimento alimentar são fortemente desiguais entre seus componentes. Isso leva a exploração econômica e a impactos sociais, ambientais, culturais e de saúde nas populações. Estas relações desiguais se veem claramente entre produtores e consumidores, entre e dentro de países e comunidades, o que gera excesso e insuficiência que são refletidos no ambiente e na saúde (CANTORE, 2012; ANDREYEVA et al., 2011).

As relações desiguais de mercado impactam no acesso ou não aos alimentos saudáveis para determinados grupos populacionais. A Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009 – Aquisição alimentar domiciliar *per capita* Brasil e Grandes Regiões - destaca que as famílias com rendimento familiar maior que R\$ 6.225,00 são as que mais consomem alimentos saudáveis por ano, como hortaliças e frutas, ao passo que as famílias com menor rendimento, ou seja, até R\$ 830,00, são as que menos consomem frutas e hortaliças (BRASIL; IBGE/POF, 2010).

Associado aos preços dos alimentos, o acesso a alimentos de baixa qualidade, ou seja, daqueles alimentos ultraprocessados, pouco nutritivos e compostos por conservantes, emulsificantes, sódio, gorduras de má qualidade, açúcares, entre outras substâncias, tem sido relacionado ao baixo consumo de alimentos de boa qualidade nutricional como frutas e hortaliças. Ademais, a maior parte produção de alimentos no mundo é voltada para produção

de ingredientes - como trigo, milho, soja e cana de açúcar – que servem de matéria prima aos produtos ultraprocessados, baratos, densamente energéticos e que são física e financeiramente mais acessíveis que os alimentos saudáveis (O' KANE, 2011; USDA, 2017).

Atualmente, segundo o estudo de O' Kane (2011), no mundo há meio bilhão de obesos, condição de pessoas cada vez mais novas. De forma agravante, ter saúde debilitada devido a outros fatores diminui a habilidade das pessoas absorverem os nutrientes disponíveis nos alimentos que consomem, o que aumenta no futuro a vulnerabilidade para doenças. Embora as causas de obesidade sejam múltiplas, é sabido que dietas ricas em energia e gordura combinadas com estilo de vida sedentário são os fatores de maior risco, e é esse tipo de alimento que o sistema de abastecimento alimentar atual mais produz e mais tem facilitado o acesso aos consumidores (DIAZ-MÉNDEZ & GARCÍA-ESPEJO, 2016).

Em 2005, 1,6 bilhão de pessoas no mundo acima de 15 anos estavam com sobrepeso, isso representa aproximadamente 23% da população mundial, e mais de 400 milhões de pessoas obesas, o que representa aproximadamente 7 % da população mundial. Nos EUA, por exemplo, 75 % da população está acima da faixa de peso considerada ideal. Já no Brasil, 52,5 % da população está acima do peso ideal. Ademais, na América Latina, países em que os índices de venda de alimentos ultraprocessados são menores e hábitos alimentares tradicionais ainda prevalecem, como Bolívia e Peru, possuem baixos índices de massa corpórea (IMC), enquanto que países onde a venda de ultraprocessados são maiores, como México e Chile, possuem altos índices de IMC (PAHO, 2014). Somando-se como causas desses índices de sobrepeso e obesidade, estão as escolhas e opções alimentares e, principalmente, a indústria de alimentos no modelo global de abastecimento alimentar. Na agroindústria, entre 1970 e 1996, houve um aumento de 22% na quantidade de gorduras e óleos e 23% de aumento de açúcares e doces, o que explica muito os índices alarmantes de sobrepeso e obesidade globais (BRASIL; PORTAL BRASIL, 2015; GARNETT, 2013; O' KANE, 2011; USDA, 2017).

Por conseguinte, considerando a fome e a má alimentação como efeitos paradoxais negativos, existentes no modelo hegemônico de abastecimento alimentar globalizado, entende-se que os mais marginalizados desse modo de produção e abastecimento alimentar - cidadãos de baixa renda e pobres, com limitado acesso financeiro aos alimentos - são os mais atingidos pelos efeitos negativos na saúde, em que a má-alimentação pode ser mais um dos fatores determinantes da pobreza. Não é por acaso que muito do crescimento em obesidade e doenças crônicas está agora ocorrendo em países em desenvolvimento que passam por uma transição nutricional, em que o consumo de alimentos ricos em gorduras e açúcares está aumentando,

impulsionado pela urbanização e globalização, substituindo os amiláceos e os alimentos ricos em fibras da dieta. É urgente a necessidade de se discutir alternativas a esse modelo, alternativas essas que venham a problematizar e resolver, na perspectiva da SAN - como defendido nesse estudo-, a relação antagônica entre carência nutricional e fome e o excesso de consumo de alimentos de má qualidade (BRASIL; PORTAL BRASIL, 2015; BRASIL; IBGE/POF, 2010; O' KANE, 2011, MACHADO et al., 2016; OMS, 2016).

2.3. Justificativa

As externalidades negativas do atual modelo de abastecimento alimentar, como os impactos ambientais, sociais – desenvolvimento rural e acesso -, econômicos e de saúde, requerem um novo direcionamento nas ações de abastecimento alimentar. As externalidades apresentadas podem ocorrer, entre outros motivos, devido a um hiato entre a discussão e a necessidade de uma política nacional de abastecimento alimentar como demanda social e as propostas e políticas difusas sobre abastecimento alimentar no Brasil. Vale ressaltar que não há em vigência no país um instrumento para definição dos eixos, diretrizes, objetivos e metas de uma política nacional de abastecimento alimentar – parte essencial para a formulação de ações integradas com os demais entes federados e com a sociedade.

Contudo, ações buscando a construção dessa política nacional já foram iniciadas no país. Em 2011, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal convidou a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA para discutirem o Projeto de Lei em tramitação no Senado que dispõe sobre ações de abastecimento alimentar (BRASIL; SENADO FEDERAL, 2011). Tal Projeto institui o Plano Nacional de Abastecimento de Hortifrutiflorigranjeiros (Planhort), com a finalidade de promover o desenvolvimento integrado da produção, comercialização e consumo de hortaliças, frutas, flores, plantas ornamentais e medicinais, produtos alimentícios naturais e perecíveis, pescado e de animais de pequeno porte, vivos, abatidos ou processados dos entrepostos públicos das três esferas de poder.

No entanto, incluindo a proposta do projeto de lei supracitado, a necessidade de analisar os principais documentos do Poder Executivo Federal, do Poder Legislativo Federal e dos Conselhos de Política Pública sobre abastecimento alimentar se torna notória por haver diversas

iniciativas difusas, partindo muitas vezes da mesma esfera de poder, as quais acabam sendo conflitantes muitas vezes. Pode-se exemplificar o fato da ausência de uma política nacional de referência para o tema e a existência de ações diversas de ordenamento do abastecimento alimentar, ora contemplando a ótica da SAN, da SA e do DHAA, ora contemplando mais os aspectos mercadológicos de produção de baixo custo, preços baixos e oferta de alimentos não saudáveis.

Portanto, as dimensões de saúde, meio ambiente, desenvolvimento rural e acesso a alimentos saudáveis foram as lentes pelas quais o pesquisador analisou os diversos documentos das três instâncias supracitadas, tendo como referência a SAN, a SA e o DHAA, definições que ancoram o conceito de abastecimento alimentar do CONSEA aqui adotado (FAO, 2014; CONSEA, 2014ab). Ressalta-se que esta abordagem do CONSEA se coaduna com a ontologia e epistemologia do pesquisador na busca da compreensão do seu objeto de pesquisa.

Partindo desse entendimento, o estudo selecionou documentos para serem analisados de 2003 – período de início do Governo do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República, cuja uma das prioridades seria combater a miséria e a fome no Brasil, segundo registrado na “Carta ao Povo Brasileiro” (TONIAZZO, 2006) – até o ano de 2015, último ano completo e ininterrupto de governo do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República.

Este estudo busca identificar nos documentos selecionados como a conservação e preservação ambiental, a valorização e promoção da saúde humana, o acesso aos alimentos saudáveis pelas populações urbanas e rurais e a agricultura familiar no desenvolvimento rural são considerados nas ações de abastecimento alimentar.

A partir destas reflexões, foram formulados os objetivos do estudo.

3. OBJETIVOS

3.1. Objetivo Geral

Analisar as dimensões sociais, ambientais e de saúde de propostas, programas e políticas públicas relacionadas ao abastecimento alimentar no Brasil, sob a ótica da Segurança Alimentar e Nutricional, Soberania Alimentar e Direito Humano à Alimentação Adequada.

3.2. Objetivos Específicos

Caracterizar as propostas, políticas e programas federais relacionados ao abastecimento alimentar:

- i. pela ótica da conservação e preservação ambiental.
- ii. pela perspectiva do acesso da população a alimentos adequados e saudáveis.
- iii. com base no fomento à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural.
- iv. pelo aspecto da valorização e promoção da saúde humana.

4. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo com abordagem qualitativa, que adotou a técnica de análise documental. A técnica permite a análise subjetiva dos documentos selecionados, buscando a compreensão de um fenômeno onde esse ocorre e do qual faz parte. Nesse sentido, o pesquisador é o instrumento protagonista, pois é quem faz a seleção e recolha das informações, interessando-se tanto pelo processo como pelo produto. O desafio dessa abordagem recai sobre a capacidade e os critérios do pesquisador em selecionar, tratar e interpretar a informação, visando compreender a interação com sua fonte (KRIPKA, 2015). Isso exposto, buscou-se compreender não somente a presença ou não das dimensões sociais – desenvolvimento rural e acesso -, ambientais e de saúde sobre abastecimento alimentar, mas compreender as forças e motivações que levaram às propostas explicitadas nos documentos.

O capítulo inicia-se com uma breve discussão sobre a abordagem qualitativa, seguindo para a apresentação das fundamentações teóricas que motivaram a escolha metodológica, tendo como marco inicial a ontologia do pesquisador. Para tanto, considera-se a sequência *question-led* proposta por Grix (2002). Após a apresentação das fundamentações teórico-metodológicas é apresentado o desenho metodológico adotado para alcançar os objetivos estabelecidos. Nessa sequência são explicitados o contexto e o cenário da pesquisa, seguidos dos procedimentos e instrumentos utilizados para a recolha das informações, assim como, o tratamento e análise das mesmas.

Grix (2002) defende que as ferramentas de pesquisa devem ser utilizadas apropriadamente, dentro de suas características. No entanto, para usá-las adequadamente devemos antes de tudo compreendê-las. Por isso, o autor diz que a ontologia é o ponto inicial de toda pesquisa, pois reflete o que se acredita constituir a realidade social, ou seja, responder qual é a natureza da realidade política e social a ser investigada. Por conseguinte, epistemologia é sobre como fazer para saber o que se sabe. Essa sequência continua com a escolha metodológica, métodos e fonte. Este fluxo metodológico, conhecido como *question-led*, deve ser seguido na sequência exposta.

Nessa perspectiva, a pesquisa qualitativa tem como premissa o envolvimento do pesquisador com o(s) objeto(s) de pesquisa e o mundo ao redor. Assim, as experiências e a subjetividade do pesquisador são partes explícitas da produção do conhecimento. O método da pesquisa qualitativa é variado em suas abordagens, podendo iniciar a partir de um ponto de vista subjetivo, ou estudar a elaboração e o curso das interações, ou ainda, reconstruir as estruturas do campo social e o significado das práticas. Portanto, a abordagem qualitativa torna-

se um processo contínuo de construção de versões da realidade (FLICK, 2009; DENZIN & LINCOLN, 2006).

Destaca-se, por fim, que o estudo proposto - prevendo a identificação, análise e problematização dos documentos dos poderes Legislativo e Executivos federais e dos Conselhos de Política Pública sobre abastecimento alimentar no Brasil e com base na prerrogativa da abordagem qualitativa – utiliza-se da concepção dialética na análise dos resultados, enquanto método de investigação de fatos empíricos que nos são dados pela realidade sob a forma de trama de relações contraditórias, conflitantes dos fatos. Logo, o desafio do pensamento (plano abstrato, teórico) é trazer para o plano do conhecimento essa dialética do real (FRIGOTTO, 2000).

4.1. Desenho Metodológico

4.1.1. A Pesquisa e a Análise documental

A análise documental pode integrar um conjunto de estratégias de análises, ou como método autônomo, pode ser a única abordagem qualitativa. Ressalva-se que os documentos não são necessariamente elaborados para fins de pesquisa, o que não impede que sejam utilizados para tal (FLICK, 2009; DENZIN & LINCOLN, 2006).

Como trata-se em última análise da semântica dos documentos, esta é ordenada por duas fronteiras, de um lado a fronteira da linguística tradicional e, do outro lado, o território da interpretação do sentido das palavras – a hermenêutica. Ao optar pelo caminho da linguística tradicional a análise culminaria na análise de discurso, por abarcar os métodos lógicos estéticos, no entanto, ao optar pela hermenêutica, os métodos seriam puramente semânticos, composto pelos métodos psicológico-semânticos e semânticos-estruturais (CAMPOS, 2004).

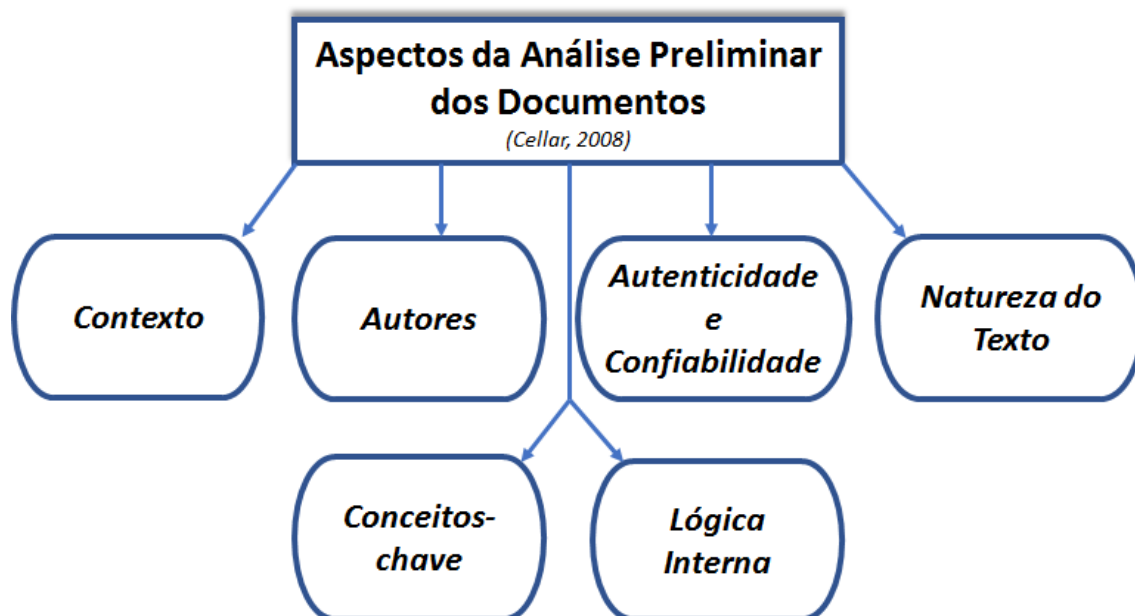
O conteúdo de uma comunicação apresenta uma visão polissêmica e valiosa, o que permite ao pesquisador qualitativo uma variedade de interpretações. A maior dificuldade da abordagem qualitativa, dessa maneira, repousa na forma como esse conteúdo é visto no campo objetivo, mais real, por assim dizer, e no campo simbólico, naquilo que não está aparente na mensagem. Portanto, os conteúdos explícitos devem ser analisados a partir deles mesmos e não falar por meio deles (CAMPOS, 2004, apud FRANCO, 1986). É nesse sentido que Campos (2004) afirma que a análise de conteúdo não deve ser extremamente vinculada ao texto ou a técnica, de modo que prejudique a capacidade intuitiva e a criatividade do investigador, nem

tão subjetiva, de forma a impor suas ideias e valores, utilizando-se do documento somente para confirmação dessas.

É a inferência que se pode ter dos textos objetivos que justifica a análise de conteúdo, pois um dado sobre conteúdo de uma comunicação é sem valor até que seja vinculado a outro e esse vínculo é representado por alguma forma de teoria (FRANCO, 1986). Campos (2004) ainda destaca que produzir inferência não se restringe em produzir suposições, mas embasá-las com pressupostos teóricos de diversas concepções de mundo e com as situações concretas de seus produtores ou receptores.

É prudente reforçar o que já foi dito antes, os documentos não são passíveis de transformação, de adaptação, são, portanto, definidos, acabados, mesmo sendo eles parciais, imprecisos ou incompletos. É preciso que o pesquisador tenha isso claro e que saiba utilizar os documentos dentro de suas “limitações”, pois muitas vezes são as únicas fontes de informações que se pode ter sobre aquilo que se quer investigar. Nesse intuito, o pesquisador deve avaliar adequadamente esses documentos com um olhar crítico, considerando suas particularidades e especificidades. Essa avaliação crítica é a primeira etapa de toda análise documental, com destaque às cinco dimensões da análise crítica preliminar que devem estar bem definidas pelo autor. Tais dimensões, segundo Cellard (2008), são: o contexto; o autor ou os autores; a autenticidade e a confiabilidade do texto; a natureza do texto; os conceitos-chave e a lógica interna do texto.

Gráfico 1. Os aspectos a serem buscados na análise preliminar dos documentos.



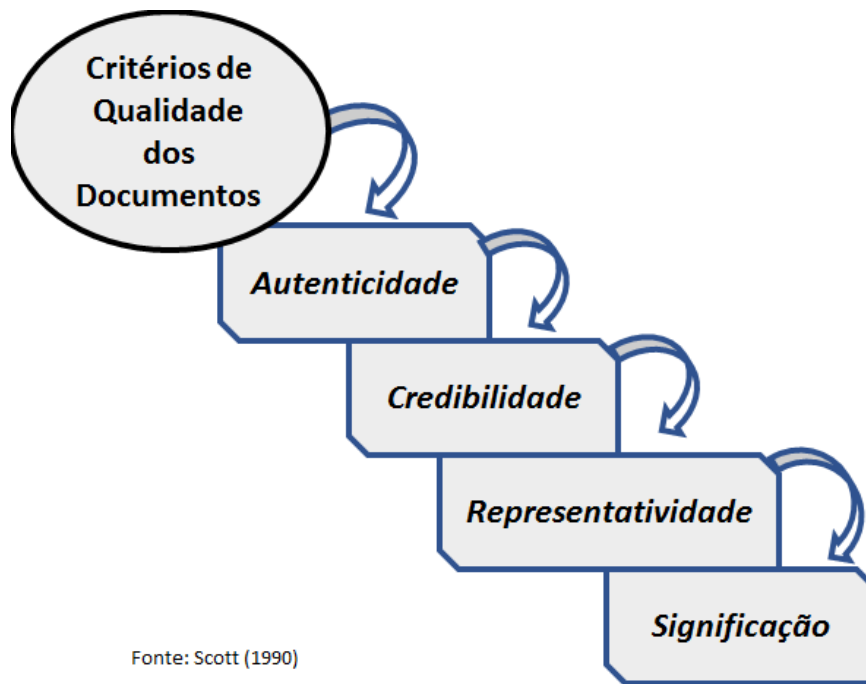
A compreensão dos sentidos dos termos é essencial na análise documental, visto que para muitos textos a significação de inúmeros termos evolui ao longo dos anos. Delimitar adequadamente o sentido das palavras e dos conceitos não é uma preocupação somente em relação aos documentos antigos, pois documentos contemporâneos podem utilizar palavras, expressões e conceitos técnicos, de áreas específicas, ou de regionalismos, linguagem popular e até gíria própria. É importante prestar atenção aos conceitos-chave presentes no texto, até mesmo para a categorização posterior na análise, e avaliar sua importância e seu sentido, segundo o contexto em que estão inseridos (CELLARD, 2008; SÁ-SILVA et al., 2009).

Portanto, neste estudo adotou-se a fronteira da linguística tradicional para análise semântica dos documentos. Logo, como destaca Campos (2004), a análise pela linguística tradicional culminou na análise de discurso, por abarcar os métodos lógicos estéticos.

4.1.2. Características intrínsecas da pesquisa e análise documental do objeto de estudo

Scott (1990) define quatro critérios para a avaliação da qualidade dos documentos (Gráfico 2) a serem utilizados, como a autenticidade, a credibilidade, a representatividade e a significação. A autenticidade refere-se ao documento primário e secundário, a credibilidade refere-se à confiabilidade do autor do documento e à ausência de erros, a representatividade nada mais é que a tipicidade, e a significação refere-se à clareza do documento. As fontes primárias são as que foram utilizadas nessa investigação, pois são materiais que ainda não receberam tratamento analítico, pois é essa a tarefa do pesquisador (OLIVEIRA, 2007).

Gráfico 2. Critérios para a avaliação da qualidade dos documentos



Os documentos podem ser definidos, ou categorizados, por doze tipos, segundo Scott (1990). Esses tipos são constituídos, por sua vez, por uma combinação de duas dimensões: a autoria e o acesso aos documentos, sendo a autoria os documentos pessoais e oficiais, no caso desse estudo os projetos de lei, políticas, propostas e programas e o acesso em documentos privados e públicos. A classificação desses documentos é definida pela acessibilidade, sendo essa fechada, restrita, de arquivo aberto, e de publicação aberta - que é o caso dessa investigação. Essas classificações são úteis para indicar os documentos que se pretende utilizar e sua avaliação da qualidade. Por fim, ao utilizar documentos no estudo deve-se vê-los como meios de comunicação, ou seja, questionando quais eram as intenções pessoais e institucionais na produção dos documentos.

Ao pesquisador cabe, sem prejuízo de outras obrigações, questionar o que foi omitido na produção do registro, por quem e por quê? Questionar quais foram as circunstâncias sociais que podem ter influenciado na produção do registro, o que para os documentos estratégicos, como propostas, projetos de lei, políticas, planos e programas, é crucial tal função do pesquisador. Os documentos devem ter seu conteúdo analisado por questionamentos sobre o que se pretende com esse, a que se referem, os padrões de referência e os padrões de produção e utilização desses em seus contextos reais (FLICK, 2009; DENZIN & LINCOLN, 2006).

Para este estudo foram considerados “documentos”, aqueles elaborados e publicados ou divulgados pelo Poder Executivo Federal, Poder Legislativo Federal e por um ou mais conselho

(s) nacional (is) de políticas públicas, relacionado (s) com o tema, que contam com a participação de representantes da sociedade civil organizada.

Inicialmente buscou-se a construção de um *corpus*, ou seja, o conjunto de documentos a serem analisados a partir dos critérios definidos na metodologia aqui adotada. No processo de escolha do *corpus* é prudente enfatizar que o pesquisador não deve manter o foco apenas no conteúdo, mas também no contexto, na utilização e função dos documentos, pois são referências que ajudam a compreender e decifrar a história de um processo (FLICK, 2009; CELLARD, 2008; LÜDKE & ANDRÉ, 1986; MINAYO 2004; BARDIN, 1977).

As normas de validade de compilação do *corpus* admitem alguns critérios de modo a seguir um rigor científico durante a análise documental. Esses critérios são a exaustividade – seleção de todos os documentos possíveis que atendam ao objeto do estudo e aos objetivos; a representatividade, no caso deste estudo é a amostra de documentos que represente o universo das políticas que envolve a temática de abastecimento alimentar no nível federal; a homogeneidade – a possibilidade de organizar os documentos selecionados em temas e categorias comuns e a pertinência – fonte de documentos capazes, a partir das suas informações analisadas, de responder aos objetivos da pesquisa (BARDIN, 1988; RICHARDSON, 1989; MINAYO, 2004).

O primeiro passo para a análise das informações, na análise de conteúdo, é a definição da Unidade de Análise, ou unidade de significados, sendo essa subdividida em Unidade de Registro e Unidade de Contexto. Na Unidade de Análise o pesquisador é orientado pelas questões de pesquisa que necessitam ser respondidas e seleciona fragmentos, podendo ser palavras, expressões, frases e outros. A Unidade de Registro tem como critério a frequência com que esses fragmentos aparecem nos textos, ou dependendo do objeto a ser investigado, pode ser mais interessante, ao invés de focar na frequência dos fragmentos, explorar o contexto em que uma determinada unidade, ou fragmento, ocorre, por meio de um processo dinâmico e indutivo - que é o caso da Unidade de Contexto (LÜDKE & ANDRÉ, 1986; CAMPOS, 2004; MINAYO, 2004).

“Não obstante, podemos dizer que a opção por essa ou aquela unidade temática é uma conjunção de interdependência entre objetivos do estudo, as teorias explicativas adotadas pelo pesquisador e por que não dizer as próprias teorias pessoais intuitivas do pesquisador”
(CAMPOS, 2004: p. 613).

Definindo a Unidade de Análise, caracteriza-se a forma de registro dessas, como anotações à margem do próprio material, esquemas, diagramas e outras formas de síntese. Essas anotações são o primeiro momento de classificação das informações, podendo incluir o tipo de fonte, os tópicos ou temas tratados, o momento e local e a natureza do material coletado. Após organizar as informações o pesquisador pode voltar a examiná-las para detectar unidades mais frequentes. Esse, portanto, é o processo indutivo que leva à categorização e definição de tipologias. Essa categorização não é tarefa fácil, segundo Lüdke e André (1986), pois pode ser revisitada constantemente ao longo do estudo, confrontando a empiria e a teoria, gerando novas concepções e novos olhares para o objeto (LÜDKE & ANDRÉ, 1986; MINAYO, 2004).

Campos (2004) ainda trata da codificação das unidades de análise em categorização para evitar que essas se percam na diversidade do material pesquisado. A codificação é a transformação das informações brutas em categorias de forma sistemática, marcando-se as unidades de análise com sinais ou símbolos que permitam seu agrupamento posterior em categorias, sendo nesse estudo utilizada a codificação alfanumérica.

Assim, cada documento tem sua sigla, como – por exemplo - a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO)⁸. A sigla de cada documento está sempre junta aos códigos gerados do seu próprio conteúdo. Por exemplo, unidades de análise que relatam a importância da saúde nas políticas são apresentadas com o código SH (saúde humana), seguidas de um número - que faz referência a quantidade de vez em que o tema saúde destacou-se no texto -, assim, a primeira unidade de um documento sobre o tema saúde seria codificado como SH1. Ademais, deve-se acrescentar a sigla do documento ao final de cada código, o que nesse caso ficaria como SH1-PNAPO.

Outro exemplo, unidades de contexto sobre o tema da preocupação ambiental normalmente recebem a sigla MA (meio ambiente), seguida da sua numeração, MA1, por exemplo. No final, deve-se apenas acrescentar a sigla do documento a qual essa codificação corresponde, no nosso exemplo ficaria assim: MA1-PNAPO. Da mesma forma, quando uma unidade de análise faz referência ao desenvolvimento rural (DR), ela é seguida de um número e da sigla do documento analisado, o que ficaria como DR1-PNAPO – para a primeira unidade de análise encontrada -, DR2-PNAPO – para a segunda - e assim por diante.

⁸As siglas utilizadas para identificação de cada um dos oito documentos pesquisados são as seguintes: PNSAN (Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), PNAPO (Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica), PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), PA (Política Agrícola), CP (Carta Política da VCNSAN), PNAA (Política Nacional de Abastecimento Alimentar – proposta enviada à presidência da república via E. M. nº 11/2012-Consea), PDBR (Anteprojeto de Lei da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural-Condraf) e Planhort (Projeto de Lei da Câmara, nº 59, de 2015 – que institui o Plano Nacional de Abastecimento de Hortigranjeiros).

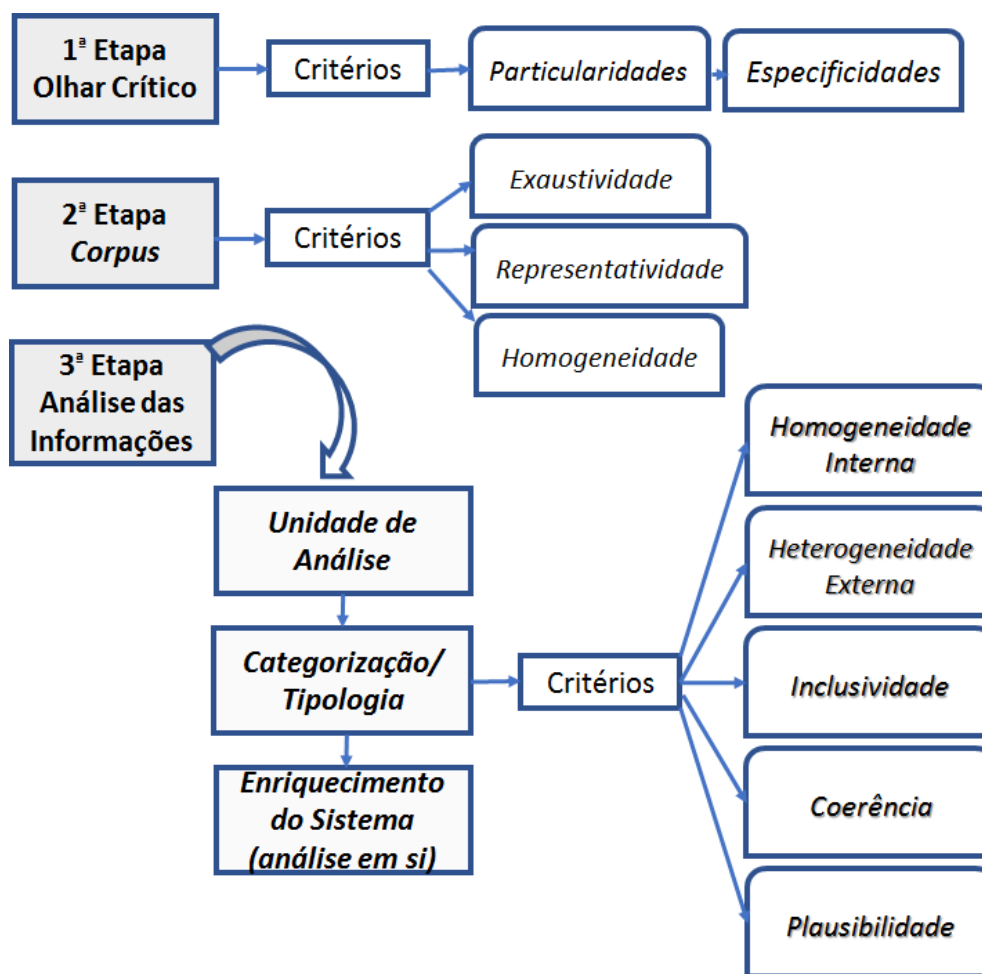
As categorias abarcam uma gama de temas, segundo seu grau de intimidade e proximidade, e devem refletir os propósitos da pesquisa, tendo alguns critérios centrais, como a homogeneidade interna, a heterogeneidade externa, inclusividade, coerência e plausibilidade. Além disso, as categorias devem ser mutuamente exclusivas, deixando clara as diferenças entre elas, assim, a ideia é que a imensa maioria das informações recolhidas sejam enquadradas em uma ou outra categoria (BARDIN, 1988; LÜDKE & ANDRÉ, 1986 e CAMPOS, 2004).

As categorias podem ser apriorísticas ou não apriorísticas. No caso da primeira o pesquisador inicialmente já possui categorias pré-definidas, segundo suas experiências prévias ou interesses, essa escolha pode enviesar o decorrer do estudo e dificultar a abertura intuitiva do pesquisador ao novo, ao se deparar com temas que não se encaixam nessas categorias pré-definidas. Portanto, a categorização não apriorística emerge totalmente do contexto estudado, o que exige do pesquisador um ir e vir aos documentos analisados e teorias embasadoras, sendo a mais aconselhável e a que foi utilizada nesse estudo (CAMPOS, 2004). Contudo, pode haver - na categorização não apriorística - repetição de categorias na análise dos diferentes documentos, visto que há assuntos que são, conforme a linha de argumentação adotada neste estudo, aspectos intrínsecos a qualquer modelo de abastecimento alimentar, independente da concepção ou entendimento que se tem de um sistema de abastecimento alimentar.

A terceira etapa trata-se do enriquecimento do sistema, ou análise propriamente dita, mediante um processo divergente, tendo as seguintes estratégias: aprofundamento, ligação e ampliação. Ou seja, com base nas recolhidas das informações já feitas o pesquisador revisita o *corpus* no intuito de aumentar seu conhecimento, descobrir novos ângulos e aprofundar sua visão, podendo também explorar as ligações existentes entre os vários itens, estabelecendo relações e associações e passando então a combiná-las, separá-las ou reorganizá-las. Isso propiciará ao investigador identificar os elementos emergentes que necessitam serem mais aprofundados (LÜDKE & ANDRÉ, 1986).

Dessa maneira, desenvolveu-se o gráfico abaixo orientador, contendo as etapas da análise das informações.

Gráfico 3. Sequência metodológica de Lüdke & André (1986) para análise das informações.



Fonte: Lüdke & André (1986)

Por fim, a última etapa é um novo julgamento das categorias quanto à sua abrangência e delimitação, como afirmam Lüdke & André (1986):

“Quando não há mais documentos para analisar, quando a exploração de novas fontes leva à redundância de informação ou a um acréscimo muito pequeno, em vista do esforço despendido, e quando há um sentido de integração na informação já obtida, é um bom sinal para concluir o estudo” (LÜDKE & ANDRÉ, 1986: p. 44).

Desta forma, após utilização de forma orientativa do Gráfico 3 para definição das unidades de análise e categorias de cada documento, desenvolveu-se uma tabela de análise das

informações (Anexo I), contendo as unidades de análise – com suas codificações -, organizadas por temas e categorias. O enriquecimento do sistema, aqui nomeado como análise propriamente dita, não se encontra na referida tabela de análise das informações e, sim, no Anexo II (análise completa dos resultados), no capítulo da discussão e, principalmente, no artigo científico escrito referente ao resultado dessa pesquisa.

Por fim, é pertinente enfatizar que tais categorias serão analisadas na perspectiva do conceito do CONSEA sobre abastecimento alimentar, ou seja, abastecimento alimentar deve compreender um modelo de produção, processamento, distribuição e comercialização socialmente equitativos, ambientalmente sustentáveis e culturalmente adequados que culminem no acesso à alimentação adequada e saudável pela população consumidora. Ademais, para a análise dos documentos selecionados foram utilizados três referenciais conceituais sobre o papel do abastecimento alimentar, o que contribuiu para a definição e aplicação das categorias. O primeiro referencial é o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), o segundo é a Soberania Alimentar (SA) e o terceiro a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), pois como afirma Minayo (2004):

“são aquelas que retêm historicamente as relações sociais fundamentais e podem ser consideradas balizas para o conhecimento do objeto nos seus aspectos gerais. Elas mesmas comportam vários graus de abstração, generalização e de aproximação”.

Ademais, entende-se que os conceitos desses três referenciais conceituais (DHAA, SA e SAN) corroboram com o referencial teórico-metodológico que sustenta a ontologia e epistemologia do pesquisador no presente estudo, contribuindo para a definição das categorias analíticas.

4.2. Identificação e seleção dos documentos do estudo

Os critérios utilizados para identificação dos documentos foram dois. O primeiro, na seleção inicial, é referente aos documentos abordarem a perspectiva do abastecimento alimentar em seu conteúdo e, ao mesmo tempo, serem documentos estratégicos para suas respectivas pastas ministeriais, no caso do Poder Executivo Federal; estarem em tramitação em forma de projetos de lei, no caso do Poder Legislativo Federal; e apresentarem propostas de ação, seja

por meio de exposições de motivos ou cartas políticas, ao governo federal, no caso dos Conselhos de Política Pública.

O segundo critério utilizado para seleção final dos documentos foi, a partir dos documentos identificados na seleção inicial, identificar no corpo do texto a existência conjunta, ou seja, havia a necessidade da ocorrência dos itens “a”, “b” e “c” citados abaixo no mesmo documento:

- a. Produção (de alimentos);
- b. Distribuição ou abastecimento (de alimentos);
- c. Consumo (de alimentos).

A necessidade da presença explícita destes aspectos justifica-se por serem partes essenciais de um sistema de abastecimento alimentar, independente da perspectiva de abastecimento alimentar adotada.

4.2.1. Documentos que compuseram o “corpus” final da análise documental

Foram selecionados os seguintes documentos após o atendimento aos critérios de seleção supracitados:

4.2.1.1. Documentos do Poder Executivo Federal:

- (i) Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) – Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010;
- (ii) Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) – Decreto 7.794, de 20 de agosto de 2012;
- (iii) Política Agrícola (PA) – Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991;
- (iv) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003;

4.2.1.2. Documentos dos Conselhos de Políticas Públicas:

- (i) Carta Política da 5º Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – *Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar*, do dia 06 de novembro de 2015 - CONSEA.
- (ii) Exposição de Motivos nº 011-2012/CONSEA, do dia 28 de dezembro de 2012. Institui a Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA).
- (iii) Anteprojeto de Lei da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) – CONDRAF.

4.2.1.3. Documento do Poder Legislativo Federal:

- (i) PL 174/2011 - Institui o Plano Nacional de Abastecimento de Hortigranjeiros - Planhort, dispõe de normas gerais para os entrepostos públicos de abastecimento alimentar, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Tramitado para o Senado como Projeto de Lei da Câmara, nº 59, de 2015.

4.3. A prática da análise dos documentos

Inicialmente foi analisado cada documento, separadamente, identificando as suas unidades de análise, codificações, categorizações (Anexo 1). Nos resultados (o artigo) e no Anexo II (análise completa dos Resultados) foi feito o enriquecimento do sistema, que são análises relacionais dos documentos, das três esferas políticas, considerando os contextos interno e externo de sua criação. Portanto, todos os documentos das três esferas políticas foram analisados conjuntamente, a partir da perspectiva das quatro categorias finais encontradas, Meio Ambiente, Saúde Humana, Acesso aos Alimentos e Desenvolvimento Rural.

Destarte, a análise dos documentos deu-se de forma sistemática. Inicialmente, identificou-se as unidades de contexto do documento analisado, que, por sua vez, receberam codificações e, posteriormente, foram organizadas em categorias, dentro da lógica interna do documento estudado. No segundo momento da análise, as unidades de contexto e suas categorias foram relacionadas ao contexto no qual os documentos foram elaborados. Coube ao pesquisador analisar também a utilização e função dada aos documentos, assim como, o papel e funções dos autores e instituições formuladores dos documentos.

Ademais, no segundo momento, buscou-se refletir sobre o que foi omitido em cada documento, por quem e o porquê. Portanto, a análise documental foi separada em dois momentos, o primeiro voltado ao estudo minucioso das informações contidas no texto dos documentos, identificando e selecionando as unidades de contexto, categorizando-as e relacionando-as com o contexto de criação desses; no segundo momento, ocorreu uma análise das percepções oriundas do primeiro momento de todos os documentos do *corpus*, dentro de cada uma das quatro categorias finais – o que pode ser visto nos resultados, discussão e considerações finais desse estudo.

As referências conceituais utilizadas para fazer a análise documental, considerando a ontologia e epistemologia do pesquisador, abordaram a perspectiva da Segurança Alimentar e Nutricional como sendo a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL; SISAN, 2006). Ademais, para que a Segurança Alimentar e Nutricional possa ser alcançada ela deve estar coerente com a abordagem dos direitos humanos, portanto, entende-se que a SAN é a estratégia, materializada em políticas públicas específicas, para garantir a todos o Direito Humano à Alimentação Adequada, segunda referência utilizada para a análise documental (MALUF, 2009; BURITY, et al., 2010; CONSEA, 2009b).

O DHAA é entendido como um direito inerente a toda pessoa de ter acesso regular, permanente e irrestrito a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, respeitando as características culturais e tradicionais das populações. Assim tanto o acesso ao alimento como sua qualidade são cruciais para a realização deste direito (FAO, 2014).

A Soberania Alimentar compõe a tríade das referências conceituais da análise documental deste estudo e é compreendida como o direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade de modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. Ademais, o conceito de SA defende que ela favorece a soberania econômica, política e cultural dos povos. (CAMPOS & CAMPOS, 2007).

Considerando esses aspectos conceituais da SA, a efetivação do direito humano à alimentação dar-se por meio do exercício soberano das políticas públicas de abastecimento alimentar.

Por conseguinte, considerando as referências de SAN, DHAA e SA para análise dos documentos, mais precisamente para análise das dimensões do abastecimento alimentar, vale destacar que na análise se buscou a relação dialética entre os documentos analisados, considerando a natureza das fontes, como instituições e autores envolvidos. e evidenciar a realidade política e social do contexto de elaboração dos documentos, evidenciando e problematizando possíveis motivações e desfechos identificados nas propostas e políticas de abastecimento alimentar.

4.4. Aspectos Éticos

As pesquisas científicas com seres humanos precisam ser analisadas e julgadas pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) das instituições de pesquisa no Brasil (Res. nº 466/2012), considerando o Manual Operacional para Comitês de Ética em Pesquisa, da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa, do Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde e a Resolução CNS nº 196/96 e demais dispositivos complementares. No entanto, entende-se que a pesquisa documental do presente estudo não envolve pesquisa com seres humanos direta e indiretamente, mesmo em relação ao manejo de informações e materiais. Este entendimento é válido, pois as amostras documentais que serão analisadas não envolverão diretamente pessoas físicas e sim, posições governamentais, parlamentares e da sociedade civil organizada.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de abastecimento alimentar adotado nesse estudo permitiu fazer uma análise crítica sobre as dimensões de desenvolvimento rural, de uso e conservação ambiental e de promoção da saúde humana nos documentos selecionados. Considerando isso, os Conselhos de Política Pública e o Poder Executivo Federal, com exceção da Política Agrícola, entendem que é preciso propiciar o acesso à água e à terra pela reforma agrária e ter na transição agroecológica livre de transgênicos e agrotóxicos - que deve seguir os princípios da produção sustentável e dos modos tradicionais de produção de alimentos da sociobiodiversidade - a situação ideal para o desenvolvimento rural sustentável no abastecimento alimentar, favorecendo a dinamização dos espaços rurais. Os resultados dessas transformações na saúde humana, na perspectiva dessas duas esferas políticas, têm como ponto de partida essa mudança no padrão de produção, mas também mudanças no padrão de consumo, como as práticas e hábitos alimentares saudáveis, cujo potencial para prevenção e controle de doenças crônicas devido à má alimentação é conhecido. As premissas que serviram de alicerce para a construção dessas propostas e políticas públicas estão ancoradas em grande medida nos conceitos da SAN, da SA e do DHAA.

Uma explicação para essa proximidade de entendimento sobre abastecimento alimentar nos documentos dos Conselhos de Política Pública e nos documentos do Poder Executivo Federal é, nos últimos anos, a crescente participação e controle social não somente na avaliação, mas também na discussão, proposição, execução, controle e monitoramento das políticas governamentais no Brasil (PERINI, 2013; BURLANDY, 2009). Essa abertura em prol de uma maior participação da sociedade nas políticas públicas de abastecimento alimentar reforça a promoção da Soberania Alimentar presentes nos documentos analisados.

Por outro lado, a contradição das ações e a invisibilidade dada aos modelos alternativos de abastecimento alimentar e a busca pelo fortalecimento do modelo hegemônico de abastecimento alimentar regem as ações da Política Agrícola e do Planhort. A PA busca a integração dos modelos de produção agrícola e abastecimento alimentar existentes ao modelo hegemônico, em que, apesar de prever a proteção do meio ambiente, prioriza a manipulação e melhoramento de materiais genéticos na agricultura; incentiva a inserção da agricultura familiar na lógica dominante de produção e abastecimento alimentar; e reduz a discussão de abastecimento alimentar e saúde humana à perspectiva do controle sanitário de produtos animais e vegetais. No Planhort os entrepostos públicos devem se limitar a difundir políticas de preservação ambiental, a prever venda de espaços físicos para comercialização de produtos da

agricultura familiar e ao controle de resíduos de agrotóxico, de higienização e rastreabilidade como promoção da saúde humana. Portanto, essas são as principais referências sobre preocupação ambiental, social e de saúde nas ações de abastecimento alimentar do Planhort e na Política Agrícola.

As contradições e as assimetrias do papel do abastecimento alimentar entre os documentos dos Conselhos de Política Pública e Poder Executivo Federal e o documento do Poder Legislativo Federal e a Política Agrícola ocorrem, mormente, por não haver no Brasil uma política nacional de abastecimento alimentar, que ordene e regule as ações de abastecimento na esfera nacional, estadual, local e territorial – conforme a análise crítica feita da proposta da Abracen. O ordenamento e a regulação partiriam da construção participativa de um plano nacional de abastecimento alimentar, em que todas as propostas, políticas, programas e ações fossem discutidas e construídas sob a perspectiva da política nacional. Demais planos estaduais, distrital e municipais seguiriam as diretrizes e princípios do plano nacional. Destaca-se que desde a 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2004), o Consea defende a instituição de uma PNAA (CONSEA 2015b; CONSEA, 2012).

Essa Política proposta deveria ser antes de tudo soberana, com democratização dos sistemas de comercialização por meio do apoio a circuitos curtos de produção e consumo sustentáveis, combinados com uma política de agricultura urbana e periurbana, além de outras que favoreçam a disponibilidade e o acesso a alimentos saudáveis, promovendo a saúde humana. Esse modelo de abastecimento, como defende a Carta Política da VCNSAN, deve ter como componentes essenciais a participação direta do Estado no ordenamento e regulação das ações, tendo como instrumentos de promoção de políticas públicas de abastecimento as Centrais de Abastecimento (Ceasas) e o fortalecimento da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), acompanhados da recuperação e ampliação dos demais equipamentos públicos estaduais, municipais e distritais de abastecimento (CUNHA, 2016; BRASIL 2015; WEGNER & BELIK, 2012; MALUF, 2009; BURLANDY, 2009).

Assim, uma política nacional de abastecimento alimentar, que considera os impactos sociais, ambientais e de saúde e garanta a segurança alimentar e nutricional, como exposta acima, deve ter de forma geral, como campos de atuação, tanto os alimentos (disponibilidade e acessibilidade de bens) quanto a alimentação (modos de apropriação dos bens pela população), englobando ações de caráter geral relacionadas com o comércio de alimentos e os serviços de alimentação, bem como ações dirigidas a grupos populacionais específicos, todas coordenadas com programas voltados para a produção equitativa e sustentável dos alimentos. Desta forma,

as propostas dos Conselhos de Política Pública e as políticas e programas do Poder Executivo Federal são referências para a construção de uma política nacional de abastecimento alimentar, que valorize a SAN, o DHAA e a SA.

Por fim, vale ressaltar o percurso deste estudo, em que um dos principais desafios foi a limitada bibliografia sobre a temática do abastecimento alimentar no Brasil e no exterior, assim como, sobre o papel estratégico das centrais de abastecimento como instrumento de políticas públicas na área da Segurança Alimentar e Nutricional, da Soberania Alimentar e do Direito Humano à Alimentação Adequada. A falta de pesquisas sobre as iniciativas inovadoras de modelos de abastecimento alimentar e, principalmente, sobre os impactos negativos do modelo hegemônico de abastecimento globalizado delega à sociedade assumir cada vez mais os custos ambientais, sociais e de saúde dos processos de produção, distribuição, acesso e consumo de alimentos no país. Ademais, avalia-se que o estudo pode contribuir com o fortalecimento de um campo de análise ainda insuficiente no Brasil e que poderia ser complementado com entrevistas com atores envolvidos na construção e objetos das propostas e políticas de abastecimento alimentar.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRACEN. Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento. Câmara aprova regulamentação para as Ceasas. 2015. Disponível em: <<http://abracen.org.br/abracen/camara-aprova-regulamentacao-para-ceasas/#.Waa9cMiGPIU>>. Acesso em: 30 ago 2017.
- ABRAS. Associação Brasileira de Supermercados. Ranking ABRAS/Superhiper 2015 mostra os grandes números do setor e as maiores empresas. 2016. Disponível em: <<http://www.abrasnet.com.br/clipping.php?area=20&clipping=55616>>. Acesso em: 04 mai. 2017.
- AGUIAR, D.R.D., FIGUEIREDO, A.M. Poder de mercado no varejo alimentar: uma análise usando os preços do estado de São Paulo. **RESR**, Piracicaba/SP, v. 49, n. 4, p. 967-990, Out-Dez 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/resr/v49n4/a07v49n4.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2016.
- AHUMADA, O., VILLALOBOS, J.R. Application of planning models in the agri-food supply chain: A review. **European Journal of Operation Research**. 195, p. 1-20. 2009.
- ALMEIDA, P. R. O Brasil e o FMI desde Bretton Woods: 70 anos de história. **Revista Direito GV**, São Paulo. 10(2), p.469-496, Jul–Dez 2014.
- ALTIERI, M.A. Agroecologia, agricultura camponesa e soberania alimentar. *Revista NERA. Presidente Prudente*. 13(16), p.22-32, Jan-Jun 2010.
- ALTIERI, M.A.; TOLEDO, V.M. The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. **Journal of Peasant Studies**. London. 38(3), p. 587-612, jul 2011.
- ANDREYEVA, T., et al. Food retailer practices, attitudes and beliefs about the supply of healthy foods. **Public Health Nutrition**: v. 14, n. 6, p. 1024-1031. 2011.
- ARAMYAN, C.; ONDERSTEIJN, O.; van KOOTEN, O.; LANSINK, A.O. Performance indicators in agri-food production chains. In: *Quantifying the Agri-Food Supply Chain*. Springer, Netherlands (Chapter 5), p. 49–66. 2006.
- BADGLEY, C., et al. Organic agriculture and the global food supply. **Renewable Agriculture and Food Systems**. v. 22, n.2, p. 86-108. 2007.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo, França: **Edições 70**. 1977.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. **Edições 70**: Lisboa (Portugal). 1988.

BELIK, W.; MALUF, R. S. (Org.) Abastecimento e Segurança Alimentar: os limites da liberalização. p. 37-63. Campinas: **IE-Unicamp/Redcapa**, 2000.

BELIK W. CHAIM N. A., Formas Híbridas de Coordenação na Distribuição de Frutas e Verduras no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**. Instituto de Economia Unicamp. 2003.

BELIK, W; CORREA, V. H. C. A crise dos alimentos e os agravantes para a fome mundial. **Mundo Agrário**, v. 14, n. 27. ISSN 1515-5994. 2013.

BELLARBY J.; FOEREID B.; HASTINGS A. et al. Cool Farming: Climate Impacts of Agriculture and Mitigation Potential. Amsterdam. **Greenpeace**. 2008.

BIJMAN, W.J.J. Essays on agricultural co-operatives: governance structure in fruit and vegetable chains. **Proefschrift Rotterdam**. 2002. Disponível em: <http://www.lei.wageningen-ur.nl/publicaties/PDF/2002/PS_02_02.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.

BOWLING, D.R.; BETHERS-MARCHETTI, S.; LUNCH, C.K.; GROTE, E.E.; BELNAP, J. Carbon, water, and energy fluxes in a semiarid cold desert grassland during and following multiyear drought. **Journal of Geophysical Research** 115: doi: 10.1029/2010JG001322. issn: 0148-0227. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Caderno de Debates da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2015. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/5a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/documentos-da-5deg-conferencia/caderno-de-debates.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2015.

_____. **Lei nº 11.356, de 15 de setembro de 2016**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 06 set 2017.

_____. Congresso Nacional. Projeto de Lei Original nº 174 de 2011. Institui o Plano Nacional de Abastecimento de Hortigranjeiros – PLANHORT, fixa normas gerais para os entrepostos públicos de abastecimento alimentar, altera a Lei nº 8.666, de 21 de julho de 1993, e dá outras providências. 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491194>> Acesso em: 01 dez 2016.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Aquisição Alimentar Domiciliar *Per Capita*. Brasil e Grandes Regiões. **Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009**. 2010.

_____. Presidência da República. Com R\$ 187 bilhões, governo federal lança maior Plano Safra da história do Brasil. Notícia 2015. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/06/com-r-187-bilhoes-governo-federal-lanca-maior-plano-safra-da-historia-do-brasil>>. Acesso em 03 mai 2017.

_____. A Força da Agricultura – 1860 a 2010. 2010. Disponível em: <<http://www.bdpa.cnptia.embrapa.br/consulta/busca?b=ad&id=856484&biblioteca=vazio&busca=assunto:Agricultura&qFacets=assunto:Agricultura&sort=&paginacao=t&paginaAtual=142>>. Acessado em: 14abr. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Governo Federal aprimora investimentos do PAA. **Sítio Eletrônico do MDS**. 2016. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2016/fevereiro/governo-federal-aprimora-investimentos-do-paa>>. Acessado em: 16 mar 2016.

_____. Ministério da Saúde (MS). Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012. **Conselho Nacional da Saúde**. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2013/res0466_12_12_2012.html>. Acessado em: 21 abr 2016.

_____. Ministério da Saúde (MS). Conselho Nacional da Saúde. Comissão Nacional de Ética em Pesquisa. **Resolução nº 196/96, versão 2012**. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/web_comissoes/conep/arquivos/resolucoes/23_out_versao_final_196_ENCEP2012.pdf>. Acessado em: 21 abr 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). **Plano Safra 2015/2016**. Agricultura Familiar – Alimentos Saudáveis para o Brasil. 2015. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/plano%20safra%20cartilha%202015%202016.pdf>>. Acesso em: 03 mai 2017.

_____. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). **Casa Civil**. Plano Safra disponibiliza R\$ 30 bilhões em crédito para a agricultura familiar. 2017. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/plano-safra-disponibiliza-r-30-bilh%C3%B5es-em-cr%C3%A9dito-para-agricultura-familiar>>. Acesso em: 28 ago 2017.

_____. Portal Brasil. Agropecuária brasileira é uma das que mais cresce no mundo. **Infraestrutura**. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2017/05/agropecuaria-brasileira-e-uma-das-que-mais-cresce-no-mundo>>. Acesso em: 20 jun 2017.

_____. Portal Brasil. Metade dos brasileiros está com excesso de peso. **Saúde**. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2015/04/metade-dos-brasileiros-esta-com-excesso-de-peso>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Portal Brasil. Agricultura Familiar Produz 70% dos alimentos consumidos por brasileiros. **Economia e Emprego**. 2015b. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/07/agricultura-familiar-produz-70-dos-alimentos-consumidos-por-brasileiro>>. Acessado em: 03 mai 2017.

_____. Portal Brasil. Agronegócio deve ter crescimento de 2% em 2017. **Economia e Emprego**. Agropecuária. 2016. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/12/agronegocio-deve-ter-crescimento-de-2-em-2017>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Portal Brasil. Agricultura Familiar produz 70% dos alimentos consumidos por brasileiros. **Economia e Emprego**. Dia da agricultura familiar. 2015c. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/07/agricultura-familiar-produz-70-dos-alimentos-consumidos-por-brasileiro>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

_____. Senado Federal. 19ª Reunião da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal. Secretaria-Geral da Mesa. Secretaria de Taquigrafia. Subsecretaria de Registro e Apoio a Reuniões de Comissões. 2011. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4733927>>. Acesso em: 30 mai. 2017.

BRITO, A.L.C.; HELD, T.M.R.; BOTELHO, T.R. Apontamentos acerca da Política Agrícola brasileira. **Revista Pitágoras**. Nova Andradina/MS. 4(4) p.1-15, Dez-Mar 2013.

BURITY, V., FRANCESCHINI, T., VALENTE, F., RECINE, E., LEÃO, M., CARVALHO, M. F. Direito Humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. CDU 612.391(81). Brasília/DF. **ABRANDH**, 204p. 2010.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciênc Saúde Colet**. 14(3):851-60; 2009.

CAMPOS, C. J. G. Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Rev. Bras. Enferm.**, Brasília (DF), set/out;57(5):611-4. 2004.

CAMPOS, C. S. S.; CAMPOS, R. S. Soberania Alimentar como alternativa ao agronegócio no Brasil. **Scripta Nova, revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Universidad de Barcelona, Vol. XI, núm. 245 (68), 1 de agosto de 2007.

CANESQUI, AM.; GARCIA, RWD. Antropologia e nutrição: um diálogo possível. Rio de Janeiro: Editora **FIOCRUZ**. 306 p. 2005.

CANTORE, N. Impact of the common agricultural policy on food price volatility for developing countries. **Overseas Development Institute**. United Kingdom. p 34. 2012.

CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional). Análise dos indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional. **4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional +2**. Brasília, 2014a.

_____. Encontro Nacional: 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional +2. 18 a 20 de março de 2014. **Declaração Política**. Brasília, 2014b.

_____. **Exposição de Motivo nº 006/2009/CONSEA**. 2009a. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

_____. **Exposição de Motivo nº 011/2012/CONSEA**. 2012. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

_____. **Exposição de Motivo nº 002/2009/CONSEA**. 2009b. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

_____. Veja o que prevê o decreto da Política Nacional de SAN. **Notícias**. 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2010/agosto/veja-o-que-preve-o-decreto-da-politica-nacional-de-san>>. Acesso em: 29 ago 2017.

_____. Carta Política da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – *Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar*, do dia 06 de novembro de 2015 – Consea. 2015b. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2015/novembro/divulgada-carta-politica-da-5a-conferencia-nacional>>. Acesso em: 06 set 2017.

- COSTA, L.V., GOMES, M.F.M., LÍRIO, V.S., BRAGA, M.J. Produtividade agrícola e segurança alimentar dos domicílios das regiões metropolitanas brasileiras. **RESR**. Vol. 51, nº 4, p. 661-680. 2013.
- CELLARD, A. A análise documental. In: Poupart, Jean et al. A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, RJ: **Voices**, p. 295-316. 2008.
- CUNHA, A.R.A.A. Abastecimento alimentar: a superação do padrão Velho-Obsoleto para o Novo-Ancestral. In: CRUZ, Fabiana Thomé, MATTE, Alessandra, SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). Produção, consumo e abastecimento de alimentos – desafios e novas estratégias. Porto Alegre: **Editora da UFRGS**, p. 53 – 68, 2016.
- CUSTÓDIO, M. B., FURQUIM, N. R., SANTOS, G. M. M., CYRILLO, D. C. Segurança Alimentar e Nutricional e a construção de sua política: uma visão histórica. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 18(1): 1-10, 2011.
- DAROLT, M.R., LAMINE, C., BRANDEMBURG, A. A diversidade dos circuitos curtos de alimentos ecológicos: ensinamentos do caso brasileiro e francês. **Revista Agriculturas**, v. 10 – n.2, junho de 2013.
- DENZIN, N.K. & LINCOLN, Y.S. O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: Teorias e abordagens. 2ª Edição. Porto Alegre: **Artmed**. 2006.
- DIAZ-MÉNDEZ, C.; GARCÍA-ESPEJO, I. O potencial da sociologia da alimentação para estudar os efeitos da globalização alimentar. In: CRUZ, Fabiana Thomé, MATTE, Alessandra, SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). Produção, consumo e abastecimento de alimentos – desafios e novas estratégias. Porto Alegre: **Editora da UFRGS**, p. 25 – 51. 2016.
- DGPSA (DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y SANIDAD AGROPECUARIA. Documento final del estudio de políticas agroalimentares en Nicaragua. Nicaragua, Mai 2013.
- DUMONT, A.M.; VANLOQUEREN, G.; STASSART, P. M.; BARET, P.V. Clarifying the socioeconomic dimensions of agroecology: between principles and practices. **Agroecology and Sustainable Food Systems Journal**, v. 40, Ed. 1, 2016.
- DURAN, A. C.; DE ALMEIDA, S. L.; LATORRE, M. R.D.O.; JAIME, P. C. The role of the local retail food environment in fruit, vegetable and sugar-sweetened beverage consumption in Brazil. **Public Health Nutrition (Wallingford)**. v. 9, p. 1-10, 2015.

DURAN, A.C.; DIEZ ROUX, A.V.; LATORRE, M.R.D.O.; JAIME, P.C. Neighborhood socioeconomic characteristics and differences in the availability of healthy food stores and restaurants in Sao Paulo, Brazil. **Health and Place**. v. 23, p. 39-47, 2013.

FAO (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATIONS). O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Um retrato multidimensional. **Relatório 2014**. Brasília, agosto 2014.

_____. Superação da Fome e da Pobreza Rural – **iniciativas brasileiras**. 2016.

_____.FAO/WHO. Guidelines for the production, processing, labeling and marketing of organically produced foods. **Codex Alimentarius Commission**. 1999.

FAVERO et Al., A Centralização da Comercialização de Hortifrutícolas – O Caso dos Supermercados Bompreço S. A., **Anais do XLII Congresso da SOBER**, Cuiabá, 2004.

FILHO, M.B e RISSIN, A. A transição nutricional no Brasil: tendências regionais e temporais. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 19(Sup. 1): S181 – S191, 2003.

FLICK, U. Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa. 3a. Ed. **Porto Alegre: Artmed**, pp. 230-237.2009.

FRAGOSO, J. L. *Homens de grossa-aventura: acumulação e hierarquia na praça mercantil do Rio de Janeiro (1790-1830)*. Rio de Janeiro: **Civilização Brasileira**, 1998.

FRANCO, M.L.P.B., O que é análise de conteúdo. São Paulo: **PUC**. 1986.

FREITAS, R. C. M. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Rev. Katál**. Florianópolis. v. 10 n. 1 p. 65-74. 2007.

FRIGOTTO, G. O Enfoque da Dialética Materialista Histórica na Pesquisa Educacional. In: FAZENDA, I. Metodologia da Pesquisa Organizacional. 6 ed. São Paulo: **Cortez**. Cap. 6, p. 71-90. 2000.

GARCIA, R.W.D. Notas sobre a origem da culinária: uma abordagem evolutiva. Campinas. **Rev. Nutr. PUCCAMP** 8(2):231 -44. 1995.

GARNETT, T. Food Sustainability: problems, perspectives and solutions. Conference on "Future food and health" Symposium I: sustainability and food security. **Proceedings of the Nutrition Society**, 72, 29-39. 2013.

GRISA, C., SCHMITT, C. J., MATTEI, L. F., MALUF, R. S., LEITE, S. P. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Agriculturas**. V.8 – n. 3. Setembro, 2011.

GRIX, J. Introducing students to the generic terminology of social research. **Politics**, 22 (3), p. 175-186. 2002.

- HALWEIL, B. Can Organic Farming Feed Us All? Probably-but that may not be the right question. **World Watch** 19.3: 18. 2006.
- HAWKES C.; RUEL M. Value chains for nutrition. 2020 Conference: Leveraging Agriculture for Improving Nutrition and Health. 2020 Conference Paper 4. Washington, DC: **International Food Policy Research Institute**, 2011.
- HÉLIO, J. A. **Revista Agroanalysis**. Vol. 19, julho de 1999.
- HESPANHOL, R. A. M. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Soc. & Nat.**, Uberlândia, 25 (3): 469-483. 2013.
- HIRAI, W.G.; ANJOS, F.S. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Revista Texto e Contexto**. Porto Alegre. 6(2), p. 335-353, jul-dez2007.
- IFOAM - Organics International. Principles of Organic Agriculture. IFOAM – International Federation of Organic Agriculture Movements, **Bonn**, p. 4. 2005. Disponível em: <<http://www.ifoam.org/>>. Acesso em: 20 jun 2016.
- JAROSZ, L. The city in the country: growing alternative food networks in Metropolitan areas. **Journal of Rural Studies**. 24(3): p. 231-244, jul 2008.
- KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. de L. Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa. Atas CIAIQ2015. **Investigação Qualitativa em Educação/Investigación Cualitativa em Educación**/Volume 2, p. 243-247. 2015.
- LEHMAN, K. Once a Generation: The Search for Universal Food Security. Minesotta, **IATP**, 1996.
- LIPINSKI, B., HANSON, C., LOMAX, J., KITINOJA, L., WAITE, R. & SEARCHINGER, T. Reducing food loss and waste. **Working Paper**, Instalment 2 of Creating a Sustainable Food Future. Washington, DC: World Resources Institute. 2013.
- LÜDKE, M., ANDRÉ, M.E.D., A pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: **EPU**, 1986.
- MACHADO, P. P., OLIVEIRA N.R.F., MENDES, A.N. O indigesto sistema do alimento mercadoria. **Saúde Soc.** São Paulo, v. 25, n. 2, p. 505-515. 2016.
- MAGDOFF, F. The World Food Crisis: Sources and Solutions. **Monthly Review – an independente socialista magazine**. Volume 60, Number 1, 2008.
- MALUF, R. S. J. Segurança alimentar e nutricional. Petrópolis: **Vozes**, 2007.

- MALUF, R. S. A política de abastecimento, a soberania e a segurança alimentar e nutricional. Companhia Nacional de Abastecimento - Conab. **Revista Agricultura e Abastecimento Alimentar**. p. 97-108. 2009.
- MALUF, R.S.; SPERANZA, J.S. Preços dos alimentos, modelos de agricultura e abastecimento alimentar no Brasil: os casos da soja e feijão. Act!onaid. **Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura**. Relatório Técnico 7. Rio de Janeiro. 2014.
- MALUF, R. S, et al. Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. **Ciência & Saúde Coletiva**. 20(8): p. 2303-2312, 2015.
- MALUF, R. S. Diretrizes e componentes de uma política nacional de abastecimento alimentar e questões de implementação. **Projeto de Cooperação Técnica UTF/BRA083/BRA**. Texto de Conjuntura nº 8. OPPA/CPDA/UFRJ. 2015.
- MANIGLIA, E. As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: **Cultura Acadêmica**. 277 p. ISBN 978-85- 7983-014-3. 2009.
- MARTINE, G. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? Versão condensada de "Fases e Faces da Modernização Agrícola", **Revista de Planejamento e Políticas Públicas**, nº 3, IPEA, Brasília, agosto de 1990.
- MINAYO, M. C. S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 8º ed. São Paulo (SP): **Hucitec**; 2004.
- MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil. **Estudos Avançados** 17 (48). 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a02.pdf>>. Acessado em: 16 set. 2016.
- MÜLLER, A. L. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. 2007. 168f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.
- NAVARRO, E.F., et al. The impact of differentiated markets on the relationship between dairy processor and smallholder farmers in the Peruvian Andes. **Agricultural Systems**, 132, pp. 145-156. 2015.
- NODARI, R.O.; GUERRA, M.P. Plantas transgênicas e seus produtos: impactos, riscos e segurança alimentar (Biossegurança de plantas transgênicas). **Rev. Nutr.**, Campinas, 16(1):105-116, Jan-Mar 2003.

OCDE (The Organisation for Economic Co-operation and Development). Rising Food Prices – causes and consequences. 2008. Disponível em <<http://www.oecd.org/trade/agricultural-trade/40847088.pdf>>. Acesso em: 21 dez 2016.

O' KANE, G. What is the real cost of our food? Implications for the environment, society and public health nutrition. **Public Health Nutrition**: 15(2), p. 268-276. 2012.

OLIVEIRA, F.C., COLLADO, A.C., LEITE, L.F.C. Autonomy and sustainability; An integrated analysis of the development of new approaches to agrosystem management in family-based farming in Carnaubais Territory, Piauí, Brazil. **Agricultural Systems**, 115, p. 1-9, 2013.

OLIVEIRA, M. M. Como fazer pesquisa qualitativa. Petrópolis, **Vozes**, 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). Solução de Controvérsias. **Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento**. 2003.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Oficina regional para las Américas. **América Latina y el Caribe: Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional**. Sistemas alimentarios sostenibles para poner fin al hambre y la malnutrición. Santiago. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). United Nations General Assembly. Human Rights Council. **Report of the Special Rapporteur on the right to food, Oliver De Schutter**. Final Report: The transformative potential of the right to food. 2014.

_____. Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development. United Nations General Assembly. Human Rights Council. **Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter**. 2010.

PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION (PAHO). Consumption of ultra-processed food and drink products in Latin America: Trends, impact on obesity, and policy implications. **PAHO/ONU**, NMH/Risk Factors Unit to Dr Jean-Claude Moubarac (University of Sao Paulo /Université of Montréal). 2014.

PANEGASSI, R. L. Alimentação no Brasil Colonial: economia, sociedade e cultura. **Revista de Economia Política e História Econômica**, n. 14, agosto de 2008.

PANTOJA, I. Abastecimento alimentar: uma breve digressão historiográfica. **Revista Tempo Amazônico**. 1(1), p. 69-81, Jan-Jun 2013.

PETERSEN, P.; MUSSOI E.M.; SOGLIO F.D. Institucionalización del Enfoque Agroecológico en Brasil: Avances y Desafíos. **Agroecologia**. (8), p.73-79, 2013.

- PEREZ-CASSARINO, J. Agrofloresta, autonomia e projeto de vida: uma leitura a partir da construção social dos mercados. *Agrofloresta, Ecologia e Sociedade*. Curitiba. **Kairós Edições**. ISBN 978-85-63806-15-4; p. 233-272. 2004.
- PEREZ-CASSARINO, J. A construção social de mecanismos alternativos de mercados no âmbito da Rede Ecovida de agroecologia. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Curitiba. 2012.
- PERINI, J.H.M. Desafio da gestão intersetorial na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Dissertação (Mestrado) – Fundação Oswaldo Cruz (FioCruz). Ministério da Saúde. **Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca**, Rio de Janeiro, 2013.
- PIERZYNSKI, G.M.; SIMS, J.T.; VANCE, G.F. Organic chemicals in the environment. In: PIERZYNSKI, G.M.; SIMS, J.T.; VANCE, G.F. ed. *Soils and environmental quality*. **Boca Raton: Lewis Publishers**, p. 185-215. 1994.
- QUALMAN, E. *Socialnomics*, Hoboken, New Jersey, John Wiley Trade. 2009.
- RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 2º ed. São Paulo (SP): **Atlas**; 1989.
- SÁ-SILVA, J.R., ALMEIDA, C.D., GUINDANI, J.F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. São Leopoldo, ano I, n. I, p.15, jul. 2009.
- SANTOS, A.; COSTA, C. Características gerais do varejo no Brasil. **BNDES Setorial**. Rio de Janeiro, mar 1997.
- SCHNEIDER, S., CRUZ, F.T., MATTE, A. Estratégias alimentares e de abastecimento: desafios e oportunidades para as cidades e para o meio rural. In: CRUZ, Fabiana Thomé, MATTE, Alessandra, SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). **Produção, consumo e abastecimento de alimentos – desafios e novas estratégias**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 9 – 22. 2016.
- SCHUTTER, O. DE. Conselho de Direitos Humanos. Décima sexta sessão. Item 3 da agenda Promoção e proteção de todos os direitos humanos, direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, inclusive o direito ao desenvolvimento. **Relatório apresentado pelo Relator Especial sobre direito à alimentação**. 2002.
- SCOTT, J. *A Matter of Record – Documentary Sources in Social Research*. Cambridge: **Polity**. 1990.

SERRA, L. S.; MENDE, M. R. F.; SOARES, M. V. A.; MONTEIRO, I. P. Revolução Verde: reflexões acerca da questão dos agrotóxicos. **Revista CEDS**. 4(1) 24p. 2016.

SONDERSKOV, K. M., DAUGBJERG, C. The state and consumer confidence in eco-labeling: organic labeling in Denmark, Sweden, The United Kingdom and The United States. **Agriculture and Human Values**, 28, p. 507-517. 2011

TALAMINI, E., PEDROZO, E. A., LAGO-DA-SILVA, A. Gestão da cadeia de suprimentos e a segurança do alimento: uma pesquisa exploratória na cadeia exportadora de carne suína. **Gestão e Produção**. V2, n.1, p. 107-120, jan – abr 2005.

TONIAZZO, A.B. A Eleição de 2002 em palavras: Estratégias discursivas de Lula. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares de Comunicação. **XXIX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**. UnB. 12p. 6 a 9 de set 2006.

TRENTO, E. J., SEPULCRI, O. e MORIMOTO, F. Comercialização de frutas, legumes e verduras. Curitiba: EMATER, **Série Informação Técnica**. 085, 2011.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA). **Economic Research Service**. Documentation. 2017. Disponível em: < <https://www.ers.usda.gov/data-products/food-access-research-atlas/documentation/>>. Acesso em: 20 jun 2017.

VALENTE, F.L.S. Do combate à fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o direito à alimentação adequada in Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas. **Cortez Editora**, São Paulo, 2002. p. 40-43

VAN DER VORST, J.G.A.J. Effective food supply chains: generating, modelling and evaluating supply chain scenarios. **Proefschrift Wageningen**. 2000. Disponível em: <<http://www.library.wur.nl/wda/dissertations/dis2841.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

VIEGAS, M. T. Agroecologia e circuitos curtos de comercialização num contexto de convencionalização da agricultura orgânica. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2016.

VIEIRA FILHO, J. E. R. Grupos de eficiência tecnológica e desigualdade produtiva na agricultura brasileira. In: ALVES, E. R. A., SOUZA, G. S. e GOMES, E. G. Contribuição da Embrapa para o desenvolvimento da agricultura no Brasil. Brasília, DF: **Embrapa**, 2013.

WEGNER, R. C., y BELIK, W. Distribuição de hortifruti no Brasil: papel das Centrais de Abastecimento e dos supermercados. **Cuadernos de desarrollo rural**, 9 (69), 195-220. 2012.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). World Health Statistics 2015. ISBN 978 92 4 069443 9. 2015. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/170250/1/9789240694439_eng.pdf?ua=1> Acesso em: 15 abr. 2016.

YANG, S. Can organic crops compete with industrial agriculture? Research, Science and Environment. **Barkeley Food Institute**. 2014. Disponível em: <<https://food.berkeley.edu/>>. Acesso em: 20 jun 2017.

ZIEGLER, J. Le Droit à l'alimentation. Mille et une Nuits. p.126, 2003.

Anexo I - Tabelas de Análise das Informações

Abaixo seguem todas as tabelas de análise das informações dos documentos do Poder Executivo Federal, do Poder Legislativo Federal e dos Conselhos de Políticas Públicas separadas por temas, unidade de análise e categorias finais. Vale destacar que os textos contidos nas tabelas são a literalidade das informações, não havendo qualquer análise além do que está explícito nos documentos. As reflexões que extrapolam as informações contidas nos documentos estão presentes somente no capítulo dos resultados.

Análise das Informações		
Política Agrícola – Lei nº 8.171 de 17 de janeiro de 1991		
Ludke e André (1986)		
Temas e suas Unidades de Contextos	Codificações	Categorias
<p>1. Preocupação com o aumento da produção – Desenvolvimento Produtivo</p> <p>(a) Inciso I, Art. 2º: “a atividade agrícola compreende processos físicos, químicos e biológicos, onde <u>os recursos naturais envolvidos devem ser utilizados e gerenciados, subordinando-se às normas e princípios de interesse público</u>, de forma que seja cumprida a função social e econômica da propriedade” (DP1-PA)</p> <p>(b) Inciso VI, Art. 2º: “o processo de desenvolvimento agrícola deve proporcionar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais” (DP2-PA)</p> <p>(c) Inciso VIII, Art. 3º: “promover e estimular o desenvolvimento da ciência e da tecnologia agrícola pública e privada, em especial aquelas voltadas para a utilização dos fatores de produção internos” (DP3-PA)</p> <p>(d) Inciso XI, Art. 3º: “estimular o processo de agroindustrialização junto às respectivas áreas de produção” (DP4-PA)</p> <p>(e) Inciso XV, Art. 3º: “assegurar a qualidade dos produtos de origem agropecuária, seus derivados e resíduos de valor econômico” (DP7-PA)</p>	<p>Desenvolvimento Produtivo (DP1-PA, DP2-PA, DP3-PA, DP4-PA, DP5-PA e DP6-PA)</p> <p>Desenvolvimento Produtivo e Assistência Técnica (DPATER1-PA e DPATER2-PA)</p> <p>Papel do Estado na Política Agrícola (E1-PA e E2-PA)</p> <p>Desenvolvimento Rural (DR1-PA, DR2-PA, DR3-PA, DR4-PA, DR5-PA, DR6-PA e DR7-PA)</p> <p>Desenvolvimento Rural e Assistência Técnica (DRATER-PA)</p> <p>Meio Ambiente</p>	<p>Desenvolvimento Rural (DR1-PA, DR2-PA, DR3-PA, DR4-PA, DR5-PA, DR6-PA, DR7-PA e DRATER-PA)</p> <p>Desenvolvimento Produtivo (DP1-PA, DP2-PA, DP3-PA, DP4-PA, DP5-PA, DP6-PA, DPATER1-PA e DPATER2-PA)</p> <p>Meio Ambiente (RIA1-PA, RIA2-PA, RIA3-PA, RIA4-PA, MA1-PA, MA2-PA,</p>

<p>(f) Art. 16º: “A assistência técnica e extensão rural buscarão viabilizar, com o produtor rural, proprietário ou não, suas famílias e organizações, soluções adequadas a seus problemas de produção, gerência, beneficiamento, armazenamento, comercialização, industrialização, eletrificação, consumo, bem-estar e preservação do meio ambiente” (DPATER1-PA)</p> <p>(g) Inciso III, Art. 17º: “identificar tecnologias alternativas juntamente com instituições de pesquisa e produtores rurais” (DPATER2-PA)</p> <p>(h) Inciso I, Art. 30º: “previsão de safras por Estado, Distrito Federal e Território, incluindo estimativas de área cultivada ou colhida, produção e produtividade” (DP5-PA)</p> <p>(i) Inciso I, Art. 48º: “estimular os investimentos rurais para produção, extrativismo não predatório, armazenamento, beneficiamento e instalação de agroindústria, sendo esta quando realizada por produtor rural ou suas formas associativas” (DP6-PA)</p> <p>2. A importância do Estado como promotor da agricultura</p> <p>(a) Inciso I, Art. 3º: “na forma como dispõe o art. 174 da Constituição, o Estado exercerá função de planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, destinado a promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais” (E1-PA)</p> <p>(b) Inciso I, Art. 10º: “O Poder Público deverá: proporcionar a integração dos instrumentos de planejamento agrícola com os demais setores da economia” (E2-PA)</p>	<p>(MA1-PA, MA2-PA, MA3-PA, MA4-PA, MA5-PA, MA6-PA, MA7-PA, MA8-PA e MA9-PA)</p> <p>Risco de Impacto Ambiental (RIA1-PA, RIA2-PA, RIA3-PA e RIA4-PA)</p> <p>Estoque de Alimentos (EA1-PA, EA2-PA, EA3-PA, EA4-PA e EA5-PA)</p>	<p>MA3-PA, MA4-PA, MA5-PA, MA6-PA, MA7-PA, MA8-PA e MA9-PA)</p> <p>O papel do Estado (E1-PA, E2-PA, EA1-PA, EA2-PA, EA3-PA, EA4-PA e EA5-PA)</p>
---	---	---

<p>3. Desenvolvimento Rural e agricultura familiar</p> <p>(a) Inciso III, Art. 3º: “eliminar as distorções que afetam o desempenho das funções econômica e social da agricultura” (DR1-PA)</p> <p>(b) Inciso VII, Art. 3º: “compatibilizar as ações da política agrícola com as de reforma agrária, assegurando aos beneficiários o apoio à sua integração ao sistema produtivo” (DR2-PA)</p> <p>(c) Inciso X, Art.3º: “prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família” (DR3-PA)</p> <p>(d) Inciso XVII, Art. 3º: “melhorar a renda e a qualidade de vida no meio rural” (DR4-PA)</p> <p>(e) Inciso III, Art. 12º: “A pesquisa agrícola deverá: dar prioridade à geração e à adaptação de tecnologias agrícolas destinadas ao desenvolvimento dos pequenos agricultores, enfatizando os <u>alimentos básicos</u>, equipamentos e implementos agrícolas voltados para esse público” (DR5-PA)</p> <p>(f) Inciso II, Art. 17º: “estimular e apoiar a participação e a organização da população rural, respeitando a organização da unidade familiar bem como as entidades de representação dos produtores rurais” (DRATER-PA)</p> <p>(g) § 1º, Art. 48º: “Quando destinado a agricultor familiar ou empreendedor familiar rural, nos termos do art. 3o da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006, o crédito rural terá por objetivo estimular a geração de renda e o melhor uso da mão-de-obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários, desde que desenvolvidos em estabelecimento rural ou áreas comunitárias próximas, inclusive o turismo rural, a produção de artesanato e assemelhados” (DR6-PA)</p>		
--	--	--

(h) Art. 52º: “O Poder Público assegurará crédito rural especial e diferenciado aos produtores rurais assentados em áreas de reforma agrária” (DR7-PA)

4. Preocupação com a conservação do Meio Ambiente

- (a) Inciso IV, Art. 3º: “proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais” (MA1-PA)
- (b) Inciso IV, Art. 4º: “proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais” (MA2-PA)
- (c) Incisos IV a VII, Art. 19º: “O poder Público deverá: promover e/ou estimular a recuperação das áreas em processo de desertificação. Desenvolver programas de educação ambiental, a nível formal e informal, dirigidos à população. Fomentar a produção de sementes e mudas de essências nativas. Coordenar programas de estímulo e incentivo à preservação das nascentes dos cursos d'água e do meio ambiente, bem como o aproveitamento de dejetos animais para conversão em fertilizantes” (MA3-PA)
- (d) Art. 23: “As empresas que exploram economicamente águas represadas e as concessionárias de energia elétrica serão responsáveis pelas alterações ambientais por elas provocadas e obrigadas a recuperação do meio ambiente, na área de abrangência de suas respectivas bacias hidrográficas” (MA4-PA)
- (e) Art. 26º: “A proteção do meio ambiente e dos recursos naturais terá programas plurianuais e planos operativos anuais elaborados pelos órgãos competentes, mantidos ou não pelo Poder Público, sob a coordenação da União e das Unidades da Federação” (MA5-PA)
- (f) Inciso VIII, Art. 48º: “estimular o desenvolvimento do sistema orgânico de produção agropecuária” (MA6-PA)

- (g) Art. 99º: “A partir do ano seguinte ao de promulgação desta lei, obrigue o proprietário rural, quando for o caso, a recompor em sua propriedade a Reserva Florestal Legal, prevista na Lei nº 4.771, de 1965, com a nova redação dada pela Lei nº 7.803, de 1989, mediante o plantio, em cada ano, de pelo menos um trinta avos da área total para complementar a referida Reserva Florestal Legal (RFL)” (MA7-PA)
- (h) Incisos I e II, Art. 103º: “O Poder Público (...) concederá incentivos especiais ao proprietário rural que: Preservar e conservar a cobertura florestal nativa existente na propriedade. Recuperar com espécies nativas ou ecologicamente adaptadas as áreas já devastadas de sua propriedade” (MA8-PA)
- (i) Inciso V, Art. 103º: “O Poder Público (...) concederá incentivos especiais ao proprietário rural que: adotar o sistema orgânico de produção agropecuária, nos termos da Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. (Incluído pela Lei nº 13.158, de 2015)” (MA9-PA)

5. Risco de Impacto Ambiental

- (a) Inciso II, Art. 12º: “A pesquisa agrícola deverá: dar prioridade ao melhoramento dos materiais genéticos produzidos pelo ambiente natural dos ecossistemas, objetivando o aumento de sua produtividade, preservando ao máximo a heterogeneidade genética” (RIA1-PA)
- (b) Art. 13º: “É autorizada a importação de material genético para a agricultura desde que não haja proibição legal” (RIA2-PA)”
- (c) Inciso III, Art. 19º: “O Poder Público deverá: realizar zoneamentos agroecológicos que permitam estabelecer critérios para o disciplinamento e o ordenamento da ocupação espacial pelas diversas atividades produtivas, bem como para a instalação de novas hidrelétricas” (RIA3-PA)

(d) Incisos I e II, Art. 27º: “São objetivos da defesa agropecuária assegurar: a sanidade das populações vegetais e a saúde dos rebanhos animais” (RIA4-PA)

6. Estoques de alimentos para regulação de mercado e controle de preço

(a) Inciso VI, Art. 30º: “volume dos estoques públicos e privados, reguladores e estratégicos, discriminados por produtos, tipos e localização; (Redação dada pela Lei nº 9.272, de 03/05/96)” (EA1-PA)

(b) Art. 31º: “O Poder Público formará, localizará adequadamente e manterá estoques reguladores e estratégicos, visando garantir a compra do produtor, na forma da lei, assegurar o abastecimento e regular o preço do mercado interno” (EA2-PA)

(c) § 3º, Art. 31º: “Os estoques reguladores devem ser adquiridos preferencialmente de organizações associativas de pequenos e médios produtores” (EADR-PA)

(d) § 3º, Art. 31º: “A formação e a liberação destes estoques obedecerão regras pautadas no princípio da menor interferência na livre comercialização privada, observando-se prazos e procedimentos pré-estabelecidos e de amplo conhecimento público, sem ferir a margem mínima do ganho real do produtor rural, assentada em custos de produção atualizados e produtividades médias históricas” (EA3-PA)

(e) § 3º, Art. 33º: “Os alimentos considerados básicos terão tratamento privilegiado para efeito de preço mínimo” (EA4-PA)

(f) Art. 35º: “As vendas dos estoques públicos serão realizadas através de leilões em bolsas de mercadorias, ou diretamente, mediante licitação pública” (EA5-PA)

Análise das Informações

Programa de Aquisição de Alimentos – Art. 19, da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003

Ludke e André (1986)

Temas e suas Unidades de Contextos	Codificações	Categorias
<p>1. Incentivo ao desenvolvimento rural e à agricultura familiar:</p> <p>(a) Art.19, inciso I: “incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda”. (DRAF1-PAA)</p> <p>(b) Art.19, inciso II: “incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar”. (CAF-PAA)</p> <p>(c) Art. 19, inciso VI: “apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar”. (DRAF2-PAA)</p> <p>(d) Art.19, inciso VII: “fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização”. (DRAL-PAA)</p> <p>(e) Art. 19, inciso IV: “promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar“. (DRAF3-PAA)</p> <p>2. Preocupação do acesso à alimentação adequada e saudável para a promoção da saúde humana:</p> <p>(a) Art. 19, inciso III: “promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável” (AASS-PAA)</p>	<p>1. Promoção do desenvolvimento rural e da agricultura familiar (DRAF1-PAA, DRAF2-PAA e DRAF3-PAA).</p> <p>2. Promoção do desenvolvimento rural e abastecimento alimentar local (DRAL-PAA).</p> <p>3. Incentivo ao consumo de alimentos da agricultura familiar (CAF-PAA).</p> <p>4. Promoção do acesso a alimentos adequados e saudáveis de populações em InSAN (AASS-PAA).</p> <p>5. Ações de combate à fome e promoção da SAN (CFSAN-PAA).</p>	<p>Saúde Humana (CFSAN-PAA)</p> <p>Desenvolvimento Rural (DRAF1-PAA, DRAF2-PAA, DRAF3-PAA, DRAL-PAA e CAF-PAA)</p> <p>Acesso aos Alimentos (AASS-PAA)</p> <p>Meio Ambiente (SMA-PAA)</p> <p>O Papel do Estado (E1-PAA e E2-PAA)</p>

<p>(b) Art. 19, § 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”. (CFSAN-PAA)</p> <p>3. Preocupação com a produção sustentável e a preservação do meio ambiente:</p> <p>(a) Art. 19, inciso I:“(…) com fomento à produção com sustentabilidade (…)”. (SMA-PAA)</p> <p>4. O papel do Estado no PAA:</p> <p>(a) Art. 19, inciso V: “constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares”. (E1-PAA)</p> <p>(b) § 3º, Art. 19º: “O Poder Executivo constituirá Grupo Gestor do PAA, com composição e atribuições definidas em regulamento”. (E2-PAA)</p>	<p>6. Promoção da produção sustentável e preservação do meio ambiente (SMA-PAA).</p>	
--	--	--

Análise das Informações		
Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) – Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010		
Ludke e André (1986)		
Temas e suas Unidades de Contextos	Codificações	Categorias
<p>1. Acesso a alimentos saudáveis:</p> <p>(a) Inciso I, Art. 4º: “Constituem objetivos específicos da PNSAN: identificar, analisar, divulgar e atuar sobre os fatores</p>	<p>1. Acesso a alimentos saudáveis (AC1-PNSAN e AC2-PNSAN)</p>	<p>Saúde Humana (PromoSAN1-PNSAN, SH1-PNSAN, SH2-PNSAN, SH3-PNSAN, SH4-PNSAN, EAN1-</p>

<p>condicionantes da insegurança alimentar e nutricional no Brasil” (AC1-PNSAN)</p> <p>(b) Inciso IV, § 5º: indicadores e suas dimensões de análise: “acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo água” (AC2-PNSAN)</p> <p>2. Acesso à água para consumo e produção:</p> <p>(a) Inciso VI, Art. 3º: “promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura” (AcAg1-PNSAN)</p> <p>(b) Inciso XII, Parágrafo Único, Art. 22º: “acesso à água de qualidade para consumo e produção” (AcAg2-PNSAN)</p> <p>3. Acesso aos alimentos saudáveis por grupos em insegurança alimentar e nutricional e povos e comunidades tradicionais:</p> <p>(a) Inciso I, Art. 3º, tem como diretriz: “promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional” (AIn1-PNSAN)</p> <p>(b) Inciso I, Parágrafo Único, Art. 22º: “oferta de alimentos aos estudantes, trabalhadores e pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar” (AIn2-PNSAN)</p> <p>(c) Inciso IV, Art. 3º: “promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3o, inciso</p>	<p>2. Acesso à água para consumo e para produção (AcAg1-PNSAN e AcAg2-PNSAN)</p> <p>3. Acesso a alimentos saudáveis por pessoas em condição de Insegurança Alimentar e Nutricional (AIn1-PNSAN e AIn2-PNSAN)</p> <p>4. Acesso e produção de alimentos saudáveis por povos e comunidades tradicionais (PCT1-PNSAN e PCT2-PNSAN)</p> <p>5. Educação Alimentar e Nutricional</p>	<p>PNSAN, EAN2-PNSAN e EAN3-PNSAN)</p> <p>Desenvolvimento Rural (AA1-PNSAN, AA2-PNSAN, DR1-PNSAN, DR2-PNSAN, DR3-PNSAN, DR4-PNSAN e DR5-PNSAN)</p> <p>Acesso aos Alimentos (AC1-PNSAN, AC2-PNSAN, AcAg1-PNSAN, AcAg2-PNSAN, AIn1-PNSAN, AIn2-PNSAN, PCT1-PNSAN e PCT2-PNSAN)</p> <p>Meio Ambiente (MA1-PNSAN, MA2-PNSAN e MA3-PNSAN)</p> <p>O Papel do Estado (PP1-PNSAN, PP2-PNSAN, PP3-PNSAN, PP4-PNSAN, PP5-PNSAN, PP6-PNSAN, PP7-PNSAN, PPTrans-PNSAN, PPP1-PNSAN, PPP2-PNSAN, PPP3-</p>
--	--	--

<p>I, do Decreto no 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária” (PCT1-PNSAN)</p> <p>(d) Inciso XIV, Parágrafo Único, Art. 22º: “segurança alimentar e nutricional de povos indígenas, quilombolas, demais povos e comunidades tradicionais” (PCT2-PNSAN)</p> <p>4. Educação Alimentar e Nutricional como ferramenta de aumento do acesso a alimentos saudáveis:</p> <p>(a) Inciso III, Art. 3º, tem como diretriz: “instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada” (EAN1-PNSAN)</p> <p>(b) Inciso VI, § 5º: indicadores e suas dimensões de análise: “educação” (EAN2-PNSAN)</p> <p>(c) Inciso III, Parágrafo Único, Art. 22º: “educação para segurança alimentar e nutricional” (EAN3-PNSAN)</p> <p>5. Preocupação com o meio ambiente:</p> <p>(a) Inciso II, Art. 3º, tem como diretriz: “promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos” (MA1-PNSAN)</p> <p>(b) Inciso III, Art. 4º: “promover sistemas sustentáveis de base agroecológica, de produção e distribuição de alimentos que respeitem a biodiversidade e fortaleçam a agricultura familiar, os povos indígenas e as comunidades tradicionais e que assegurem o consumo e o acesso à alimentação adequada e saudável, respeitada a diversidade da cultura alimentar nacional” (MA2-PNSAN)</p>	<p>(EAN1-PNSAN, EAN2-PNSAN e EAN3-PNSAN)</p> <p>6. Conservação do Meio Ambiente (MA1-PNSAN, MA2-PNSAN e MA3-PNSAN)</p> <p>7. Valorização da agricultura familiar por meio do desenvolvimento rural (DR1-PNSAN, DR2-PNSAN, DR3-PNSAN, DR4-PNSAN e DR5-PNSAN)</p> <p>8. Ação de abastecimento alimentar (AA1-PNSAN e AA2-PNSAN)</p> <p>9. Promoção e valorização da saúde humana</p>	<p>PNSAN, PPP4-PNSAN, PPP5-PNSAN, PPP6-PNSAN, PromoInt1-PNSAN, PromoInt2-PNSAN e PromoInt3-PNSAN)</p>
---	--	---

<p>(c) Inciso IX, Parágrafo Único, Art. 22º: “conservação, manejo e uso sustentável da agrobiodiversidade” (MA3-PNSAN)</p> <p>6. Valorização da agricultura familiar e desenvolvimento rural:</p> <p>(a) Inciso III, § 5º: indicadores e suas dimensões de análise: “renda e condições de vida” (DR1-PNSAN)</p> <p>(b) Inciso V, Parágrafo Único, Art. 22º: “fortalecimento da agricultura familiar e da produção urbana e periurbana de alimentos” (DR2-PNSAN)</p> <p>(c) Inciso VI, Parágrafo Único, Art. 22º: “aquisição governamental de alimentos provenientes da agricultura familiar para o abastecimento e formação de estoques” (DR3-PNSAN)</p> <p>(d) Inciso VII, Parágrafo Único, Art. 22º: “mecanismos de garantia de preços mínimos para os produtos da agricultura familiar e da sociobiodiversidade” (DR4-PNSAN)</p> <p>(e) Inciso VIII, Parágrafo Único, Art. 22º: “acesso à terra” (DR5-PNSAN)</p> <p>(f) Inciso I, § 5º: indicadores e suas dimensões de análise: “produção de alimentos” (AA1-PNSAN)</p> <p>(g) Inciso II, § 5º: indicadores e suas dimensões de análise: “disponibilidade de alimentos” (AA2-PNSAN)</p> <p>7. Promoção da Saúde Humana:</p> <p>(a) Inciso V, Art. 3º: “fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional” (SH1-PNSAN)</p> <p>(b) Inciso V, § 5º: indicadores e suas dimensões de análise: “saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados” (SH2-PNSAN)</p>	<p>(SH1-PNSAN, SH2-PNSAN, SH3-PNSAN e SH4-PNSAN)</p> <p>10. Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (PromoSAN1-PNSAN)</p> <p>11. Políticas Públicas em SAN (PP1-PNSAN, PP2-PNSAN, PP3-PNSAN, PP4-PNSAN, PP5-PNSAN, PP6-PNSAN e PP7-PNSAN)</p> <p>12. Política Pública Transversal em SAN (PPTrans-PNSAN)</p>	
--	--	--

<p>(c) Inciso X, Parágrafo Único, Art. 22º: “alimentação e nutrição para a saúde” (SH3-PNSAN)</p> <p>(d) Inciso XI, Parágrafo Único, Art. 22º: “vigilância sanitária” (SH4-PNSAN)</p> <p>8. Políticas públicas para garantia da SAN:</p> <p>(a) Art. 2º: “Fica instituída a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, com o objetivo geral de promover a segurança alimentar e nutricional, na forma do art. 3º da Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, bem como assegurar o direito humano à alimentação adequada em todo território nacional” (PromoSAN1-PNSAN)</p> <p>(b) Inciso VIII, Art. 3º: “monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada” (PP1-PNSAN)</p> <p>(c) Inciso II, § 1º, Art.9º: “a expansão progressiva dos compromissos e metas, e a qualificação das ações de segurança alimentar e nutricional nas três esferas de governo” (PP2-PNSAN)</p> <p>(d) Art. 18º: “A PNSAN será implementada por meio do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a ser construído intersetorialmente pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, com base nas prioridades estabelecidas pelo CONSEA a partir das deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (PP3-PNSAN)</p> <p>(e) Inciso VI, Art. 19º: “definir seus mecanismos de monitoramento e avaliação” (PP4-PNSAN)</p> <p>(f) Art. 21º: “O monitoramento e avaliação da PNSAN será feito por sistema constituído de instrumentos, metodologias e recursos capazes de aferir a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada, o grau de implementação daquela Política e o atendimento</p>	<p>13. Políticas Públicas participativas em SAN (PPP1-PNSAN, PPP2-PNSAN, PPP3-PNSAN, PPP4-PNSAN, PPP5-PNSAN e PPP6-PNSAN)</p> <p>14. Promoção da SA, DHAA e SAN no âmbito internacional (PromoInt1-PNSAN, PromoInt2-PNSAN e PromoInt3-PNSAN)</p>	
---	--	--

<p>dos objetivos e metas estabelecidas e pactuadas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (PP5-PNSAN)</p> <p>(g) Inciso VII, § 5º: indicadores e suas dimensões de análise: “programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional” (PP6-PNSAN)</p> <p>(h) Inciso II, Parágrafo Único, Art. 22º: “transferência de renda” (PP7-PNSAN)</p> <p>(i) Inciso V, Art. 19º: “incorporar estratégias territoriais e intersetoriais e visões articuladas das demandas das populações, com atenção para as especificidades dos diversos grupos populacionais em situação de vulnerabilidade e de insegurança alimentar e nutricional, respeitando a diversidade social, cultural, ambiental, étnico-racial e a equidade de gênero” (PPTrans-PNSAN)</p> <p>9. Políticas públicas participativas entre União, entes federados e sociedade civil organizada:</p> <p>(a) Art. 8º: “O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, resultado de pactuação intersetorial, será o principal instrumento de planejamento, gestão e execução da PNSAN” (PPP1-PNSAN)</p> <p>(b) Art. 9º: “A pactuação federativa da PNSAN e a cooperação entre os entes federados para a sua implementação serão definidas por meio de pactos de gestão pelo direito humano à alimentação adequada” (PPP2-PNSAN)</p> <p>(c) Inciso II, § 2º, Art. 9º: “o intercâmbio do Governo Federal com os Estados, Distrito Federal e Municípios para o fortalecimento dos processos de descentralização, regionalização e gestão participativa da política nacional e dos planos de segurança alimentar e nutricional” (PPP3-PNSAN)</p>		
--	--	--

- (d) Art. 12º: “A adesão das entidades privadas sem fins lucrativos ao SISAN dar-se-á por meio de termo de participação, observados os princípios e diretrizes do Sistema” (PPP4-PNSAN)
- (e) § 2º, Art. 12º: “As entidades sem fins lucrativos que aderirem ao SISAN poderão atuar na implementação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme definido no termo de participação” (PPP5-PNSAN)
- (f) Art. 17º: “A União e os demais entes federados, que aderirem ao SISAN, deverão assegurar, inclusive com aporte de recursos financeiros, as condições necessárias para a participação social na PNSAN, por meio das conferências, dos conselhos de segurança alimentar e nutricional, ou de instâncias similares de controle social no caso dos Municípios” (PPP6-PNSAN)

10. Promoção da SA, DHAA e SAN no âmbito internacional:

- (a) Inciso VII, Art. 3º: “apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei no 11.346, de 2006” (PromoInt1-PNSAN)
- (b) Inciso IV, Art. 4º: “incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais” (PromoInt2-PNSAN)
- (c) Inciso XIII, Parágrafo Único, Art. 22º: “assistência humanitária internacional e cooperação Sul-Sul em segurança alimentar e nutricional” (PromoInt3-PNSAN)

Análise das Informações		
Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Decreto nº 7.794 de 20 de agosto de 2012		
Ludke e André (1986)		
Temas e suas Unidades de Contextos	Codificações	Categorias
<p>1. Produção de alimentos agroecológicos e orgânicos, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e consumo de alimentos saudáveis</p> <p>(a) Art. 1º: “Fica instituída a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PNAP, com o objetivo de integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis” (AgroEco1-PNAP)</p> <p>2. Promoção da Saúde Humana</p> <p>(a) Inciso I, Art. 3º: “promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada e saudável, por meio da oferta de produtos orgânicos e de base agroecológica isentos de contaminantes que ponham em risco a saúde” (SH1-PNAP)</p> <p>3. Preocupação com a conservação do meio ambiente</p>	<p>1. Produção de alimentos agroecológicos e orgânicos (AgroEco1-PNAP)</p> <p>2. Promoção da Saúde Humana (SH1-PNAP)</p> <p>3. Conservação do meio ambiente (MA1-PNAP e MA2-PNAP)</p> <p>4. Abastecimento alimentar justo e sustentável (AA1-PNAP)</p> <p>5. Agricultura familiar e desenvolvimento rural (DR1-PNAP e DR2-PNAP)</p> <p>6. Política pública participativa</p>	<p>Saúde Humana (SH1-PNAP)</p> <p>Desenvolvimento Rural (DR1-PNAP, DR2-PNAP e AgroEco1-PNAP)</p> <p>Acesso aos Alimentos (AA1-PNAP)</p> <p>Meio Ambiente (MA1-PNAP e MA2-PNAP)</p> <p>O Papel do Estado</p>

<p>(a) Inciso II, Art. 3º: “promoção do uso sustentável dos recursos naturais, observadas as disposições que regulem as relações de trabalho e favoreçam o bem-estar de proprietários e trabalhadores” (MA1-PNAPO)</p> <p>(b) Inciso III, Art. 3º: “conservação dos ecossistemas naturais e recomposição dos ecossistemas modificados, por meio de sistemas de produção agrícola e de extrativismo florestal baseados em recursos renováveis, com a adoção de métodos e práticas culturais, biológicas e mecânicas, que reduzam resíduos poluentes e a dependência de insumos externos para a produção” (MA2-PNAPO)</p> <p>4. Abastecimento alimentar justo e sustentável</p> <p>(a) Inciso IV, Art. 3º: “promoção de sistemas justos e sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que aperfeiçoem as funções econômica, social e ambiental da agricultura e do extrativismo florestal, e priorizem o apoio institucional aos beneficiários da Lei nº 11.326, de 2006” (AA1-PNAPO)</p> <p>5. Incentivo à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural</p> <p>(a) Inciso V, Art. 3º: “valorização da agrobiodiversidade e dos produtos da sociobiodiversidade e estímulo às experiências locais de uso e conservação dos recursos genéticos vegetais e animais, especialmente àquelas que envolvam o manejo de raças e variedades locais, tradicionais ou crioulas” (DR1-PNAPO)</p> <p>(b) Art. 12º: altera o § 3º, do Art. 4º da Lei nº 10.711 de 5 de agosto de 2003, com a seguinte redação: “A dispensa de que trata o § 2º ocorrerá também quando a distribuição, troca, comercialização e multiplicação de sementes ou mudas for efetuada por associações e cooperativas de agricultores familiares, conforme definido pelo Ministério do Desenvolvimento</p>	<p>(PPP1-PNAPO, PPP2-PNAPO, PPP3-PNAPO, PPP4-PNAPO, PPP5-PNAPO e PPP6-PNAPO)</p> <p>7. Política Pública para produção de alimentos agroecológicos e orgânicos (PPAgroEco1-PNAPO)</p>	<p>(PPP1-PNAPO, PPP2-PNAPO, PPP3-PNAPO, PPP4-PNAPO, PPP5-PNAPO, PPP6-PNAPO, PPAgroEco1-PNAPO)</p>
---	--	---

Agrário, desde que sua produção seja proveniente exclusivamente do público beneficiário de que trata a Lei nº 11.326, de 2006, e seus regulamentos” (DR2-PNAPO)

6. Política pública participativa de produção agroecológica e orgânica

- (a) Parágrafo Único, Art. 1º: “A PNAPO será implementada pela União em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios, organizações da sociedade civil e outras entidades privadas” (PPP1-PNAPO)
- (b) Inciso VI, Art. 3º: “ampliação da participação da juventude rural na produção orgânica e de base agroecológica” (PPP2-PNAPO)
- (c) Inciso VII, Art. 3º: “contribuição na redução das desigualdades de gênero, por meio de ações e programas que promovam a autonomia econômica das mulheres” (PPP3-PNAPO)
- (d) Inciso I, Art. 7º: “promover a participação da sociedade na elaboração e no acompanhamento da PNAPO e do PLANAPO” (PPP4-PNAPO)
- (e) Inciso II, Art. 7º: “constituir subcomissões temáticas que reunirão setores governamentais e da sociedade, para propor e subsidiar a tomada de decisão sobre temas específicos no âmbito da PNAPO” (PPP5-PNAPO)
- (f) Inciso V, Art. 7º: “promover o diálogo entre as instâncias governamentais e não governamentais relacionadas à agroecologia e produção orgânica, em âmbito nacional, estadual e distrital, para a implementação da PNAPO e do PLANAPO” (PPP6-PNAPO)
- (g) Inciso IV, Art. 7º: “acompanhar e monitorar os programas e ações integrantes do PLANAPO, e propor alterações para aprimorar a realização dos seus objetivos” (PPAgroEco1-PNAPO)

Análise das Informações		
Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR)		
Ludke e André (1986)		
Temas e suas Unidades de Contextos	Codificações	Categorias
<p>1. Promoção e valorização do Desenvolvimento Rural</p> <p>(a) Art. 1º: “Esta Lei define e estabelece princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR), pela qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará o Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural (PNDBR), programas e ações visando assegurar o direito humano ao desenvolvimento sustentável nas áreas rurais do País.” (DR1-PDBR)</p> <p>(b) Inciso III, § 2º, Art. 4º: considera-se “abordagem territorial como um referencial para a renovação dos marcos conceituais sobre o desenvolvimento rural sustentável que deverá ocupar lugar central na sua estratégia de implementação” (DR2-PDBR)</p> <p>(c) Inciso III, § 2º, Art. 4º: considera-se “território como um espaço socialmente construído, dinâmico e mutável, que compreende, de forma interligada, as áreas rurais e urbanas e caracteriza-se por um sentimento de pertencimento e identidade sociocultural.” (DR3-PDBR)</p> <p>(d) Inciso III, Art. 7º: é objetivo da PDBR, “garantir o papel estratégico dos espaços rurais na construção de um modelo de desenvolvimento rural sustentável no país” (DR4-PDBR)</p> <p>(e) Inciso IV, Art. 7º: é objetivo da PDBR, “fortalecer processos de dinamização econômica, social, cultural e política dos espaços rurais” (DR5-PDBR)</p>	<p>1. Desenvolvimento Rural (DR1-PDBR, DR2-PDBR, DR3-PDBR, DR4-PDBR, DR5-PDBR, DR6-PDBR, DR7-PDBR e DR8-PDBR)</p> <p>2. Política pública transversal e multidimensional (PPTrans1-PDBR, PPTrans2-PDBR, PPTrans3-PDBR, PPTrans4-PDBR, PPTrans5-PDBR e PPTrans6-PDBR)</p> <p>3. A importância do Estado (E1-PDBR e E2-PDBR)</p> <p>4. Política pública participativa e gestão social (PPP1-PDBR, PPP2-PDBR, PPP3-PDBR, PPP4-PDBR e PPP5-PDBR)</p>	<p>Desenvolvimento Rural (DR1-PDBR, DR2-PDBR, DR3-PDBR, DR4-PDBR, DR5-PDBR, DR6-PDBR, DR7-PDBR, DR8-PDBR, EJS1-PDBR, EJS2-PDBR, AF1-PDBR e AF2-PDBR)</p> <p>Acesso aos Alimentos (Ac1-PDBR)</p> <p>Saúde Humana (SH1-PDBR)</p> <p>Meio Ambiente (MA1-PDBR, MA2-PDBR, MA3-PDBR, MA4-PDBR e MA5-PDBR)</p>

<p>(f) Eixos estruturantes: estratégias e ações principais (pág. 15, da Síntese da PDBR): “Reconhecimento e valorização dos espaços rurais – construindo uma nova visão sobre os espaços rurais e seu papel na produção de alimentos e energia” (DR6-PDBR)</p> <p>(g) Eixos estruturantes: estratégias e ações principais (pág. 15, da Síntese da PDBR): “Fortalecimento das economias rurais – reconhecendo os espaços rurais como estratégicos para enfrentar as crises alimentar, energética e ambiental” (DR7-PDBR)</p> <p>(h) Eixos estruturantes: estratégias e ações principais (pág. 15, da Síntese da PDBR): “Reforma Agrária e reconhecimento dos territórios étnicos e tradicionais para a democratização da terra – realizando uma reforma agrária ampla, massiva e participativa” (DR8-PDBR)</p> <p>2. Política pública transversal e multidimensional</p> <p>(a) Inciso I, § 2º, Art. 4º: considera-se “desenvolvimento sustentável do Brasil Rural como um processo dinâmico e multidimensional e multisetorial que visa alcançar o bem-estar das populações rurais com base, simultaneamente, na dinamização diversificada das atividades econômicas, na conservação e uso adequado dos recursos naturais, na preservação do patrimônio histórico-cultural e na consolidação dos direitos de cidadania e participação política assegurados na Constituição Federal” (PPTrans1-PDBR)</p> <p>(b) Inciso II, § 2º, Art. 4º: considera-se “Brasil Rural como o conjunto diversificado dos espaços ambientais, socioculturais, econômicos e político-institucionais do país, onde predominam dinâmicas e relações de interação e interdependência entre as atividades rurais e urbanas” (PPTrans2-PDBR)</p>	<p>5. Equidade e Justiça Social (EJS1-PDBR e EJS2-PDBR)</p> <p>6. Promoção e fortalecimento da Agricultura Familiar (AF1-PDBR e AF2-PDBR)</p> <p>7. Conservação do Meio Ambiente (MA1-PDBR, MA2-PDBR, MA3-PDBR, MA4-PDBR e MA5-PDBR)</p> <p>8. Acesso a alimentos saudáveis (Ac1-PDBR)</p> <p>9. Promoção da Saúde Humana (SH1-PDBR)</p>	<p>O Papel do Estado (E1-PDBR, E2-PDBR, PPTrans1-PDBR, PPTrans2-PDBR, PPTrans3-PDBR, PPTrans4-PDBR, PPTrans5-PDBR, PPTrans6-PDBR, PPP1-PDBR, PPP2-PDBR, PPP3-PDBR, PPP4-PDBR e PPP5-PDBR)</p>
---	---	--

- (c) Inciso IV, Art. 5º: são princípios da PDBR, “a diversidade como reconhecimento da importância do patrimônio ambiental, sociocultural, econômico e político existente nos espaços rurais” (PPTrans3-PDBR)
- (d) Inciso II, Art. 7º: são objetivos da PDBR, “cumprir as funções sociais, culturais, econômicas e ambientais dos espaços rurais” (PPTrans4-PDBR)
- (e) Inciso VI, Art. 7º: são objetivos da PDBR, “formular e implementar políticas, programas e ações que assegurem o acesso à terra, a preservação da biodiversidade, a reprodução do patrimônio cultural e a permanência das populações rurais, especialmente jovens, com dignidade nas áreas rurais” (PPTrans5-PDBR)
- (f) Inciso VIII, Art. 7º: são objetivos da PDBR, “garantir a integração e ampliação do acesso a políticas, serviços e equipamentos de infraestrutura logística públicos e de qualidade, que garanta responsabilidade na socialização do trabalho doméstico com destaque para as áreas de educação, saúde e moradia” (PPTrans6-PDBR)

3. A importância do papel do Estado na PDBR

- (a) Parágrafo Único, Art. 3º: “É dever do poder público respeitar, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano ao desenvolvimento rural sustentável, bem como garantir mecanismos e instrumentos de exigibilidade e exequibilidade” (E1-PDBR)
- (b) Art. 9º: “O financiamento da PDBR é de responsabilidade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme respectivas competências, cabendo a esses entes prover os recursos necessários, de maneira suficiente e tempestiva, consignadas anualmente nos orçamentos dos órgãos e entidades envolvidos na implementação da

Política e do Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural, observando-se as prioridades e metas previstas” (E2-PDBR)

4. Política pública participativa e gestão social

- (a) Inciso IV, Art. 6º, é diretriz da PDBR, “fortalecimento de um arranjo institucional integrador das ações do Estado brasileiro e consolidação dos mecanismos de controle e gestão social, com base no protagonismo das organizações da sociedade civil” (PPP1-PDBR)
- (b) Inciso X, Art. 7º: é objetivo da PDBR, “construir, criar e consolidar mecanismos e instrumentos de gestão social no planejamento, elaboração, integração, controle e monitoramento das políticas públicas” (PPP2-PDBR)
- (c) Parágrafo Único, Art. 9º: “Para a execução das ações previstas na PDBR e nos Planos Nacionais os órgãos públicos envolvidos poderão firmar convênios, acordos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos congêneres, com órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e com consórcios públicos, entidades de direito público e privado sem fins lucrativos, nacionais ou estrangeiras, observada a legislação vigente” (PPP3-PDBR)
- (d) Eixos estruturantes: estratégias e ações principais (pág. 15, da Síntese da PDBR): “Fortalecimento do protagonismo social e político – reconhecendo as organizações da sociedade civil na construção das políticas públicas” (PPP4-PDBR)
- (e) Eixos estruturantes: estratégias e ações principais (pág. 15, da Síntese da PDBR): “Institucionalidades e gestão social – assegurando a participação de mulheres, jovens, comunidades tradicionais e povos indígenas nos espaços sociais” (PPP5-PDBR)

5. Equidade e justiça social na PDBR

- (a) Inciso III, Art. 5º: é princípio da PDBR, “a inclusão como ampliação dos mecanismos de democratização política, social, cultural e econômica da sociedade brasileira, assegurando a participação igualitária de todos os segmentos sociais” (EJS1-PDBR)
- (b) Inciso III, Art. 6º: é diretriz da PDBR, “fortalecimento dos fatores de atratividade geradores de qualidade de vida, inclusão social e igualdade de oportunidades nos espaços rurais” (EJS2-PDBR)

6. Promoção e fortalecimento da Agricultura Familiar

- (a) Inciso V, Art. 7º: é objetivo da PDBR, “priorizar o fortalecimento da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais, definidos pelo art. 3º da Lei 11.326 de 25 de julho de 2006 e o inciso I do art. 3º do Decreto 6.040 de 07 de fevereiro de 2007, visando a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional e a democratização do acesso à terra e à água” (AF1-PDBR)
- (b) Eixos estruturantes: estratégias e ações principais (pág. 15, da Síntese da PDBR): “Fortalecimento da agricultura familiar – incentivando e apoiando os processos de transição para uma agricultura sustentável” (AF2-PDBR)

7. Preocupação com a conservação do meio ambiente

- (a) Inciso II, Art. 5º: é princípio da PDBR, “a sustentabilidade, com suas múltiplas dimensões, como orientação fundamental para reduzir as desigualdades sociais e regionais” (MA1-PDBR)
- (b) Inciso I, Art. 6º: é diretriz da PDBR, “potencialização da diversidade ambiental, sociocultural, econômica e político-institucional e

<p>valorização das múltiplas funções desempenhadas pelos espaços rurais” (MA2-PDBR)</p> <p>(c) Inciso II, Art. 6º: é diretriz da PDBR, “dinamização econômica, inovações e democratização do acesso às tecnologias voltadas à construção de um modelo sustentável de produção agropecuária, extrativista, florestal, pesqueira e aquícola” (MA3-PDBR)</p> <p>(d) Eixos estruturantes: estratégias e ações principais (pág. 15, da Síntese da PDBR): “Democratização do acesso aos recursos naturais e proteção da biodiversidade – garantindo os direitos de permanência dos povos indígenas e comunidades tradicionais para a preservação da nossa biodiversidade” (MA4-PDBR)</p> <p>(e) Eixos estruturantes: estratégias e ações principais (pág. 15, da Síntese da PDBR): “Preservação, uso e manejo sustentável dos biomas brasileiros – reconhecendo os diferentes biomas como patrimônio ambiental do país” (MA5-PDBR)</p> <p>8. Acesso a alimentos adequados e saudáveis</p> <p>(a) Eixos estruturantes: estratégias e ações principais (pág. 15, da Síntese da PDBR): “Soberania e segurança alimentar e nutricional – promovendo o direito ao acesso universal à alimentação adequada e saudável” (Ac1-PDBR)</p> <p>9. Preocupação com a saúde humana</p> <p>(a) Inciso VII, Art. 7º: é objetivo da PDBR, “estimular a modificação do padrão de produção e consumo alimentar da população brasileira, em favor de hábitos alimentares saudáveis” (SH1-PDBR)</p>		
<p>Análise das Informações</p>		

Exposição de Motivos nº 011-2012/CONSEA, do dia 28 de dezembro de 2012 - PNAA

Ludke e André (1986)

Temas e suas Unidades de Contextos	Codificações	Categorias
<p>1. Promoção do Desenvolvimento Rural</p> <p>(a) Inciso II, Art. 3º: é objetivo da PNAA, “aperfeiçoar os mecanismos de compras governamentais e ampliar o acesso ao mercado da produção da agricultura familiar, dos povos indígenas, remanescentes de quilombos e demais povos e comunidades tradicionais, da pesca artesanal, da aquicultura e da silvicultura familiar, da produção extrativista e dos assentamentos da reforma agrária e dos pequenos e médios produtores e produtoras rurais, urbanos e periurbanos” (DR1-PNAA)</p> <p>(b) Inciso IV, Art. 3º: é objetivo da PNAA, “minimizar as formas abusivas de intermediação, estimulando a comercialização direta entre produtor e consumidor, com a incorporação de novas tecnologias e abertura de canais de comercialização adequados para escoamento de produtos, priorizando a produção do público definido no inciso II do art. 3º desta Lei” (DR2-PNAA)</p> <p>(c) Inciso III, Art. 3º: é objetivo da PNAA, “promover a valorização e sustentabilidade dos circuitos locais e regionais de produção, armazenamento, conservação, processamento, distribuição e comercialização, para a preservação de hábitos alimentares, dos modos</p>	<p>1. Desenvolvimento Rural (DR1-PNAA e DR2-PNAA)</p> <p>2. Desenvolvimento Rural Local (DRL1-PNAA, DRL2-PNAA, DRL3-PNAA e DRL4-PNAA)</p> <p>3. Fortalecimento da Agricultura Familiar (AF1-PNAA, AF2-PNAA e AF3-PNAA)</p> <p>4. Acesso a alimentos adequados saudáveis (Ac1-PNAA e Ac2-PNAA)</p> <p>5. Promoção da Saúde Humana</p>	<p align="center">Desenvolvimento Rural (DR1-PNAA, DR2-PNAA, DRL1-PNAA, DRL2-PNAA, DRL3-PNAA, DRL4-PNAA, AF1-PNAA, AF2-PNAA, AF3-PNAA e EJS1-PNAA)</p> <p align="center">Acesso aos Alimentos (Ac1-PNAA e Ac2-PNAA)</p> <p align="center">Saúde Humana (SH1-PNAA, SH2-PNAA, SH3-PNAA e SH4-PNAA)</p> <p align="center">Meio Ambiente (MA1-PNAA e MA2-PNAA)</p> <p align="center">O Papel do Estado (E1-PNAA, E2-PNAA, E3-PNAA, E4-PNAA, E5-PNAA, E6-PNAA, E7-PNAA, E8-PNAA, PPP1-PNAA, PPP2-PNAA, CS1-PNAA, AA1-PNAA, AA2-PNAA, AA3-PNAA, AA4-PNAA, AA5-PNAA e AA6-PNAA)</p> <p align="center">Cadeia Produtiva (CP1-PNAA, CP2-PNAA, CP3-PNAA, CP4-PNAA e CP5-PNAA)</p>

<p>tradicionais de produção e da expansão e fortalecimento da economia local” (DRL1-PNAA)</p> <p>(d) Inciso VIII, Art. 3º: é objetivo da PNAA, “respeitar, resgatar e promover os hábitos alimentares regionais e a diversidade de espécies alimentícias dos diferentes biomas” (DRL2-PNAA)</p> <p>(e) Inciso II, Art. 4º: “apoiar os circuitos locais e regionais, da produção ao consumo” (DRL3-PNAA)</p> <p>(f) Inciso III, Art. 9º: o Poder Público deverá buscar, “promover a atuação integrada do abastecimento no nível local, por meio da formação de redes de equipamentos públicos que atuem de forma integrada” (DRL4-PNAA)</p> <p>2. Fortalecimento da Agricultura Familiar</p> <p>(a) Art. 6º: “As compras públicas da produção agrícola, quando destinadas ao atendimento dos programas de distribuição de alimentos, serão realizadas, preferencialmente, dos públicos definidos no inciso II do art. 3º desta Lei” (AF1-PNAA)</p> <p>(b) Inciso VI, Art. 9º: o Poder Público deverá buscar, “apoiar a construção de unidades armazenadoras privadas, com destaque para os armazéns comunitários, adequados à realidade da produção de povos e comunidades tradicionais e agricultores e agricultoras familiares” (AF2-PNAA)</p> <p>(c) Inciso VIII, Art. 9º: o Poder Público deverá buscar, “apoiar e fomentar a implementação de unidades de beneficiamento de produtos de origem animal e</p>	<p>(SH1-PNAA, SH2-PNAA, SH3-PNAA e SH4-PNAA)</p> <p>6. Conservação do Meio Ambiente (MA1-PNAA e MA2-PNAA)</p> <p>7. Abastecimento Alimentar (AA1-PNAA, AA2-PNAA, AA3-PNAA, AA4-PNAA, AA5-PNAA e AA6-PNAA)</p> <p>8. Qualidade na Cadeia Produtiva (CP1-PNAA, CP2-PNAA, CP3-PNAA, CP4-PNAA e CP5-PNAA)</p> <p>9. Política pública participativa e gestão social (PPP1-PNAA e PPP2-PNAA)</p>	
--	---	--

<p>vegetal e centros de distribuição de alimentos, destinadas ao público definido no inciso II do art. 3º desta lei” (AF3-PNAA)</p> <p>3. Acesso a alimentos adequados e saudáveis</p> <p>(a) Inciso I, Art. 2º: PNAA fundamenta-se no seguinte princípio, “garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada, com disponibilidade e acessibilidade de alimentos” (Ac1-PNAA)</p> <p>(b) Inciso I, Art. 3º: é objetivo da PNAA, “promover o acesso regular e permanente da população brasileira a alimentos, em quantidade suficiente, qualidade e diversidade, observadas as práticas alimentares promotoras da saúde e respeitados os aspectos culturais e ambientais” (Ac2-PNAA)</p> <p>4. Promoção da Saúde Humana</p> <p>(a) Inciso V, Art. 2º: PNAA fundamenta-se no seguinte princípio, “valorização de processos permanentes de educação, de incentivo aos hábitos alimentares saudáveis, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada” (SH1-PNAA)</p> <p>(b) Inciso VII, Art. 3º: é objetivo da PNAA, “incentivar a produção, distribuição e o consumo de alimentos in natura, com destaque para as frutas e hortaliças,</p>	<p>10. Controle Social (CS1-PNAA)</p> <p>11. O papel do Estado no Abastecimento Alimentar (E1-PNAA, E2-PNAA, E3-PNAA, E4-PNAA, E5-PNAA, E6-PNAA, E7-PNAA e E8-PNAA)</p> <p>12. Equidade e Justiça Social (EJS1-PNAA)</p>	
---	--	--

<p>preferencialmente de origem local e orgânica e/ou agroecológica” (SH2-PNAA)</p> <p>(c) Inciso X, Art. 3º: é objetivo da PNAA, “regular e mitigar progressivamente o uso de tecnologias nocivas à saúde ou cujos efeitos são desconhecidos para quem produz, para quem consome os alimentos e ao ambiente onde estes são produzidos” (SH3-PNAA)</p> <p>(d) Inciso V, Art. 4º: “orientar tanto a produção quanto o consumo de alimentos para práticas alimentares conscientes, diversificadas e saudáveis, em articulação com as ações de educação alimentar e nutricional” (SH4-PNAA)</p> <p>5. Preocupação com a conservação do meio ambiente</p> <p>(a) Inciso II, Art. 2º: PNAA fundamenta-se no seguinte princípio, “promoção, respeito e valorização dos produtos da sociobiodiversidade, dos modos tradicionais de produção e da agroecologia, como instrumentos de sustentabilidade, de uso, conservação e recuperação ambiental e de valorização cultural, bem como incentivo à utilização de sementes crioulas” (MA1-PNAA)</p> <p>(b) Inciso III, Art. 4º: “promover e incentivar a produção de produtos orgânicos e/ou agroecológicos dos públicos definidos no inciso II do art. 3º desta Lei, incluindo a instalação de hortas comunitárias e escolares, bem como de feiras livres e comunitárias</p>		
--	--	--

como instrumento de abastecimento alimentar”
(MA2-PNAA)

6. **Abastecimento Alimentar**

- (a) Inciso VI, Art. 3º: é objetivo da PNAA, “monitorar os preços entre a produção agroalimentar e o varejo de gêneros alimentícios, no intuito de instrumentalizar as ações governamentais de regulamentação e de abastecimento” (AA1-PNAA)
- (b) Inciso XI, Art. 3º: é objetivo da PNAA, “assegurar ao consumidor o direito à informação adequada sobre as condições dos produtos ofertados” (AA2-PNAA)
- (c) Art. 5º: “O Poder Público Federal formará, manterá e comercializará os estoques públicos com o objetivo de regularizar o abastecimento interno, reduzir a volatilidade dos preços dos alimentos e garantir a segurança alimentar e nutricional” (AA3-PNAA)
- (d) Art. 8º: “Os estoques públicos de alimentos, quando necessário, poderão ser doados às populações carentes e em insegurança alimentar e nutricional (...)” (AA4-PNAA)
- (e) Inciso IV, Art. 9º: o Poder Público deverá buscar, “apoiar a modernização e revitalização das Centrais de Abastecimento e incentivar a implantação e revitalização de equipamentos estaduais e municipais voltados para o abastecimento” (AA5-PNAA)
- (f) Inciso V, Art. 9º: o Poder Público deverá buscar, “estimular a formação de redes solidárias de

produção, comercialização, distribuição e consumo de alimentos” (AA6-PNAA)

7. Qualidade na cadeia produtiva

- (a) Inciso VI, Art. 2º: PNAA fundamenta-se no seguinte princípio, “zelo pela qualidade e segurança dos alimentos, da produção ao consumo” (CP1-PNAA)
- (b) Inciso V, Art. 3º: é objetivo da PNAA, “reduzir o desperdício de alimentos, desde a produção até o consumo” (CP2-PNAA)
- (c) Inciso IX, Art. 3º: é objetivo da PNAA, “zelar pela inocuidade química, física, genética e biológica dos alimentos, bem como pela sua qualidade nutricional” (CP3-PNAA)
- (d) Inciso XII, Art. 3º: é objetivo da PNAA, “adotar medidas que contribuam com o disciplinamento da rotulagem e da publicidade dos produtos alimentícios” (CP4-PNAA)
- (e) Inciso IV, Art. 4º: “promover o desenvolvimento de tecnologias adequadas ao setor produtivo agrícola, observadas as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural” (CP5-PNAA)

8. Política pública participativa e gestão e controle social

- (a) Inciso IV, Art. 2º: PNAA fundamenta-se no seguinte princípio, “participação e controle social na gestão da

PNAA, garantindo a equidade de gênero, geração, raça e etnia” (PPP1-PNAA)

- (b) Art. 12º: “A gestão da PNAA compreende a conjugação de esforços entre órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, e do controle social, em suas respectivas esferas de competência” (PPP2-PNAA)
- (c) Art. 11º: “O controle social da PNAA deverá observar as diretrizes e orientações do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA” (CS1-PNAA)

9. Equidade e Justiça Social

- (a) Inciso III, Art. 2º: PNAA fundamenta-se no seguinte princípio, “promoção da igualdade de oportunidades entre as diferentes regiões e biomas do país, respeitando as diversidades socioambientais” (EJS1-PNAA)

10. O papel do Estado no Abastecimento Alimentar

- (a) Parágrafo Único, Art. 1º: “Cabe ao Poder Público Federal a implementação e a execução da PNAA, em cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios e seus órgãos, observados as diretrizes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN” (E1-PNAA)
- (b) Inciso I, Art. 4º: “promover ações que contribuam para o cumprimento dos objetivos da PNAA, com a

<p>participação de órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal” (E2-PNAA)</p> <p>(c) § 2º, Art. 8º: “Os estoques públicos de alimentos, quando destinados a assistência humanitária internacional, poderão ser doados mediante autorização da Casa Civil da Presidência da República e Ministério das Relações Exteriores, em conjunto com o MAPA ou MDA, conforme a origem do estoque” (E3-PNAA)</p> <p>(d) Inciso I, Art. 9º: o Poder Público deverá buscar, “assegurar e estruturar uma rede pública de unidades armazenadoras, estrategicamente localizadas, considerando as necessidades específicas dos diversos tipos de alimentos, como suporte às operações governamentais de abastecimento, incluindo o atendimento às demandas sociais e emergenciais” (E4-PNAA)</p> <p>(e) Inciso II, Art. 9º: o Poder Público deverá buscar, “estruturar e revitalizar as redes de equipamentos públicos de alimentação e nutrição priorizando o atendimento às populações em insegurança alimentar e com restrições de acesso ao sistema privado de abastecimento” (E5-PNAA)</p> <p>(f) Inciso VII, Art. 9º: o Poder Público deverá buscar, “apoiar a estruturação e modernização do comércio varejista de pequeno porte para a melhoria do abastecimento alimentar nas comunidades carentes, em especial das periferias dos centros urbanos” (E6-PNAA)</p>		
--	--	--

<p>(g) Art. 10º: “O Poder Público Federal fica autorizado a instituir o Sistema de Informações Agrícolas e de Abastecimento no âmbito da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, que elaborará e disponibilizará ao público interessado estudos, análises e informações de produção, mercado agrícola nacional e internacional, comercialização dos estoques públicos e do suprimento alimentar” (E7-PNAA)</p> <p>(h) Art. 14º: “O Poder Executivo fica autorizado a estabelecer as condições para a execução da PNAA pela Conab ou outros órgãos federais, de acordo com suas atribuições” (E8-PNAA)</p>		
--	--	--

Análise das Informações		
Carta Política da V Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – <i>Comida de verdade no campo e na cidade: por direitos e soberania alimentar</i> , do dia 06 de novembro de 2015 – Consea		
Ludke e André (1986)		
Temas e suas Unidades de Contextos	Codificações	Categorias
<p>1. Abordagem transversal e multidimensional de SAN</p> <p>(a) Item 3. “Com o lema “Comida de Verdade no Campo e na Cidade: por direitos e soberania alimentar”, destacamos as dimensões socioculturais da segurança alimentar e nutricional para aproximar a produção e o consumo de alimentos; estabelecer pontes entre o urbano e o rural; valorizar a agrobiodiversidade, os alimentos in natura e regionais, o respeito à ancestralidade negra e indígena, à africanidade e às tradições de todos os povos e comunidades tradicionais, o resgate das identidades, memórias e culturas alimentares próprias da população brasileira” (MultiSAN1-CP)</p> <p>2. Críticas ao modelo hegemônico de abastecimento alimentar</p> <p>(a) Item 4. “Nas últimas décadas, o sistema agroalimentar vem sofrendo transformações que resultaram em modos de viver, morar, comunicar, cozinhar e se alimentar que não refletem as dinâmicas ricas, diversas e vivas da sociedade. O cardápio tradicional brasileiro, representado por alimentos tais como arroz, feijão, mandioca, milho, abóbora, frutas, verduras e legumes típicos das regiões brasileiras, consumidos <i>in natura</i> ou minimamente processados, está sendo ameaçado pelo temerário</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abordagem transversal e multidimensional de SAN (MultiSAN1-CP) 2. Críticas ao modelo hegemônico de abastecimento alimentar (CAA1-CP, CAA2-CP e CAA3-CP) 3. Política de Abastecimento Alimentar do CONSEA (PPA1-CP, PAA2-CP e PAA3-CP) 4. O Papel do Estado no Abastecimento Alimentar (EAA1-CP e EAA2-CP) 5. Arcabouço Legal em SAN (ALSAN1-CP) 	<p>Desenvolvimento Rural (AFPCTDRS1-CP, AFPCTDRS2-CP, RADRS1-CP e MulherSAN1-CP)</p> <p>Acesso aos Alimentos (AACP1-CP e MASAN1-CP)</p> <p>Saúde Humana (SH1-CP e SH2-CP)</p> <p>Meio Ambiente (AFMA1-CP e AFMA2-CP)</p> <p>O Papel do Estado (EAA1-CP, EAA2-CP, ALSAN1-CP, MASAN2-CP, PInt1-CP, PPP1-CP e PPP2-CP)</p>

<p>apelo publicitário aos produtos industrializados e prontos para o consumo, com excesso de sódio, açúcares, gorduras, conservantes, agrotóxicos, transgênicos e outros químicos que causam danos à saúde. No meio urbano, em razão dos desafios de mobilidade, comer fora de casa virou uma imposição, tornando ainda mais complexo o enfrentamento dos impactos negativos dessas mudanças. Enfatizamos que, na raiz destes problemas, estão as restrições aos alimentos saudáveis e aos meios de produção, como terra e água, bem como aos mercados, destacando ainda que os preços dos alimentos são o principal fator inflacionário no Brasil, principalmente nas refeições fora do lar” (CAA1-CP)</p> <p>(b) Item 12: “O sistema alimentar brasileiro, em consonância com tendências globais da produção de <i>commodities</i>, está marcado pela hegemonia do modelo de produção patronal em grande escala de monocultivos com elevada mecanização, que massificaram o uso de agrotóxicos e transgênicos, ao lado do crescente controle de mercado por parte das grandes corporações estrangeiras. Além de consagrar a histórica concentração da propriedade da terra no Brasil, a lógica produtivista do máximo lucro gera graves impactos socioambientais que se expressam no desmatamento, no comprometimento da biodiversidade, da agrobiodiversidade, bem como em ameaças aos direitos conquistados na Constituição de 1988, como a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 215/00, que afeta povos indígenas e quilombolas. O modelo do agronegócio, bem como as grandes obras de infraestrutura, oprime a realização do direito humano à alimentação adequada” (CAA2-CP)</p>	<p>6. Manutenção dos Avanços em SAN (MASAN1-CP e MASAN2-CP)</p> <p>7. Agricultura familiar e Povos e Comunidades Tradicionais (AFPCTDRS1-CP e AFPCTDRS2-CP)</p> <p>8. Valorização da mulher nas políticas de SAN (MulherSAN1-CP e MulherSAN2-CP)</p> <p>9. Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural Sustentável (RADRS1-CP)</p> <p>10. Agricultura Familiar e Meio Ambiente (AFMA1-CP e AFMA2-CP)</p> <p>11. Acesso à água (AACPI-CP)</p> <p>12. Valorização da Saúde Humana (SH1-CP e SH2-CP)</p>	<p>Modelo Hegemônico de Abastecimento Alimentar (CAA1-CP, CAA2-CP e CAA3-CP)</p> <p>Proposta CONSEA para o Abastecimento Alimentar (MultiSAN1-CP, PPA1-CP, PAA2-CP, PAA3-CP, e MulherSAN2-CP)</p>
--	---	---

<p>(c) Item 27. “A estes desafios históricos, sobrepôs-se a atual conjuntura econômica e política que desconstrói direitos dos trabalhadores, restringe a execução efetiva de muitos dos programas e políticas aqui referidos. Os impactos negativos desse contexto requerem vigilância na atuação dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo. Não há caminho único para enfrentar tais desafios, sendo preciso assegurar direitos, avançar com políticas redistributivas e nos instrumentos de participação social. O povo não deve arcar com os ônus da crise econômica. Assim, não iremos aceitar cortes orçamentários que afetem os programas e políticas citados. Não aceitaremos redução do orçamento do Bolsa Família” (CAA3-CP)</p> <p>3. Aspectos da proposta de Abastecimento Alimentar do CONSEA</p> <p>(a) Item 1. “Nós, 1.300 delegadas e delegados eleitos democraticamente em conferências municipais, regionais e estaduais, agentes públicos e os 400 convidados nacionais e internacionais presentes na 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Brasília-DF de 3 a 6 de novembro de 2015, defendemos a soberania alimentar e a efetivação do direito humano à alimentação adequada e saudável para todos os povos do mundo” (PAA1-CP)</p> <p>(b) Item 5. “Comida de verdade é a salvaguarda da vida e do planeta, é saúde, é justiça socioambiental, é direito humano. Ela começa já com o aleitamento materno e deve ser assegurada em todo o ciclo de vida. Sua plena realização requer que os povos tenham acesso</p>	<p>13. Política internacional e a SA, SAN e DHAA (PInt1-CP)</p> <p>14. Política Pública Participativa (PPP1-CP e PPP2-CP)</p>	
---	---	--

à água e possam exercer o direito soberano de produzir e consumir alimentos saudáveis, variados, *in natura* ou minimamente processados, com preços acessíveis, provenientes de sistemas sócio-ambientalmente sustentáveis, como os sistemas agroecológicos e circuitos de comercialização direta” (PAA2-CP)

- (c) Item 21. “Persiste o desafio de instituir uma política soberana de abastecimento alimentar, com democratização dos sistemas de comercialização por meio do apoio a circuitos curtos de produção e consumo, combinados com uma política de agricultura urbana e periurbana além de outras que favoreçam a disponibilidade e o acesso a alimentos saudáveis. Componentes essenciais dessa política são a reestruturação das centrais de abastecimento e o fortalecimento da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), acompanhados da recuperação e ampliação dos demais equipamentos públicos estaduais, municipais e distritais de abastecimento” (PAA3-CP)

4. O papel do Estado na promoção da SA, SAN e DHAA no Abastecimento Alimentar

- (a) Item. 4. “A saída do Brasil do Mapa Mundial da Fome da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) é uma conquista histórica da sociedade, e consequência direta dos esforços do governo. Essa conquista está ancorada na decisão política de priorizar a Soberania e a Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) na agenda pública, adotando

programas e ações de Estado com participação social, que se expressa nos Conseas, espaços de atuação conjunta de governo e sociedade na construção do Sistema e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional” (EAA1-CP)

- (b) Item 16. “O Estado brasileiro deve fortalecer seu papel regulador e indutor nas esferas da produção, abastecimento, distribuição, comercialização e consumo de alimentos. São necessárias ações regulatórias que controlem a expansão dos monocultivos e a ação das transnacionais; que mantenham a moratória ao uso de sementes “*terminator*”; que garantam a observação do princípio da precaução no controle sobre liberação e comercialização de transgênicos; que adotem áreas livres de transgênicos e agrotóxicos; que regulem a rotulagem destes produtos, a publicidade e demais práticas de mercado, visando em especial a proteção à infância. É preciso readequar a legislação sanitária de alimentos de origem animal e bebidas à produção artesanal, tradicional e familiar, bem como desenvolver mecanismos de taxação e regulação para indústrias de produtos ultraprocessados, de alta concentração de sais, açúcares, gorduras, transgênicos e biofortificados” (EAA2-CP)

5. A importância do arcabouço legal para as políticas de SAN

- (a) Item 7. “A aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2006, viabilizou o engajamento e articulação dos vários setores e esferas de governo, a adesão de todos os estados brasileiros ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), com decisivo apoio dos Conseas estaduais,

municipais e distrital, fortalecendo a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (ALSAN1-CP)

6. Necessidade de manutenção dos avanços nas ações de SAN, SA e DHAA

(a) Item 8. “Saudamos e conclamamos pela continuidade dos avanços socioeconômicos de milhões de brasileiras e brasileiros, resultados da democracia participativa que foi decisiva para a Estratégia Fome Zero e o Plano Brasil sem Miséria, ampliando o acesso a alimentos e a direitos, conforme comprovam as melhorias dos indicadores sociais, de alimentação, nutrição, saúde, educação e renda. Estiveram direcionadas para as famílias mais pobres e vulnerabilizadas do país políticas públicas de valorização do salário mínimo e ampliação do acesso ao trabalho, o Programa Bolsa Família e várias ações nas áreas da saúde, nutrição e educação, entre as quais o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)” (MASAN1-CP)

(b) Item 11. “Ao mesmo tempo em que reconhecemos os avanços, nos mobilizamos para que se reafirmem compromissos, garantindo a manutenção das conquistas e sua ampliação e aperfeiçoando programas, pois muitos desafios persistem na realidade brasileira, ameaçando a alimentação da população e os sistemas alimentares existentes no país, principalmente os tradicionais, integrantes do patrimônio cultural nacional. Há muito a ser feito para erradicar a pobreza e enfrentar as desigualdades econômicas, sociais, de gênero, raça, etnia, entre outras. A insegurança alimentar ainda persiste entre povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, populações urbanas em situação de rua e miséria, comunidade

LGBT, pessoas com deficiência, segmentos da população negra e, notadamente, entre mulheres arrimo de família. Urge denunciar o racismo institucional e superar as manifestações de preconceito de todas as ordens, especialmente contra as pessoas em situação de vulnerabilidade” (MASAN2-CP)

7. A relação entre a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais na construção do desenvolvimento rural sustentável

(a) Item 9. “Um amplo leque de programas tem sido dirigido à produção de alimentos de base familiar e às populações rurais, tais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), o Programa Brasil Quilombola e o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Ampliou-se o acesso à água de qualidade, especialmente no Semiárido brasileiro, com o Programa 1 Milhão de Cisternas e o Programa Água para Todos, numa região historicamente afetada pela pobreza e insegurança alimentar. A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica tem contribuído para transformar muitos sistemas alimentares no Brasil e ampliar a oferta de alimentos saudáveis à população” (AFPCTDRS1-CP)

(b) Item 13. “Afirmamos que o país é composto por milhões de camponeses, agricultores (as) familiares, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos tradicionais de matriz

africana/povos de terreiro e demais povos e comunidades tradicionais que produzem os alimentos saudáveis que compõem nossa dieta, respondem pela maior parcela dos empregos no meio rural, e cujos sistemas produtivos e organizativos encontram-se mais adequados a uma produção em base sustentável e diversificada, embora ocupem uma área total muito inferior àquela do agronegócio e dele sofram pressões permanentes” (AFPCTDRS2-CP)

8. Gênero – valorização da mulher nas políticas de SAN

- (a) Item 14. “As mulheres das cidades, do campo, das águas, da floresta têm atuação estratégica para garantir a segurança alimentar e nutricional, pois são produtoras de alimentos. No entanto, as desigualdades de gênero persistem: ainda hoje a imensa maioria das mulheres vivencia triplas jornadas de trabalho e mulheres negras sofrem dupla discriminação, de gênero e de raça. Enfrentar essas e outras injustiças requer o combate ao racismo e ao sexismo, assim como efetivar políticas específicas de educação e formação que desnaturalizem a divisão sexual do trabalho e a violência de gênero, de modo a viabilizar a construção de novos paradigmas de responsabilidades compartilhadas entre homens e mulheres nos âmbitos público e privado. É preciso garantir que as mulheres do campo e da cidade, da floresta e das águas, sejam reconhecidas como sujeitos políticos no processo de construção do desenvolvimento rural, bem como seu protagonismo na garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional” (MulherSAN1-CP)

(b) Item 15. “Urge conquistar novos direitos e aprofundar programas e ações que viabilizem o trabalho em condições equivalentes aos homens, a construção e ampliação de equipamentos públicos e de infraestrutura de produção que promovam as mulheres e que possibilitem a sua autonomia econômica e política, aí incluindo abrigos e delegacias para situações de violência doméstica, creches, lavanderias coletivas, cozinhas e restaurantes comunitários, entre outros equipamentos. Faz-se igualmente necessário avançar nas estratégias de atenção à saúde da mulher, apoiando e incentivando o aleitamento materno, orientando a introdução de alimentos para as crianças após os seis meses de idade, garantindo a saúde reprodutiva da mulher, a prevenção do excesso de peso, obesidade e doenças crônicas não transmissíveis” (MulherSAN2-CP)

9. Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural Sustentável

(a) Item 17. “Reafirmamos a necessidade de democratização do acesso à terra e à água, fator que vulnerabiliza todos os grupos sociais do campo, por meio da garantia da função social da terra e da instituição do limite da propriedade privada da terra. Demandamos a implementação ampla e efetiva da política de reforma agrária com ações enérgicas para regularização fundiária de povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais, sendo fundamentais para tanto o fortalecimento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e da Fundação Nacional do Índio (Funai), e a garantia do direito à consulta livre, prévia e informada, de acordo com o previsto na

Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho”
(RADRS1-CP)

10. Agricultura Familiar e conservação ambiental

- (a) Item 19. “Para além do acesso à terra, consideramos fundamental ampliar as políticas de fortalecimento da sociobiodiversidade e da agroecologia, com medidas de acesso aos mercados locais e aos meios de produção, aos bens da natureza e às sementes, além da incorporação de princípios, métodos e tecnologias sociais de base agroecológica e a garantia dos direitos de agricultores(as) familiares, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos tradicionais de matriz africana/povos de terreiro, e demais povos e comunidades tradicionais ao livre uso da agrobiodiversidade. Neste sentido, destacamos entre as diversas medidas, a expansão de bancos de sementes crioulas em todas as regiões do país e o reconhecimento e disseminação dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Contudo, para que se priorize este modelo de produção, é preciso impedir o avanço do agronegócio”
(AFMA1-CP)
- (b) Item 20. “Para tanto, faz-se necessário manter, qualificar e ampliar programas como o PAA e PNAE – com valores per capita diferenciados para indígenas e quilombolas –, as compras públicas, as ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e o Pronaf. Há que se fortalecer o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e implementar o Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos (Pronara), como forma de estimular o processo de transição agroecológica, ampliando e popularizando a oferta de alimentos saudáveis. Não abriremos mão

de políticas de redução do uso de agrotóxicos e de que seja feito o monitoramento do índice de contaminação por agrotóxicos” (AFMA2-CP)

11. Acesso à água para consumo e produção

- (a) Item 22. “Ações urgentes são necessárias em relação à disponibilidade e ao acesso à água, devido às ameaças à efetivação deste direito humano. As mudanças climáticas, derivadas da ultra-exploração capitalista da natureza, geram seca e enchentes em distintos locais. Este contexto tem afetado o consumo de água e os sistemas produtivos locais, com impactos diretos na segurança alimentar e nutricional da população e no desenvolvimento socioeconômico de muitas regiões. Ações como a construção participativa e politizada de cisternas, bem como a adoção de estratégias e tecnologias sociais voltadas para a garantia de água para o consumo humano, para serviços básicos de saúde, educação, e produção de alimentos saudáveis podem reduzir estes impactos. Ainda é preciso insistir na noção da água como alimento e bem público que precisa de proteção, pois os diversos e ricos biomas e bacias hidrográficas passam por pressões e ameaças que os afetam profundamente” (AACPI-CP)

12. Valorização da Saúde Humana por meio da alimentação e da educação

- (a) Item 23. “Ressaltamos a necessidade de expandir e qualificar as ações de promoção da alimentação saudável e prevenção e controle das doenças associadas à má-alimentação realizadas pelo

setor saúde. Elas englobam a atenção nutricional em todos os níveis de atenção à saúde, a organização das linhas de cuidado do sobrepeso e obesidade, a atenção às pessoas com necessidades alimentares especiais, a vigilância alimentar e nutricional e a realização de campanhas e outras estratégias de divulgação do conteúdo do Guia Alimentar para a População Brasileira” (SH1-CP)

- (b) Item 24. “As estratégias de educação alimentar e nutricional devem ser ampliadas e favorecer a aproximação das instituições de ensino e pesquisa com a sociedade por meio do diálogo de saberes e da valorização do conhecimento tradicional. A educação compete resgatar o alimento como patrimônio sociocultural, promover consciência crítica sobre o consumo como ato político que influi em todo o sistema alimentar e estimular o consumo de alimentos saudáveis. Para comer comida de verdade, é preciso conhecer a verdade sobre a comida. Estas estratégias devem abranger todos os processos educacionais (educação básica, profissionalizante, popular, permanente e superior), com a inclusão da temática nos currículos escolares, buscando também integrar ensino, pesquisa e extensão” (SH2-CP)

13. Política internacional e o respeito à SA, SAN e DHAA dos povos

- (a) Item 25. “Na área internacional, faz-se necessário que o respeito ao direito humano à alimentação adequada e à soberania e segurança alimentar e nutricional dos povos, assim como a participação social, sejam princípios a serem seguidos nas relações

transfronteiriças, obrigações extraterritoriais, negociações internacionais de clima e comércio e nos tratados bilaterais. Eles devem ser parâmetros de monitoramento dos projetos de investimento de empresas estrangeiras no Brasil, assim como dos projetos de empresas brasileiras e de projetos governamentais realizados em outros países nas áreas da mineração, agronegócio e construção civil. Esses princípios não estão sendo respeitados pelo ProSavana. Ao mesmo tempo, recomendamos a continuidade do PAA-África pelos importantes resultados conseguidos em apenas três anos de cooperação. A política externa brasileira deve contar com instâncias plurais e representativas análogas ao Consea” (PInt1-CP)

14. Política Pública Participativa

- (a) Item 26. “A consolidação institucional do Sisan requer tornar mais efetiva a participação social, superando a fragilidade institucional e política dos Conseas, assegurando que sua composição traduza a pluralidade da sociedade brasileira e acolhendo suas deliberações quanto à formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas. Os espaços de gestão intersetorial das políticas públicas devem ser fortalecidos para garantir a articulação entre os diversos equipamentos públicos, sistemas e programas governamentais, com orçamento específico tripartite e mecanismos ágeis de financiamento. Os Conseas e demais instâncias do Sisan devem promover o debate e agir sobre os conflitos de interesses, com vistas a tornar democrática e justa a relação público-privada. O país ainda carece de instrumentos de exigibilidade do direito humano à alimentação adequada e saudável que possibilitem aos titulares de direito exigir sua

<p>garantia e proteção, assim como de indicadores de monitoramento do alcance dos planos, programas e ações na realização deste direito” (PPP1-CP)</p> <p>(b) Item 29. “Esta carta política é um forte chamamento à sociedade, aos governantes nas três esferas da Federação, aos organismos internacionais e às organizações e redes da sociedade civil de todos os países para que se juntem na promoção da comida de verdade no campo e na cidade, por direitos e soberania alimentar” (PPP2-CP)</p>		
Análise das Informações		
Projeto de Lei da Câmara, nº 59, de 2015 - Plano Nacional de Abastecimento de Hortigranjeiros (Planhort)		
Ludke e André (1986)		
Temas e suas Unidades de Contextos	Codificações	Categorias
<p>1. Abastecimento Alimentar do Planhort</p> <p>(a) Art. 1º: “Esta Lei institui o Plano Nacional de Abastecimento de Hortifrutiflorigranjeiros – Planhort, com a finalidade de promover o desenvolvimento integrado da produção, comercialização e consumo de hortaliças, frutas, flores, plantas ornamentais e medicinais, produtos alimentícios naturais e perecíveis, pescados e de animais de pequeno porte, vivos, abatidos ou processados” (AA1-Planhort)</p>	<p>1. Abastecimento Alimentar no Planhort (AA1-Planhort, AA2-Planhort, AA3-Planhort e AA4-Planhort)</p> <p>2. Qualidade na cadeia produtiva dos alimentos (QCP1-Planhort, QCP2-Planhort e QCP3-Planhort)</p>	<p>Desenvolvimento Rural (DR1-Planhort, AFAgro1-Planhort, AFAgro2-Planhort e EIPSFL1-Planhort)</p> <p>Desenvolvimento Produtivo (DP1-Planhort, DP2-Planhort, QCP1-Planhort, QCP2-Planhort e QCP3-Planhort)</p>

<p>(b) Inciso III, Art. 3º: é objetivo do Planhort, “fomentar a construção de novos entrepostos públicos e adequar, revitalizar e ampliar os existentes” (AA2-Planhort)</p> <p>(c) Inciso X, Art. 3º: é objetivo do Planhort, “ampliar a interação com universidades, centros de pesquisa e de fomento, empresas de assistência técnica e extensão rural, órgãos e entidades incumbidas do abastecimento e da segurança alimentar e nutricional” (AA3-Planhort)</p> <p>(d) Art. 4º: “O regulamento desta Lei definirá as diretrizes básicas do Planhort” (AA4-Planhort)</p> <p>2. Qualidade na Cadeia Produtiva</p> <p>(a) Inciso I, Art. 3º: é objetivo do Planhort, “estimular a produção e o consumo e assegurar o suprimento e a qualidade dos produtos referidos no art. 1º desta Lei” (QCP1-Planhort)</p> <p>(b) Inciso I, Art. 3º: é objetivo do Planhort, “instituir programas de estímulo e controle de qualidade e garantir o cumprimento de normas sanitárias, de rastreabilidade e o controle eficaz de resíduos de agrotóxicos, de metais pesados, de outras substâncias tóxicas e de agentes patogênicos” (QCP2-Planhort)</p>	<p>3. Desenvolvimento Produtivo (DP1-Planhort e DP2-Planhort)</p> <p>4. Desenvolvimento Rural (DR1-Planhort)</p> <p>5. Agricultura Familiar e Agroecologia (FAgro1-Planhort e FAgro2-Planhort)</p> <p>6. O Papel do Estado no Abastecimento Alimentar (E1-Planhort, E2-Planhort, E3-Planhort, E4-Planhort e E5-Planhort)</p> <p>7. Abastecimento alimentar como política pública transversal (PPTrans1-Planhort)</p> <p>8. Descentralização político-administrativa (DEP1-Planhort e DEP2-Planhort)</p>	<p>O Papel do Estado (E1-Planhort, E2-Planhort, E3-Planhort, E4-Planhort, E5-Planhort, PPTrans1-Planhort, DEP1-Planhort e DEP2-Planhort)</p> <p>Abastecimento Alimentar no Planhort (AA1-Planhort, AA2-Planhort, AA3-Planhort e AA4-Planhort)</p> <p>Iniciativa Privada no Abastecimento Alimentar (EIP1-Planhort, EIP2-Planhort, EIP3-Planhort, EIP4-Planhort, EIP5-Planhort, EIP6-Planhort, EIP7-Planhort, EIP8-Planhort e EIP9-Planhort)</p>
--	---	--

<p>(c) Art. 12º: “O entreposto participante do Planhort instituirá programa de qualidade dos produtos comercializados, mediante a análise e controle dos níveis de resíduos de agrotóxicos, da higienização e a rastreabilidade dos produtos Hortifrutiflorigranjeiros” (QCP3-Planhort)</p> <p>3. Desenvolvimento Produtivo</p> <p>(a) Inciso II, Art. 3º: é objetivo do Planhort, “promover o desenvolvimento e a difusão de técnicas e de boas práticas de produção, transporte, embalagem, armazenagem e comercialização” (DP1-Planhort)</p> <p>(b) Parágrafo Único do Art. 4º: “O prazo a que se refere o inciso IV deste artigo deve ser condizente com o investimento realizado e com as características de cada atividade econômica” (DP2-Planhort)</p> <p>4. Desenvolvimento Rural</p> <p>(a) Inciso IV, Art. 3º: é objetivo do Planhort, “assegurar, em cada entreposto, área livre exclusivamente destinada ao produtor rural e a suas organizações, para comercialização de sua produção” (DR1-Planhort)</p> <p>5. Agricultura Familiar e a produção agroecológica</p> <p>(a) Inciso V, Art. 3º: é objetivo do Planhort, “apoiar o associativismo, a agricultura familiar e a orgânica e a agroecologia, mediante oferta de espaços próprios para</p>	<p>9. Exploração dos Entrepostos pela Iniciativa Privada (EIP1-Planhort, EIP2-Planhort, EIP3-Planhort, EIP4-Planhort, EIP5-Planhort, EIP6-Planhort, EIP7-Planhort, EIP8-Planhort e EIP9-Planhort)</p> <p>10. Exploração dos Entrepostos por Entidade Sem Fins Lucrativos (EIPSFL1-Planhort)</p>	
---	---	--

<p>comercialização e cobrança de tarifas diferenciadas” (AFAgro1-Planhort)</p> <p>(b) Art. 11º: “entreposto participante do Planhort manterá área destinada à comercialização de produtos agroecológicos ou produzidos pelos agricultores ou empreendedores rurais de que trata a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006” (AFAgro2-Planhort)</p> <p>6. O Papel do Estado no Abastecimento Alimentar</p> <p>(a) Art. 2º: “O Planhort será formulado e executado pela União em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, observadas as diretrizes desta Lei e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, criado pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006” (E1-Planhort)</p> <p>(b) Inciso VI, Art. 3º: é objetivo do Planhort, “estimular investimentos públicos e privados nos entrepostos públicos” (E2-Planhort)</p> <p>(c) Inciso VIII, Art. 3º: é objetivo do Planhort, “manter sistema unificado de informações voltado ao desenvolvimento integrado do setor e que subsidie a formulação de políticas públicas” (E3-Planhort)</p>		
---	--	--

<p>(d) Inciso IX, Art. 3º: é objetivo do Planhort, “promover a melhoria na gestão dos entrepostos públicos, bem como a formação e o aperfeiçoamento dos agentes de produção e comercialização” (E4-Planhort)</p> <p>(e) Art. 14º: “Os recursos para a execução do Planhort deverão constar do orçamento geral da União, observadas as prioridades e a programação orçamentária e financeira do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA ou de outro Ministério que tenha envolvimento direto com a execução do referido Plano” (E5-Planhort)</p> <p>7. Abastecimento Alimentar como política pública transversal</p> <p>(a) Inciso XI, Art. 3º: é objetivo do Planhort, “transformar os entrepostos públicos em espaços privilegiados para a execução e a difusão de políticas de saúde, educação, assistência social, melhoria alimentar e preservação ambiental” (PPTrans1-Planhort)</p> <p>8. Descentralização político-administrativa aos entrepostos públicos</p> <p>(a) Art. 5º: “Observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento e consideradas as respectivas características locais e regionais, a direção de cada entreposto editará regulamento próprio (...)” (DEP1-Planhort)</p>		
--	--	--

<p>(b) Art. 10º: “Cada entreposto participante do Planhort poderá instituir fundo especial, de natureza contábil, para financiar a adequação, a revitalização e a ampliação do próprio entreposto ou o desenvolvimento de programas e projetos voltados para a melhoria de seu funcionamento” (DEP2-Planhort)</p> <p>9. Exploração dos entrepostos públicos pela iniciativa privada</p> <p>(a) Art. 6º: “A utilização privativa e permanente de área nos entrepostos depende de contrato de concessão ou permissão remunerada de uso, pelo prazo de até vinte e cinco anos, precedido de licitação na modalidade concorrência” (EIP1-Planhort)</p> <p>(b) § 2º, Art. 6º: “A utilização privativa, temporária ou eventual, depende apenas de autorização, por prazo não superior a doze meses, podendo ser gratuita ou remunerada, e prorrogada nas condições estabelecidas no regulamento próprio de que trata o art. 5º desta Lei” (EIP2-Planhort)</p> <p>(c) § 3º, Art. 6º: “A utilização privativa, permanente, temporária ou eventual, por entidade sem fins lucrativos, reconhecida como de interesse público pela direção do entreposto, depende apenas de autorização gratuita de uso, observadas as condições estabelecidas no regulamento” (EIPSFL1-Planhort)</p>		
---	--	--

<p>(d) Art. 7º: “No julgamento de licitação para concessão ou permissão remunerada de uso de áreas nos entrepostos será considerado o critério da melhor proposta técnica com preço único, para o bem objeto da licitação, fixado no edital” (EIP3-Planhort)</p> <p>(e) Inciso I, § 3º, Art. 7º: “condições que visem a garantir e a ampliar a concorrência no entreposto e a propiciar a adequada formação de preços dos produtos” (EIP4-Planhort)</p> <p>(f) Inciso II, § 3º, Art. 7º: “incentivos para a instalação, em pavilhão ou entreposto novo, de empresa já existente no Município ou na região há pelo menos dois anos e que atue na atividade considerada principal no entreposto, nos termos do regulamento próprio de cada entreposto, de que trata o art. 5º desta Lei” (EIP5-Planhort)</p> <p>(g) Art. 8º: “São permitidas a permuta e a cessão parcial de áreas entre concessionários ou permissionários do mesmo entreposto, sem nova licitação, atendidas as condições estabelecidas no regulamento próprio de que trata o art. 5º desta Lei” (EIP6-Planhort)</p> <p>(h) Art. 9º: “Depende de licitação, na forma do art. 7º desta Lei, a transferência definitiva a terceiro de contrato de concessão ou de permissão de toda a área, hipótese em que será firmado outro contrato, pelo prazo remanescente do contrato anterior” (EIP7-Planhort)</p>		
--	--	--

<p>(i) Art. 13º: “Sem prejuízo das cláusulas e condições neles estipuladas, ficam prorrogados por dez anos os contratos de concessão ou permissão remunerada de uso firmados com os operadores de mercado já estabelecidos nos entrepostos até a data de publicação desta Lei” (EIP8-Planhort)</p> <p>(j) Art. 15º: “construção de novos entrepostos públicos e os investimentos para adequação, revitalização e ampliação dos entrepostos atuais podem ser realizados mediante parcerias público-privadas, nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, ou na forma da lei estadual ou distrital correspondente” (EIP9-Planhort)</p>		
--	--	--

Anexo II - Artigo

As dimensões ambientais, sociais e de saúde das políticas e propostas de abastecimento alimentar no Brasil.¹

Environmental, social and health dimensions of food supply policies and proposals in Brazil.

RESUMO

O modelo hegemônico de abastecimento alimentar traz preocupações quanto aos seus impactos negativos na saúde humana, no meio ambiente e no desenvolvimento rural. Dessa forma, o objetivo do estudo foi caracterizar as dimensões sociais, ambientais e de saúde identificadas nas propostas e políticas nacionais relacionadas ao abastecimento alimentar, no período de 2003 a 2015. Trata-se de um estudo com abordagem qualitativa, que adotou a técnica de análise documental. A análise da abordagem dessas dimensões evidenciou que os documentos do Poder Executivo Federal (PEF) e dos Conselhos de Política Pública (CPP) se assemelham, ao proporem políticas que buscam alternativas aos impactos negativos do modelo hegemônico de abastecimento alimentar, diferente do documento do Poder Legislativo Federal (PLF) e da Política Agrícola, que abordam superficialmente alternativas a esses impactos, ou limitam-se na qualidade do produto e no fortalecimento do sistema produtivo dominante. Assim, é necessária a existência de uma política nacional de abastecimento alimentar soberana no Brasil para o ordenamento das ações, considerando os impactos sociais, ambientais e de saúde e tendo como referência as iniciativas já construídas pelo PEF e os CPP.

PALAVRAS-CHAVE: Abastecimento de alimentos, Saúde, Meio ambiente, Desenvolvimento rural, Política pública.

ABSTRACT

The hegemonic food supply model raises concerns about its negative impacts on human health, the environment and rural development. Therefore, the objective of the study was to characterize the social, environmental and health dimensions identified in the national proposals and policies related to food supply, from 2003 to 2015. This is a qualitative study, which adopted the documentary analysis. The analysis of the approach of these dimensions has shown that the documents of the Federal Executive Power (PEF) and the Public Policy Councils (CPP) are similar in proposing policies that seek alternatives to the negative impacts of the hegemonic model of food supply, in a different way of the Federal Legislative Power (PLF) and Agricultural Policy, which superficially address alternatives to these impacts, or are limited in the quality of the product and in the strengthening of the dominant productive system. Thus, it is necessary to have a national food sovereignty policy in Brazil for the planning of actions, considering the social, environmental and health impacts and taking as reference the initiatives already built by the PEF and the CPP.

Key Words: *Food Supply, Health, Environment, Rural development, Public policy*

INTRODUÇÃO

Este artigo relata um estudo que caracterizou as dimensões sociais, ambientais e de saúde identificadas nas políticas e propostas nacionais relacionadas ao abastecimento alimentar no Brasil. Esta caracterização buscou elementos relacionados ao meio ambiente; ao acesso a alimentos; à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural e saúde humana.

Adotou-se o conceito de abastecimento alimentar desenvolvido pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)¹, que, em uma perspectiva multidimensional, considera abastecimento alimentar como *o conjunto diverso de atividades mediando a produção e o consumo de alimentos, que permite articular a promoção de modelos de produção socialmente equitativos, ambientalmente sustentáveis e culturalmente adequados, e a ampliação do acesso a uma alimentação adequada e saudável*. A análise também adotou os conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e Soberania Alimentar (SA), para que de maneira articulada fossem adotados como parâmetros para a qualificação de elementos essenciais de um modelo de abastecimento alimentar.

Assim, 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*⁶.

Já a SA prevê a possibilidade das comunidades escolherem o modelo de abastecimento alimentar que garanta o direito à alimentação²⁷. O exercício da SA, portanto, é um valor para a realização do DHAA, já que esse se realizará *quando todo homem, mulher e criança, sozinhos ou em comunidades, tiverem acesso físico e*

econômico, a qualquer momento, aos alimentos adequados e saudáveis^{3,6}. Compreende-se que a realização desse direito é progressiva, o que o torna um referencial essencial para a garantia da SAN^{2,3,5,6}.

Atualmente, nos diferentes países cada vez menos pessoas vivem da produção de alimentos e cada vez mais pessoas tornam-se consumidoras em rede⁷. Isso é decorrente, em grande parte, do modelo hegemônico de abastecimento alimentar industrializado que vem sendo adotado. Foi na Conferência de Bretton Woods (1944) onde líderes ocidentais desenharam uma estrutura econômica e financeira, sob a hegemonia do capitalismo financeiro e comercial, que gerou uma nova era do comércio de alimentos global onde estes tornaram-se *commodities* com preços flutuantes^{7,8,9}.

No Brasil, a partir das décadas de 1960 e 70, ocorreu uma forte migração do campo para a cidade, provocada pela Revolução Verde, via crescente mecanização do campo - diminuindo as oportunidades de trabalho - e pela forte atração exercida pelas ofertas de emprego nas atividades urbano-industriais. Nesse período houve uma mudança na orientação de uma intervenção direta do Estado na regulação dos preços, na organização dos mercados e no abastecimento alimentar das grandes cidades, com apoio das Centrais de Abastecimentos (Ceasas), sacolões e varejões locais^{13,17}.

Contudo, na década de 1980, esta aparente regulação sistêmica, que orientava o abastecimento alimentar teve uma quebra, entre outros fatores, pela transferência da gestão e ordenamento das Ceasas da União para os estados. Posteriormente, na década de 1990, os estados as concederam - em quase sua totalidade - à iniciativa privada, sem qualquer articulação estratégica entre elas. Essa ruptura das relações do Estado, principalmente da União, entre equipamentos públicos e abastecimento alimentar gerou consequências na alimentação, já que os alimentos frescos, como os hortifrutigranjeiros, foram os mais impactados com a quebra sistêmica de abastecimento das cidades^{16,17}.

Atualmente, o espaço na regulação e ordenamento deixado pelo Estado brasileiro é cada vez mais ocupado por oligopólios supermercadistas, quer pela oferta de produtos alimentícios baratos e por definirem padrões de qualidade dos alimentos, quer por controlarem, em muitos casos, o sistema produtivo e de processamento desses alimentos¹⁷. No Brasil, em 2015, as três maiores empresas supermercadistas juntas tiveram um total de faturamento de R\$ 148,9 bilhões, de um total de R\$ 201,7 bilhões (referente às 20 maiores empresas supermercadistas do país), uma concentração de mercado de aproximadamente 74%¹⁸.

Na parte final da cadeia estão os consumidores, os quais transferem a confiança e reputação que atribuíam aos produtores aos supermercados. Desta forma, o produto hortifrutigranjeiro em si é cada vez mais objeto de parâmetros e critérios, cuja definição escapa da alçada do setor público, deixando-os quase exclusivamente a cargo do mercado^{9,16,17}.

Esse modelo de abastecimento alimentar traz impactos significativos no meio ambiente em escala global, como o aumento da emissão de gases do efeito estufa. A origem desses impactos está sobretudo na industrialização das práticas agrícolas para a maximização da produtividade e ganhos econômicos, que inevitavelmente degradam o meio ambiente⁹. Esses impactos no ambiente agem na mudança climática, produção agrícola, processamento, distribuição, varejo, preparações alimentares nos domicílios e no desperdício de alimentos⁷.

Além do mais, esse sistema alimentar predominante inclui a perda da biodiversidade e a extração intensiva, contaminação dos solos e poluição dos recursos hídricos pelo uso de fertilizantes químicos e agrotóxicos no seu modelo de produção. Este processo de substituição para a concentração de cultivo em limitadas culturas leva à perda da diversidade estrutural dos ecossistemas, um declínio da população de animais e,

consequentemente, a fragilização de hábitos alimentares originais^{7,9,20}.

Na América Latina, apesar da ainda hegemônica produção agroindustrial, vem crescendo a adesão às bandeiras da SA e às práticas da agricultura de base agroecológica²¹. As iniciativas agroecológicas buscam transformar a agricultura industrial ao fazerem a transição do sistema alimentar hegemônico de produção, baseado na utilização de combustíveis fósseis, para um paradigma de agricultura, que encoraja a produção local pela agricultura familiar por meio da inovação, recursos e energia solar locais. Isso implica no acesso dos agricultores familiares à terra, sementes, água, crédito e mercados locais, parcialmente por meio da criação de políticas econômicas, incentivos financeiros, oportunidades de mercado e tecnologias agroecológicas de apoio a esse modelo. A ideia chave da agroecologia é ir além das práticas agrícolas alternativas e desenvolver agroecossistemas com mínimo de dependência de insumos energéticos e agroquímicos^{21,22}.

Neste sentido, o desenvolvimento rural e a valorização da agricultura familiar têm o potencial de transformações nas relações locais de abastecimento alimentar^{14,21,31}. A conexão social que ocorre entre consumidores e produtores através dos sistemas alimentares locais sustentáveis aumenta o vínculo das pessoas com sua alimentação, encoraja escolhas alimentares mais saudáveis e conscientes e atua na redução do desperdício. Isso poderia fornecer importantes estratégias para melhores resultados ambientais, sociais e de saúde para as comunidades^{7,9,20,30}.

Assim, as práticas sustentáveis de agricultura, que buscam a autorregulação dos agroecossistemas, têm na agricultura familiar de base agroecológica um modelo que não somente alcança os parâmetros agronômicos e ecológicos, mas acima de tudo as questões socioeconômicas e de saúde^{14,21,31}. É na diferença entre o modo de produção patronal e modelos alternativos de agricultura que se assenta a discussão sobre a importância da

agricultura familiar para o desenvolvimento rural e, conseqüentemente, para o abastecimento alimentar, o meio ambiente e a saúde humana^{30,31,14}.

Considerando a fome e a má nutrição também como efeitos paradoxais desse modelo hegemônico de abastecimento alimentar, entende-se que os mais marginalizados desse modo de produção e abastecimento alimentar - pessoas de baixa renda, com limitado acesso físico e financeiro aos alimentos - são os mais atingidos pelos efeitos que a má-alimentação proporciona. Não é por acaso que muito do crescimento em obesidade e doenças crônicas está ocorrendo em países em desenvolvimento que passam por uma transição nutricional, em que o consumo de alimentos com altos teores de gorduras, açúcares, sódio e aditivos está aumentando, impulsionado pela urbanização e globalização, substituindo os alimentos nutritivos e tradicionais das dietas^{3,7,23,24,26}. É urgente a discussão de alternativas a esse modelo que venham a problematizar e mitigar a relação antagônica entre carência nutricional e fome e o consumo de alimentos de má qualidade^{9,23,25,26}.

As externalidades apresentadas podem ocorrer, entre outros motivos, devido a um hiato entre a discussão e a necessidade de uma política nacional de abastecimento alimentar como demanda social e as já existentes políticas e propostas difusas sobre abastecimento alimentar no Brasil^{2,5}. Vale ressaltar que não há em vigência no país um instrumento para definição dos eixos e diretrizes de uma política nacional de abastecimento alimentar – parte essencial para a formulação de ações integradas entre os entes federados e a sociedade.

Desta forma, o objetivo desse estudo foi analisar a presença e características das dimensões ambiental, desenvolvimento rural com base na agricultura familiar, acesso aos alimentos saudáveis e promoção da saúde humana nas propostas e políticas de abastecimento alimentar no Brasil do Poder Executivo Federal (PEF), Poder Legislativo

Federal (PLF) e Conselhos de Política Pública (CPP)

METODOLOGIA

Trata-se de um estudo com abordagem qualitativa, que adotou a técnica de análise documental. O pesquisador é o instrumento protagonista, pois é quem faz a seleção e recolha das informações, interessando-se tanto pelo processo como pelo produto. O desafio dessa abordagem recai sobre a capacidade e os critérios do pesquisador em selecionar, tratar e interpretar a informação, visando compreender a interação com sua fonte^{33,34}. Isso exposto, buscou-se compreender não somente a presença ou não das dimensões sociais, ambientais e de saúde sobre abastecimento alimentar, mas compreender as forças e motivações que levaram às propostas explicitadas nos documentos, utilizando-se da concepção dialética na análise dos resultados³⁵.

Os critérios utilizados para identificação dos documentos foram dois. O primeiro, na seleção inicial, é referente aos documentos abordarem a perspectiva do abastecimento alimentar em seu conteúdo - existência conjunta nos textos de cada documento dos aspectos: produção, distribuição ou abastecimento e consumo de alimentos – e o segundo, serem documentos estratégicos, ou seja, a existência de Conselhos para as políticas e programas (para os documentos do PEF), estarem em tramitação em forma de Projeto de Lei (para o documento do PLF) e propostas de ações de abastecimento alimentar enviadas formalmente ao PEF (para os documentos dos CPP).

Desta forma, os documentos selecionados do PEF foram a Política Agrícola (PA) – Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003; a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) – Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010 e a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) – Decreto 7.794, de 20 de agosto de

2012.

Os documentos do CPP foram o anteprojeto de Lei da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR); a Exposição de Motivos nº 011-2012/Consea, que traz a proposta de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA) e a Carta Política da 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

O documento do PLF selecionado foi o Projeto de Lei da Câmara, nº 59, de 2015, que institui o Plano Nacional de Abastecimento de Hortigranjeiros (Planhort) e dispõe de normas gerais para os entrepostos públicos de abastecimento alimentar.

Para cada documento realizou-se leituras do corpo textual, identificando as unidades de análise, que são frases ou assuntos de relevância para o estudo, categorizando-as em “Meio Ambiente”, “Saúde Humana” e “Desenvolvimento Rural”, sendo essas as categorias analisadas no estudo. Os critérios de organização das unidades de análise dentro de uma categoria seguiram os preceitos da homogeneidade interna e externa, inclusividade, coerência e plausibilidade dos documentos e de suas unidades. Por fim, foi feito o enriquecimento do sistema por meio das análises das categorias e da revisão iterativa dos documentos³⁶.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Partindo da análise dialética da construção e objetivos dos documentos³⁵, entende-se que boa parte dos documentos do PEF e dos CPP analisados veem as propostas e políticas de abastecimento alimentar em disputa, principalmente em relação à Política Agrícola e ao Planhort. Isso é reflexo de um contexto onde ao mesmo tempo que o agronegócio recebia acima de 6 (seis) vezes mais incentivo financeiro estatal do que a agricultura familiar, a participação e o controle social de setores sociais que defendem o modelo de produção familiar local nas ações estatais de regulação do abastecimento alimentar eram relativamente fomentadas^{10,11}, principalmente no período entre 2003 a 2015. Entretanto, observa-se que os arranjos institucionais da estrutura governamental – em constantes disputas, por exemplo com a PA – geram obstáculos que dificultam a execução de ações intersetoriais participativas que levam em consideração uma concepção mais ampliada da SAN³⁸.

Essa disputa está refletida nos diversos documentos analisados, como resume a Figura 1 abaixo.

Figura 1. As dimensões do abastecimento alimentar nas políticas e propostas brasileiras.

AS DIMENSÕES DO ABASTECIMENTO ALIMENTAR (AA)

Pela perspectiva dos Conselhos de Políticas Públicas, Poder Executivo Federal e Poder Legislativo Federal



A agricultura familiar tem o potencial de fomentar a conexão social entre consumidores e agricultores, permitindo a formação de uma relação próxima e de

confiança entre ambos – relação cada vez mais escassa na sociedade contemporânea^{4,12,21}, já que o agronegócio patronal e o decorrente sistema hegemônico de abastecimento são globalizados e assentados na produção de alimentos ultraprocessados que podem atingir distantes mercados consumidores^{23,25,26}. Ademais, o desafio da agricultura familiar é mais significativo, pois os incentivos e condições políticas, financeiras e estruturais estão bem aquém do agronegócio patronal^{10,11,14}. Eis que se materializa a relação dialética entre as propostas dos CPP e os documentos do PEF (exceto a Política Agrícola), baseadas na produção local familiar e no preceito da SA e os documentos do Planhort e da própria PA, que buscam a incorporação dos agricultores familiares à lógica hegemônica de produção e abastecimento alimentar.

Nesse entendimento, os documentos analisados na perspectiva do desenvolvimento rural nos modelos de abastecimento alimentar propostos pelos CPP vão ao encontro das demais políticas do PEF, formuladas em espaços colegiados, como é o caso do PAA, PNAPO e PNSAN. O desenvolvimento rural reivindicado pela PDBR, PNAA e pela Carta Política busca a inserção social e econômica no meio rural, sobretudo, dos agricultores familiares. As propostas dos Conselhos objetivam resgatar e inserir esses agricultores como representantes de um setor produtivo relevante na economia, na política e na cultura brasileira^{14,21,26,30}.

Das três esferas políticas, portanto, a iniciativa do PLF na construção do Planhort e a PA não consideram o desenvolvimento rural como conceito estruturante de suas ações, já que as iniciativas voltadas à agricultura familiar e à produção agroecológica são direcionadas para aproximá-las o mais rapidamente do modelo de abastecimento alimentar hegemônico, sem responder tecnicamente como superar os seus impactos negativos^{15,32}.

Por outro lado, os documentos do PEF e dos CPP discutem ações relacionadas à

Soberania Alimentar do país, já que buscam ações próprias para construção de políticas que garantam a SAN, com a preservação de práticas ambientalmente sustentáveis de abastecimento alimentar locais^{7,9,19,20,31,27}. Isso ocorre ao ter o meio ambiente como elemento estruturante das ações e políticas de abastecimento^{19,21}.

Nas propostas dos Conselhos a preocupação com o meio ambiente é fundamental para a redução das desigualdades sociais e regionais (PDBR), defesa da sociobiodiversidade e da agroecologia (PNAA), proteção da biodiversidade e dos povos e comunidades tradicionais, com medidas de acesso aos mercados locais e aos meios de produção, aos bens da natureza e às sementes (Carta Política).

Paralelamente, nos demais documentos do PEF a produção agroecológica familiar é vista como alinhada à conservação, manejo e uso sustentável da agrobiodiversidade (PNSAN), respeitando a diversidade da cultura alimentar nacional e a composição e recomposição dos ecossistemas degradados por meio de modelos alternativos de produção agrícola (PNAPO), o que se assemelha com o fomento à produção sustentável prevista no PAA¹⁴. Essa produção está direcionada nos documentos do PEF à realização da SA²⁷ via promoção de sistemas justos e sustentáveis de abastecimento alimentar, respeitando suas funções econômicas, sociais e ambientais e priorizando a agricultura familiar¹⁹, como também prevê a PNAPO.

Destaca-se que em 2012, com a publicação da PNAPO, o Brasil passou a ser, ao lado da Nicarágua³⁹, um dos únicos países a criar uma política de estado para promoção da transição agroecológica e da produção orgânica – no caso do Brasil devido a dois fatores, primeiro à mobilização e organização da sociedade civil em torno do tema, segundo, pela ampliação dos espaços de governança democrática no âmbito do PEF¹⁹ – mas, ainda persistem importantes desafios institucionais para sua implementação, moldados pela lógica da intervenção do Estado e das corporações do agronegócio nas

ações de produção e abastecimento alimentar³⁸.

Todavia, é imperativo destacar que as experiências agroecológicas estão fornecendo bases científicas, metodológicas e tecnológicas para uma nova revolução agrária²¹. Os sistemas produtivos de base agroecológica têm o potencial de promoverem a biodiversidade, de serem resilientes e energeticamente eficientes, socialmente justos e compreenderem as bases de uma estratégia energética, produtiva e de SA^{4,20,30,27}. Assim, os sistemas agroecológicos estão enraizados numa racionalidade agroecológica de produção familiar, cujos exemplos de sucessos produtivos são caracterizados por uma diversidade de espécies vegetais e animais, mantidas e melhoradas por manejos do solo e da água, que por sua vez, são nutridos por complexos sistemas de conhecimentos tradicionais^{21,12,30,31}.

Diferentemente, tanto a Política Agrícola quanto o Planhort não estabelecem suas bases conceituais na preocupação ambiental da produção e do abastecimento alimentar, abordando o tema ora de forma indireta, contraditória (PA), ora de forma direta, mas superficial (Planhort). A PA, por exemplo, aborda a questão ambiental ao lançar luz sobre os impactos ambientais provocados pelo aumento da produção e comercialização de produtos agrícolas, porém, ao mesmo tempo prevê a execução de atividades potencialmente promotoras de degradação ambiental, como a priorização na manipulação e uso de materiais genéticos na agricultura^{15,32}. Portanto, é na contradição de modelos de desenvolvimento agrícola e abastecimento alimentar que a PA regula e ordena suas ações¹⁹.

A abordagem do impacto ambiental no abastecimento alimentar do Planhort está em transformar os entrepostos públicos em espaços privilegiados para a execução e a difusão de políticas de preservação ambiental. Logo, além de não ser unanimidade, a questão ambiental é tema secundário no Planhort, já que não discute modelos de produção

e abastecimento na perspectiva ambiental, tampouco discute sobre o incentivo e a valorização de uma transição para a produção orgânica ou agroecológica, de ações de prevenção de desperdício de alimentos e demais impactos ambientais ao longo do sistema alimentar. Situação que condiz com o interesse da Associação das Ceasas, que na proposição do Plano buscava, sobretudo, uma maior autonomia regulatória para as empresas permissionárias das Centrais³⁷.

A pressão nos recursos ambientais para favorecer uma produção de alimentos não diversificada e não pautada na SAN acarreta impactos negativos também na saúde³⁸. A abordagem direta da saúde humana no abastecimento alimentar das propostas e políticas no Brasil está relacionada com a Segurança Alimentar e Nutricional, apesar da limitação do tema na PA. Mesmo após as modificações de alguns dispositivos da Lei da PA³², o controle sanitário dos produtos animais e vegetais e de alguns processos produtivos, como a inspeção industrial e o controle de pragas e doenças na produção agrícola, continuam sendo os únicos temas que a PA relaciona com a saúde humana.

Ou seja, o foco principal da PA está no produto, assim como o é no Planhort – já que esse aborda a preocupação da saúde apenas com a previsão de um programa de qualidade dos produtos comercializados, mediante análise e controle de resíduos e demais substâncias tóxicas nos produtos alimentares. O objetivo principal da Política Agrícola e do Planhort é assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas e garantir a qualidade dos produtos de origem agropecuária, seus derivados e resíduos de valor econômico, não relacionando alimentação saudável e consumo, menos ainda, o acesso a esses alimentos no abastecimento alimentar para promoção da saúde humana na perspectiva da SAN, evidenciando visões diferentes e muitas vezes dialeticamente contraditórias entre as instâncias políticas analisadas³⁵.

A não diversificação na produção alimentar e a homogeneização alimentar

promovida pelo modelo hegemônico de abastecimento alimentar levaram a mudanças profundas nos hábitos alimentares, observado em diversos países^{1,2,22}. Esse modelo de abastecimento no Brasil é pautado pela reprodução de padrões de produção e características de consumo de países ocidentais²⁶. Devido a isso, as consequências desse modelo estão no aumento dos índices de sobrepeso e obesidade e de doenças crônicas não transmissíveis no mundo e também no Brasil^{4,23,28,29}.

A partir dessa reflexão, a abordagem da saúde humana nas ações de abastecimento alimentar integra-se aos aspectos sociais e ambientais dos documentos dos CPP e PEF, para promover a SAN, o DHAA e a SA, que são conceitos promotores da saúde humana^{1,3,5,6,12,22}.

É na transição de um sistema convencional de produção para um sistema agroecológico que a saúde humana se torna uma finalidade (PNAPO, PNSAN, PNAA e Carta Política), somando-se a essa transição, os modelos justos e sustentáveis de abastecimento alimentar. Isso é defendido pois, a produção convencional agroexportadora brasileira é voltada, majoritariamente, para produção de ingredientes - como milho, soja e cana de açúcar – que servem de matéria-prima aos produtos ultraprocessados, baratos, densamente energéticos e que são física e financeiramente mais acessíveis que os alimentos saudáveis nesse modelo hegemônico de abastecimento alimentar^{9,23,25}.

Na busca de mudar esse paradigma, a promoção da saúde humana na PNSAN, PNAA e Carta Política vem articulada com a educação e a pesquisa permanente sobre alimentação e nutrição, que visem formar uma sociedade crítica em relação ao que se come. Essa formação crítica tem o potencial de buscar soluções aos problemas de excesso de peso e obesidade crescentes no Brasil, como modelos de abastecimento alimentar que têm no conceito da SAN a sua estratégia de alimentar a população promovendo a sua saúde^{22,23,26,38,27}. Para isso a Carta Política defende a criação de uma política soberana de

abastecimento alimentar, que favoreçam a disponibilidade e acesso aos alimentos saudáveis.

Ademais, deve-se destacar que a insuficiência de recursos financeiros de parte da população, juntamente com os altos preços dos alimentos - e a existência de barreiras físicas a alimentos saudáveis - são os fatores originais que impedem o acesso aos alimentos de uma significativa parcela da população^{3,24-26,28-30}. Apesar do acesso a alimentos saudáveis ser o ponto crucial das políticas públicas de SAN no país, ainda não está evidente nos documentos sobre abastecimento alimentar do PEF, PLF e nem nas propostas dos CPP como isso poderá acontecer na prática. Logo, na perspectiva dialética, essa é a grande contradição posta na tensão do modelo hegemônico de abastecimento alimentar, o que leva a disputas de modelos de abastecimento que busquem a solução do acesso^{35,27}.

Assim, como a solução para esse acesso ainda está em disputa por diferentes visões, muitos desses documentos que abordam o abastecimento alimentar não tratam sobre o tema, ou o citam de maneira isolada, superficial, tangencial, residual, sem detalhamento de como seria o aumento do acesso aos alimentos saudáveis no hegemônico ou em modelos alternativos de abastecimento alimentar e, na prática, como esse aumento poderia ser fomentado.

Por conseguinte, o documento do PLF e a PA possuem desafios maiores na perspectiva dos setores que defendem o modelo de abastecimento alimentar proposto pelo Consea, já que nenhuma passagem desses dois documentos caracteriza a preocupação com o acesso aos alimentos (saudáveis ou não), menos ainda a preocupação com a equidade na produção e no acesso aos alimentos saudáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de abastecimento alimentar adotado nesse estudo permitiu fazer uma análise crítica sobre as dimensões sociais, ambientais e de saúde presentes nos documentos. Logo, a agricultura familiar e a produção de base agroecológica são dois temas centrais para a construção de um modelo de abastecimento alimentar para o PEF e CPP. Esse modelo em comum entre as duas instâncias políticas visa não somente a conservação do meio ambiente e valorização dos produtos da sociobiodiversidade, mas a valorização e promoção da saúde humana.

Uma explicação para essa proximidade de entendimento sobre abastecimento alimentar nos documentos dos CPP e nos documentos do PEF é a crescente participação e controle social na avaliação, discussão, proposição, execução e monitoramento das políticas governamentais no Brasil³⁸ ocorridos, mormente, de 2003 até 2015. Essa relação de maior participação da sociedade nas políticas de abastecimento alimentar reforçou a promoção da SA presentes nos documentos analisados^{38,27}. Por conseguinte, para a efetivação dessas políticas já aprovadas é necessária a manutenção dessa relação entre Estado e sociedade civil.

Manutenção essa que está em risco no atual cenário de crises política, econômica e institucional no Brasil. Essas crises podem fragilizar os espaços de governança democrática, simultaneamente com cortes em programas e políticas de proteção social, como o PAA e o Programa Bolsa Família. Programas estratégicos que auxiliam a discussão sobre modelos alternativos de abastecimento alimentar com impactos positivos na SAN²⁶ e no DHAA¹² da população brasileira, em especial dos grupos mais vulnerabilizados.

A esse cenário soma-se o fato do Brasil não ter em vigência uma política nacional de abastecimento alimentar, que ordene e regule suas ações na esfera nacional, estadual, local e territorial. Essa ausência está refletida nas contradições e assimetrias da

perspectiva do abastecimento alimentar presente entre os documentos dos CPP e PEF e o documento do PLF e a PA. Essa política nacional deveria ser antes de tudo soberana, com democratização dos sistemas de comercialização por meio do apoio a circuitos curtos de produção e consumo sustentáveis, combinados com uma política de agricultura familiar rural, urbana e periurbana, além de outras que favoreçam a disponibilidade e o acesso a alimentos saudáveis^{1,2,5,21,27}.

Assim, uma política de abastecimento alimentar que considera os impactos sociais, ambientais e de saúde e garanta a segurança alimentar e nutricional deve ter de forma geral, como campos de atuação, tanto os alimentos (disponibilidade e acessibilidade de bens) quanto a alimentação (modos de apropriação dos bens pela população) e com ações dirigidas a grupos populacionais específicos, todas coordenadas com programas voltados para a produção equitativa e sustentável dos alimentos. Desta forma, as propostas dos CPP e as políticas do PEF são referências para a construção de uma política nacional de abastecimento alimentar, que valorize a SAN, o DHAA e a SA.

Por fim, a insuficiência de estudos sobre iniciativas inovadoras de modelos de abastecimento alimentar e, principalmente, sobre os impactos negativos do modelo hegemônico de abastecimento globalizado delega à sociedade assumir cada vez mais os custos ambientais, sociais e de saúde dos processos de produção, distribuição, acesso e consumo de alimentos no país. Avalia-se que o estudo pode contribuir com o fortalecimento de um campo de análise ainda insuficiente no Brasil e que poderia ser complementado com entrevistas com atores envolvidos na elaboração e defesa das propostas e políticas de abastecimento alimentar para melhor delimitar os campos de confluências e disputas.

COLABORADORES

DSP e ER trabalharam de forma articulada e simultânea em todas as etapas do processo de construção do manuscrito: concepção teórica, levantamento e revisão da literatura, análise e discussão dos resultados, redação e revisão final do artigo.

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Demanda Social, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão da bolsa de apoio e ao Programa de Pós-Graduação em Nutrição Humana, da Faculdade de Saúde, da Universidade de Brasília.

REFERÊNCIAS

1. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). *Análise dos indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional. 4ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* +2. Brasília: Consea; 2014a.

2. Maluf, RS. A política de abastecimento, a soberania e a segurança alimentar e nutricional. Companhia Nacional de Abastecimento - Conab. *Revista Agricultura e Abastecimento Alimentar* 2009; 97-108.
3. Burity V, Franceschini T, Valente F, Recine E, Leão M, Carvalho MF. Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. *ABRANDH* 2010; CDU 612.391(81):204.
4. Maluf RS, Burlandy L, Santarelli M, Schottz V, Speranza JS. Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. *Cien Saude Colet* 2015; 20(8):2303-2312.
5. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). *Exposição de Motivo nº 011/2012/CONSEA* [documento na internet]. 2012 [acessado 2016 jul 26]. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/exposicoes-de-motivos>.
6. Brasil. Lei nº 11.356, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2006; 15 set.
7. Garnett T. Food Sustainability: problems, perspectives and solutions. Conference on "Future food and health" Symposium I: sustainability and food security. *Proceedings of the Nutrition Society* 2013; 72:29-39.
8. Organização Mundial do Comércio (OMC). *Solução de Controvérsias*. Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento; 2003.
9. O' Kane G. What is the real cost of our food? Implications for the environment, society and public health nutrition. *Public Health Nutrition* 2011; 15(2):268-276.
10. Brasil. Com R\$ 187 bilhões, governo federal lança maior Plano Safra da história do Brasil. *Notícia Presidência da República* [documento na internet]. 2015 [acessado 2017

- Mai 03]. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/06/com-r-187-bilhoes-governo-federal-lanca-maior-plano-safra-da-historia-do-brasil>
11. Brasil. Plano Safra 2015/2016 da Agricultura Familiar – Alimentos Saudáveis para o Brasil. *Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)* [documento na internet]. 2015 [acessado 2017 Mai 03]. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/ceazinepdf/plano%20safra%20cartilha%202015%202016.pdf>
 12. Organização das Nações Unidas (ONU). *Final Report: The transformative potential of the right to food. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Oliver De Schutter. Human Rights Council*. Rome: United Nations General Assembly; 2014.
 13. Machado PP, Oliveira NRF, Mendes AN. O indigesto sistema do alimento mercadoria. *Saúde Soc* 2016; 25(2):505-515.
 14. Hespanhol RAM. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. *Soc & Nat* 2013; 25(3):469-483.
 15. Brasil. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. A força da Agricultura: 1860-2010. *MAPA/ACS* 2010; 04 set.
 16. Dantas CLF, Coelho MAS, Fávero LA. A Centralização da Comercialização de Hortifrutícolas – O Caso dos Supermercados Bompreço S. A., *Anais do XLII Congresso da SOBER*; 2004.
 17. Wegner RC, Belik W. Distribuição de hortifruti no Brasil: papel das Centrais de Abastecimento e dos supermercados. *Cuadernos de Desarrollo Rural* 2012; 9(69):195-220.
 18. Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS). Superhiper 2015 mostra os grandes números do setor e as maiores empresas. *Ranking ABRAS* [documento na internet] 2016

Mar [acessado 2017 Mai 04]. Disponível em:

<http://www.abrasnet.com.br/clipping.php?area=20&clipping=55616>

19. Petersen P, Mussoi EM, Soglio FD. Institucionalización del Enfoque Agroecológico en Brasil: Avances y Desafíos. *Agroecologia* 2013; 8(2):73-79.
20. Oliveira FC, Collado AC, Leite LFC. Autonomy and sustainability; An integrated analysis of the development of new approaches to agrosystem management in family-based farming in Carnaubais Territory, Piauí, Brazil. *Agricultural Systems* 2013; 115:1-9.
21. Altieri MA, Toledo VM. The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. *Journal of Peasant Studies* 2011; 38(3):587-612.
22. World Health Organization (WHO). *World Health Statistics 2015*. Genebra: WHO Library Cataloguing-in-Publication Data; 2015.
23. Brasil. *Metade dos brasileiros está com excesso de peso*. Brasília: Portal Brasil Saúde; 2015.
24. Brasil. *Aquisição Alimentar Domiciliar Per Capita. Brasil e Grandes Regiões. Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009*. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); 2010.
25. United States Department of Agriculture (USDA). *Food Access Research Datas - Documentation*. Economic Research Service; 2017.
26. Organización Mundial da Saúde (OMS). *Oficina regional para las Américas. América Latina y el Caribe: Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional. Sistemas alimentarios sostenibles para poner fin al hambre y la malnutrición*. Santiago; 2016.
27. Campos CSS, Campos RS. Soberania Alimentar como alternativa ao agronegócio no Brasil. *Scripta Nova* 2007; 245(68):1-14.

28. Duran AC, Diez Roux AV, Latorre MRDO, Jaime PC. Neighborhood socioeconomic characteristics and differences in the availability of healthy food stores and restaurants in Sao Paulo, Brazil. *Health and Place* 2013; 23:39-47.
29. Duran AC, De Almeida SL, Latorre MRDO, Jaime PC. The role of the local retail food environment in fruit, vegetable and sugar-sweetened beverage consumption in Brazil. *Public Health Nutrition (Wallingford)* 2015; 9:1-10.
30. Viegas MT. *Agroecologia e circuitos curtos de comercialização num contexto de convencionalização da agricultura orgânica* [dissertação]. Florianópolis (SC): Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas; 2016.
31. Dumont AM, Vanloqueren G, Stassart PM, Baret PV. Clarifying the socioeconomic dimensions of agroecology: between principles and practices. *Agroecology and Sustainable Food Systems Journal* 2016; 40(1).
32. Brito ALC, Held TMR, Botelho TR. Apontamentos acerca da Política Agrícola brasileira. *Revista Pitágoras* 2013; 4(4):1-15.
33. Kripka RML, Scheller M, Bonotto DL. Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa. *Investigação Qualitativa em Educação. Atas CIAIQ* 2015; 2:243-247.
34. Flick U. Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa. *Artmed* 2009; (3):230-237.
35. Frigotto G. O Enfoque da Dialética Materialista Histórica na Pesquisa Educacional. In: Fazenda, I, organizador. *Metodologia da Pesquisa Organizacional*. São Paulo: Cortez; 2000.
36. Lüdke M, André MED. A pesquisa em educação: abordagens qualitativas. *EPU* 1986.
37. Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento (ABRACEN). Câmara aprova regulamentação para as Ceasas. *Notícias Abracen* [documento na internet] 2015 Jun

[acessado 2017 Ago 30]. Disponível em: <http://abracen.org.br/abracen/camara-aprova-regulamentacao-para-ceasas/#.Waa9cMiGPIU>.

38. Perini JHM. Desafio da gestão intersetorial na Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional [dissertação]. Rio de Janeiro (RJ): Fundação Oswaldo Cruz (FioCruz); 2013.
39. Dirección General de Protección y Sanidad Agropecuaria (DGPSA). *Documento final del estudio de políticas agroalimentares en Nicaragua*. Nicaragua; 2013.