

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

MARCOS CESAR PANDOLFO

PROGRAMA MUNICIPAL DE VALE FEIRA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSE DO
HERVAL (RS): contribuições, impactos e limitações

PORTO ALEGRE

2023

Marcos Cesar Pandolfo

PROGRAMA MUNICIPAL DE VALE FEIRA NO
MUNICÍPIO DE SÃO JOSE DO HERVAL (RS):
contribuições, impactos e limitações

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador/a: Prof. Dr. Andre Luzzi de Campos

Porto Alegre

2023

Ficha Catalográfica

PANDOLFO, Marcos Cesar

Programa Municipal de Vale Feira no Município de São Jose do Herval (RS): contribuições, impactos e limitações / Marcos Cesar Pandolfo. Porto Alegre: FLACSO/FPA, 2023.

Quantidade de folhas f.: 173

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, ano.

Orientador/a: Andre Luzzi de Campos

Marcos Cesar Pandolfo

PROGRAMA MUNICIPAL DE VALE
FEIRA NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSE DO
HERVAL (RS): contribuições, impactos e
limitações

Dissertação apresentada ao curso Maestría
Estado, Gobierno y Políticas Públicas,
Faculdade Latino-Americana de Ciências
Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte
dos requisitos necessários à obtenção do título
de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas
Públicas.

Aprovada em 17/04/2023

Prof. Dr. Andre Luzzi de Campos
FLACSO Brasil/FPA

Profa. Dra. Catia Grisa
Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul – UFRGS – Campus Litoral Norte

Prof. Dr. Oscar Agustin Torres Figueredo
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM – Campus Frederico Westphalen

Profa. Dra. Yamila Goldfarb (suplente)
Associação Brasileira de Reforma Agrária

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Fundação Perseu Abramo e ao Partido dos Trabalhadores por me proporcionar a oportunidade de fazer um Mestrado que possibilitou, além do imenso conhecimento adquirido, superar o isolamento social imposto pela Pandemia da Covid-19.

Agradeço a minha família: esposa e filhas e filho pelo apoio e compreensão durante mais esse período de construção do conhecimento.

Agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Andre Luzzi de Campos pela sua compreensão e dedicação em orientar esse trabalho e, principalmente, pelas sugestões que contribuíram para enriquecer o mesmo.

Agradeço aos amigos Jose Manuel P. Palazuelos Ballivián (Manolo), Flavio Vogt, Oscar Agustin Torres Figueredo pelas suas contribuições na discussão em torno do projeto de pesquisa e na elaboração do trabalho.

Agradeço a Prof^ª. Dr^ª. Cátia Grisa pelas contribuições no projeto de pesquisa.

Agradeço a colega Laurita Zanutelli Scalco, do escritório municipal da Emater de São Jose do Herval, pela hospitalidade e apoio para realização da pesquisa.

Agradeço também aos profissionais da Secretaria de Assistência Social, do Sistema de Inspeção Municipal e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São Jose do Herval e também a gerencia da agencia do Sicredi de São Jose do Herval pela colaboração para a realização da pesquisa.

Agradeço as famílias dos feirantes e as famílias beneficiárias do Vale Feira de São Jose do Herval pela hospitalidade e informações fornecidas, fundamentais para conclusão deste trabalho.

EPIGRAFE

“O acesso à alimentação é um direito humano em si mesmo, na medida em que a alimentação constitui-se no próprio direito à vida. Negar este direito é, antes de mais nada, negar a primeira condição para a cidadania, que é a própria vida”

Josué de Castro

RESUMO

A história do Estado Brasileiro é uma história de desigualdades e de tentativas tardias e inacabadas de consolidação de Políticas Públicas favoráveis à construção do Estado de Bem Estar Social que no âmbito da produção e abastecimento alimentar não conseguiram atender as dimensões do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Por outro lado, as experiências no combate à fome, conduzidas pelo Estado Brasileiro nas duas primeiras décadas deste século demonstraram uma relação sinérgica entre a agricultura familiar (e camponesa) e a Segurança Alimentar e Nutricional, tanto para as famílias rurais quanto para as urbanas, onde os Circuitos Curtos de Comercialização (CCC) têm um papel fundamental no abastecimento local de alimentos. Dentre os CCC destacam-se as Feiras Livres como laboratórios de criação de políticas públicas municipais com ênfase, recentemente, para a criação de programas municipais de Vale Feira com características de Moeda Cidadã, que buscam, entre outros objetivos, auxiliar no abastecimento alimentar de famílias em situação de vulnerabilidade social. O Vale Feira do município de São Jose do Herval (RS) é uma destas experiências e se apresenta como uma proposta de programa/política pública municipal de transferência de renda focalizada com autonomia relativa ao direcionar a aquisição dos alimentos na Feira da Agricultura Familiar. No entanto, essa condicionalidade proporciona um conjunto de benefícios positivos tanto para os Feirantes quanto para as famílias beneficiárias do Vale Feira ao contribuir para o planejamento da produção e garantia de renda e para o acesso a uma alimentação saudável, respectivamente. Observou-se que parte das contribuições que o Vale Feira proporciona é relativa à capacidade de mobilização, do comprometimento e da criatividade dos atores sociais locais, pois quando didaticamente utilizados, a exemplo da moeda cidadã, o Vale Feira tem papéis a cumprir. Um destes papéis é contribuir para a (re)estruturação dos CCC de alimentos e para a reflexão sobre os Sistemas Alimentares Sustentáveis. Por outro lado, há também alguns desafios para a sua ampliação ou replicação, especialmente quando se trata de médios e grandes municípios.

Palavras-chaves: Vale Feira, Feira, Agricultura Familiar e Camponesa, Segurança Alimentar e Nutricional, Direito Humano à Alimentação Adequada, Abastecimento Alimentar, Moeda Cidadã, Moeda Social, Circuitos Curtos de Comercialização, Políticas Públicas.

ABSTRACT

The history of the Brazilian State is a story of inequalities and late and unfinished attempts to consolidate Public Policies favorable to the construction of the Welfare State, which, in the context of food production and supply, have failed to meet the dimensions of the Human Right to Adequate Food (HRAF). On the other hand, experiences in fighting hunger conducted by the Brazilian State in the first two decades of this century have demonstrated a synergistic relationship between family farming (and peasant farming) and Food and Nutritional Security, both for rural and urban families, where Short Food Supply Chains (SFSCs) play a fundamental role in local food supply. Among the SFSCs, Farmers' Markets stand out as laboratories for creating municipal public policies, recently emphasizing the creation of municipal programs of Vale Feira with characteristics of Citizen Currency, which aim, among other objectives, to assist in the food supply of socially vulnerable families. The Vale Feira program in the municipality of São Jose do Herval (RS) is one of these experiences and presents itself as a proposal for a municipal public policy program of targeted income transfer with relative autonomy in directing the acquisition of food at the Family Farming Market. However, this conditionality provides a set of positive benefits both for Farmers' Market vendors and for Vale Feira beneficiary families by contributing to the planning of production and income guarantee and access to healthy food, respectively. It was observed that part of the contributions that Vale Feira provides is related to the mobilization capacity, commitment, and creativity of local social actors because, when didactically used, such as citizen currency, Vale Feira has roles to fulfill. One of these roles is to contribute to the (re)structuring of food SFSCs and to the reflection on Sustainable Food Systems. On the other hand, there are also some challenges for its expansion or replication, especially when it comes to medium and large municipalities.

Keywords: Vale Feira, Farmers' Market, Family and Peasant Agriculture, Food and Nutritional Security, Human Right to Adequate Food, Food Supply, Citizen Currency, Social Currency, Short Food Supply Chains, Public Policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Políticas setoriais e transversais da Política Social Brasileira em 2010	30
Figura 2 - Evolução do índice de Gini - 1960-2012	31
Figura 3 - Gráfico da evolução dos gastos sociais (em US\$ de 2010) per capita por setores do Governo - Brasil 1990-2014	32
Figura 4 - Participação dos gastos das áreas de atuação no GPS em % do PIB - 1995-2010 ..	32
Figura 5 - Representação gráfica das dimensões da alimentação adequada	41
Figura 6 - Esquema das propostas do Programa Fome Zero	46
Figura 7 - Linha do tempo das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil	47
Figura 8 - Organograma e fluxograma do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	48
Figura 9 - Trajetória do PNAE - 1954-2012	56
Figura 10 - Comparação das estimativas de Segurança/Insegurança Alimentar do inquérito VigiSan e os inquéritos nacionais	60
Figura 11 - Tipos de Circuitos Curtos de Comercialização	80
Figura 12 - Caracterização das Feiras Livres	87
Figura 13 - Tipificação dos Vale Feira	99
Figura 14 - Gráfico do Custo médio das dietas per capita/dia em 2017 (valores em US\$) ..	134
Figura 15 - Principais elementos a serem observados/considerados num programa/política de Vale Feira	145

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Formatos das Políticas Públicas.....	21
Quadro 2 - Distinção entre Proteção Social e Promoção Social	24
Quadro 3 - Conjunto de cenários ideal-típicos resultantes da combinação das concepções de justiça social fina e espessa com o método da focalização e da universalização	28
Quadro 4 - Fragilidades do Sistema Alimentar Hegemónico e Contradições dos Sistemas Alimentares Pós-Pandemia.....	63
Quadro 5 - Resumo das Tipologias dos Mercados da Agricultura Familiar (e Camponesa)..	84
Quadro 6 - Tipologias e Principais características dos Sistemas de Moedas Cidadãs	90
Quadro 7 - Propósitos e Motivações das Moedas Cidadãs	92
Quadro 8 - Objetivos das Moedas Cidadãs	92
Quadro 9 - Experiências de Vale Feira com características de Moeda Cidadã.....	94
Quadro 10 - Grupos de hipóteses das pesquisa	102

LISTA DE ABREVIACÕES

ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
CCC	Circuitos Curtos de Comercialização
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CEASA	Centrais de Abastecimento
CF/88	Constituição Federal Brasileira de 1988
CMA	Conselho Municipal de Agricultura
CNAPO	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
CNSA	Conferência Nacional de Segurança Alimentar
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
DHAA	Direito Humano a Alimentação Adequada
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EMATER/RS- ASCAR	Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural
FBSAN	Fórum Brasileiro de de Segurança Alimentar e Nutricional
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GGPAA	Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada
INSAN	Índice de Insegurança Alimentar e Nutricional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional
NCM	Novo Consenso Macroeconômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAB	Programa Alimenta Brasil
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PCFM	Plano de Combate a Fome e Miséria
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PBF	Programa Bolsa Família
PBSM	Programa Brasil Sem Miséria
PNSA	Política Nacional de Segurança Alimentar
PFZ	Programa Fome Zero
PLANAPO	Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PRONAN	Programa de Alimentação e Nutrição
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
RS	Estado do Rio Grande do Sul
SA	Segurança Alimentar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAS	Sistemas Alimentares Sustentáveis
SJH	São Jose do Herval
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SINAC	Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SSAN	Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional
SUSEPE	Superintendência dos Serviços Penitenciários

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	15
1.1 APRESENTAÇÃO E ESTRUTURA DO TRABALHO	15
1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO E LIMITAÇÃO DO ESCOPO DO OBJETO	16
2 INTRODUÇÃO À POLÍTICA PÚBLICA.....	20
2.1 POLÍTICAS SOCIAIS EM PERSPECTIVA.....	22
2.1.1 Focalização e universalização das políticas sociais.....	26
2.2 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL	28
2.2.1 Orçamento público e o financiamento das políticas sociais.....	33
3 DAS CRISES ALIMENTARES BRASILEIRAS À EXPERIÊNCIA (RECENTE) DO ESTADO BRASILEIRO NO COMBATE À FOME.....	36
3.1 A DICOTOMIA ABUNDÂNCIA E FOME	36
3.2 GÊNESE DA SEGURANÇA ALIMENTAR E O DIREITO HUMANA A ALIMENTAÇÃO ADEQUADA.	39
3.3 EMBATE E EVOLUÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) NO BRASIL NA PERSPECTIVA DA SOBERANIA ALIMENTAR.....	42
3.4 A ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO EM TORNO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DA SOBERANIA ALIMENTAR A PARTIR DE 2003	45
3.4.1 A experiência do PAA e do PNAE	50
3.4.2 O futuro (comprometido) do PAA (e a esperança que renasce).....	58
3.5 O CENÁRIO ATUAL DA SSAN: O RETORNO DA FOME	59
4 OS SISTEMAS ALIMENTARES, A CRISE CIVILIZATÓRIA E A VOLTA DO ESTADO.....	62
4.1 O DEBATE EM TORNO DOS SISTEMAS ALIMENTARES	62
4.2 CRISE CIVILIZATÓRIA E A (NECESSÁRIA) VOLTA DO ESTADO.....	65
5 AGRICULTURA FAMILIAR (E CAMPONESA), AGROECOLOGIA E CIRCUITOS CURTOS DE COMERCIALIZAÇÃO PARA ALCANÇAR A SEGURANÇA E SOBERANIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SSAN).....	70
5.1 AGRICULTURA FAMILIAR E CAMPONESA E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A SSAN.....	70
5.1.1 O modo camponês de fazer agricultura.....	71

5.2 A AGROECOLOGIA COMO SAÍDA PARA AS CRISES SISTÊMICAS.....	74
5.2.1 Agrobiodiversidade como pilar da Agroecologia	77
5.3 CIRCUITOS CURTOS DE COMERCIALIZAÇÃO (CCC) E A CONSTRUÇÃO SOCIAL DE MERCADOS	78
5.3.1 Os CCC como estratégia de SSAN.....	78
5.3.2 A construção social de mercados em favor da agricultura familiar (e camponesa) 81	81
6 FEIRAS LIVRES E MOEDAS CIDADÃS: UMA COMBINAÇÃO EM FAVOR DO DHAA E DA (RE)ESTRUTURAÇÃO DOS CCC	86
6.1 AS FEIRAS LIVRES: DA COMERCIALIZAÇÃO E ACESSO AOS ALIMENTOS A LABORATÓRIOS DE CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	86
6.2 AS MOEDAS CIDADÃS: UTOPIA OU INSTRUMENTO PARA REPENSAR A ECONOMIA LOCAL?	88
6.2.1 Conceitos e tipologias das moedas cidadãs.....	88
6.2.2 Propósitos, motivações e objetivos das moedas cidadãs.....	90
6.2.3 A experiência do Vale Feira com características de moeda cidadã	93
7 OBJETO DE PESQUISA	100
7.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSE DO HERVAL	100
7.2 OBJETIVOS DA PESQUISA	102
7.2.1 Objetivo Geral	102
7.2.2 Objetivos Específicos.....	102
7.3. HIPÓTESES	102
7.4 METODOLOGIA.....	103
8 O LOCUS E AS VOZES DOS ATORES SOCIAIS.....	106
8.1 SELEÇÃO DOS ELEMENTOS DE ANÁLISE.....	106
8.2 A FEIRA E O VALE FEIRA COMO PRODUTO DA MOBILIZAÇÃO, DO COMPROMISSO E DA CRIATIVIDADE DOS ATORES SOCIAIS LOCAIS.....	106
8.3 UMA INICIATIVA QUE ATENDE MÚLTIPLOS BENEFICIÁRIOS E PROPORCIONA MÚLTIPLOS BENEFÍCIOS	109
8.3.1 Feirantes e o Vale Feira	109
8.3.2 O Vale Feira para famílias beneficiárias.....	114
8.3.3 O Vale Feira e a segurança alimentar e nutricional.....	119
8.4 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.....	121
8.5 ACEITAÇÃO, REJEIÇÃO E DESISTÊNCIA DO VALE FEIRA NA PERSPECTIVA DOS DIFERENTES ATORES LOCAIS	123

8.6 DESDOBRAMENTOS	125
9 UMA DISCUSSÃO NECESSÁRIA	127
9.1 SOBRE OS FATORES QUE CONTRIBUEM NA ACEITAÇÃO, REJEIÇÃO E DESISTÊNCIA DO VALE FEIRA DE ACORDO COM OS DIFERENTES ATORES LOCAIS.....	127
9.1.1 Aceitação	127
9.1.2 Rejeição (inicial)	129
9.1.3 Desistência (durante a execução).....	130
9.2 SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES E OS LIMITES DA FEIRA E DO VALE FEIRA COMO ESPAÇO E INSTRUMENTO PROMOTOR DA AGROECOLOGIA, DE SAN E DO DHAA	131
9.3 SOBRE O VALE FEIRA COMO INOVAÇÃO SOCIAL E PILAR DA (RE)ESTRUTURAÇÃO DOS CIRCUITOS CURTOS DE COMERCIALIZAÇÃO	135
9.4 SOBRE AS DEMANDAS E LIMITAÇÕES DO VALE FEIRA PARA SUA AMPLIAÇÃO E REPLICAÇÃO.....	137
9.5 UMA PROPOSTA METODOLÓGICA DE IMPLANTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE VALE FEIRA NA PERSPECTIVA DO DHAA	142
10 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	146
11 BIBLIOGRAFIA	149
APENDICE 1 – ROTEIROS DOS QUESTIONÁRIOS DE ENTREVISTAS	161

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1.1 APRESENTAÇÃO E ESTRUTURA DO TRABALHO

A presente obra tem como objetivo geral identificar e analisar as contribuições, impactos e limitações do programa de transferência de renda para aquisição de alimentos em Feiras Livres da Agricultura Familiar (Vale Feira) no município de São José do Herval (RS) enquanto ação pública municipal de apoio ao abastecimento alimentar local e à Segurança Alimentar e Nutricional.

Para chegar a esse objetivo, definimos quatro objetivos específicos: (1) caracterizar os fatores que contribuem na aceitação ou rejeição do Vale Feira segundo a percepção dos diversos atores sociais envolvidos; (2) evidenciar/Conferir as contribuições e os impactos do Vale Feira como instrumento promotor da agroecologia e sua consonância com as dimensões do Direito Humano à Alimentação Adequada; (3) destacar as contribuições do Vale Feira para o fortalecimento dos circuitos curtos de comercialização; e (4) identificar as demandas e limitações do Vale Feira para sua ampliação e replicação enquanto instrumento de política pública municipal de segurança alimentar e nutricional.

Dessa forma então, neste trabalho apresentamos a percepção dos diferentes atores sociais (gestores públicos, feirantes, famílias beneficiadas com o Vale Feira e instituições parceiras) do município de São Jose do Herval no Estado do Rio Grande do Sul em relação as contribuições, impactos e limitações do programa de transferência de renda para aquisição de alimentos em Feiras Livres da Agricultura Familiar (Vale Feira) enquanto ação pública municipal de apoio ao abastecimento alimentar local e à Segurança Alimentar e Nutricional.

O trabalho está organizado em quatro partes além das considerações iniciais. A primeira parte traz, de forma sintética, uma revisão de literatura que reúne fundamentos teóricos que, além de subsidiar o tema proposto no trabalho, tem como objetivo constituir-se como um documento explicativo, reflexivo e orientativo aos técnicos e gestores públicos na criação e/ou replicação de programas/políticas públicas de Vale Feira, procurando, assim, dar um aporte para um olhar adequado ao tema, ao problema e as alternativas numa perspectiva inclusiva, solidária e progressista.

Pois, conforme destaca a FAO (2020, p. 10), há limitações e desafios políticos e técnicos que criam obstáculos para um planejamento eficaz dos sistemas alimentares em nível local devido, entre outros fatores, pelo enorme desconhecimento de como funcionam os

sistemas alimentares e a margem de manobra que os governos locais têm para transformar os sistemas alimentares de sua jurisdição.

Ainda, embora, a ausência de iniciativas e mesmo de reflexões sobre o abastecimento local de alimentos nas agendas municipais são decorrentes das consideráveis limitações de recursos financeiros e humanos, se soma a isso as capacidades limitadas de conhecimento dos agentes, e as instituições pertinentes para possibilitar as inovações necessárias (FAO, 2020, p. 10).

A segunda parte consiste na apresentação dos objetivos e hipóteses da pesquisa, apresentação e caracterização do objeto de pesquisa e definição da metodologia utilizada. Na terceira parte apresentamos e discutimos os dados e informações da pesquisa de campo com a apresentação de uma proposta metodológica e analítica de programas/políticas públicas de Vale Feira, finalizando com a conclusão, quarta e última parte.

1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO E LIMITAÇÃO DO ESCOPO DO OBJETO

O Estado brasileiro nasce junto com o processo de expansão do capitalismo, nas condições históricas (colonização, postergamento da escravidão, relação de forças políticas e econômicas) que condicionam a um “desenvolvimento tardio” pela via autoritária através da conciliação das elites em detrimento das decisões das camadas populares (ALENCASTRO, 1987, p. 69,70) sob influência dos interesses econômicos hegemônicos e dos ciclos das *commodities* (MENEZES et alli, 2015, p. 15).

Condições históricas, especialmente em relação à escravidão, que legaram “práticas sociais, políticas e econômicas resultando na constituição de uma sociedade extremamente desigual e “carente de laços de solidariedade cívica e moral” que buscou legitimar, ao longo dos séculos, a desigualdade (REGO; PINZANI, 2013, p. 154) deixando um contingente de brasileiros na pobreza, reféns da própria sorte, onde a fome e a desnutrição são mazelas que nunca foram completamente resolvidas.

Piketty defende que (PIKETTY apud DOWBOR, 2019, p. 1,2) “a desigualdade não é econômica ou tecnológica: ela é ideológica e política (...), são construções sociais e históricas que dependem inteiramente do sistema legal, fiscal, educacional e político que escolhemos instituir”. Ou seja, a pobreza e a fome são resultado da ação – ou da falta dela – de um Estado geralmente cooptado por uma elite que detém o monopólio da palavra pública (DARDOT;

LAVAL, 2016, p. 202) e que explica a “operação ideológica voltada à naturalização da pobreza no Brasil” (REGO; PINZANI, 2013, p. 156).

No campo agrícola e agrário brasileiro, de onde obviamente vem a produção de alimentos, Menezes et alli (2015, p. 15), destacam que o modelo de desenvolvimento privilegiado com base na grande propriedade rural e na produção de culturas voltadas a exportação condicionaram a uma ocupação desordenada do território que somada ao crescimento populacional tornaram o abastecimento alimentar uma questão crucial, porém, até pouco tempo, sempre mal resolvida (BELIK; CUNHA, 2018, p. 72).

Modelo de desenvolvimento este que foi intensificado no regime militar (MENEZES et alli, 2015, p. 17) e mesmo com a instituição do Estado Social fundado em 1988, a inclusão do direito humano à alimentação vai acontecer somente em 2010. Além disso, as décadas que sucederam o fim do regime militar e a redemocratização foram marcadas pela hegemonia neoliberal, onde a inclusão social não veio acompanhada por mudanças estruturais (FAGNANI, 2017, p. 4,5).

Cabe ressaltar que, equivocadamente, se tinha a ideia, por parte dos setores conservadores da sociedade brasileira, que a fome, que chegou a atingir mais de um quarto da população brasileira, tinha sua origem apenas na falta de oferta de alimentos, a qual seria resolvida com a modernização da agricultura e com o aumento dos volumes produzidos, onde na verdade, se tratava da falta de condições financeiras para acesso ao alimento (MENEZES et alli, 2015, p. 17); (MARQUES, 2010, p. 79).

Apesar de iniciada na década de 1980, onde a temática ganha “contornos institucionais”, a construção de uma agenda de combate à fome e à insegurança alimentar ganha força com a mobilização da sociedade civil na década de 1990 (VALADARES et alli, 2020, p. 164,165), e vai se consolidar, enquanto ação efetiva e estruturante do Estado somente a partir de 2003, com a criação do Programa Fome Zero e o “conjunto de propostas para enfrentar a impossibilidade de acesso dos mais pobres a uma alimentação saudável, de qualidade, em quantidade suficiente, e de modo permanente” (MENEZES et alli, 2015, p. 18).

Como destaca Maluf (2007, p. 18), o país passou a ter a “Segurança Alimentar e Nutricional convertida em objetivo público, estratégico e permanente” numa nova perspectiva incorporada pelo debate conduzido no Brasil que agregou de um lado, o adjetivo nutricional interligando os enfoques socioeconômicos e o de saúde e nutrição, e de outro, as dimensões de disponibilidade e qualidade dos alimentos. Passando a ser um objetivo de ações e políticas públicas, subordinado aos princípios do direito humano à alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar (MALUF, 2007, p. 19).

Nesse sentido, de acordo com Campello (2017, p. 37,38) o “Brasil foi um dos países que mais avançou na construção de políticas públicas dedicadas ao combate à pobreza” e conseqüentemente à fome e à insegurança alimentar. Algumas das políticas que mais contribuíram foram o Programa Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) além da criação de várias instâncias de governança e controle social.

Destacamos aqui o PNAE e o PAA como políticas públicas de abastecimento alimentar através da valorização da agricultura familiar como fornecedora dos alimentos em diversidade (MIELITZ, 2014 apud MENEZES et alli, 2015, p. 87), criando uma “sinergia entre as estratégias dos agricultores familiares e as ideias em torno da soberania alimentar” (MARQUES, 2010, 79).

O PNAE garantiu uma alimentação diversificada e nutricional e culturalmente adequada para as crianças que frequentam a escola, enquanto o PAA, na sua modalidade mais conhecida de doação, garantiu o acesso a alimentos saudáveis para famílias de baixa renda, contribuindo também para a reorganização do abastecimento local e dinamização dos mercados locais (SILVA; VALADARES, 2018, p. 169); (MENEZES et alli, p. 92), fortalecendo inclusive os canais de comercialização já existentes como as feiras dos agricultores (PANDOLFO, 2008, p. 16,17).

Observa-se que, além das iniciativas públicas do Estado Brasileiro para atuar no abastecimento alimentar, principalmente através do PAA e do PNAE, de modo a garantir segurança alimentar e nutricional da população, especialmente do contingente de famílias historicamente vulneráveis, e reconhecer o papel da agricultura familiar para a soberania alimentar do país, surgem também iniciativas municipais que estão sendo desenvolvidas para melhorar o acesso à alimentação saudável para diferentes públicos.

Essas iniciativas se valem da prerrogativa que o poder público possui de criar políticas públicas e do papel de indutor do desenvolvimento através da valorização dos espaços locais de abastecimento alimentar, em especial, nestes casos, das feiras da agricultura familiar e da criação de programas municipais de transferência de renda com características de moeda social conhecido como Vale Feira¹, destinado para alguns públicos/beneficiários específicos.

Recente levantamento realizado pela Articulação Nacional de Agroecologia identificou e mapeou algumas dessas experiências municipais de “moedas sociais e tíquetes

¹ Embora existam várias experiências mapeadas no Brasil de vale feira com denominações diversas para essa estratégias de transferência de renda condicionada à utilização em feiras da agricultura familiar, inclusive com grafia que utiliza hífen (vale-feira), neste trabalho será utilizado a expressão “Vale Feira” em acordo com o descrito na legislação que criou o programa no município onde será realizada a pesquisa (N/A).

para feiras locais” (LONDRES et alli, 2021, p. 23), uma espécie de vale alimentação no formato de “moeda social circulante local” (RIGO, 2013, p. 8) que tem sido criado pelas prefeituras municipais.

O Vale Feira é destinado exclusivamente para aquisição de alimentos diretamente nas feiras locais da agricultura familiar de acordo com os propósitos de cada local, que pode ser para servidores públicos ou para famílias em vulnerabilidade social ou ainda, atrelado a alguma outra política pública, nos casos mais conhecidos, à política de resíduos de resíduos sólidos (LONDRES et alli, 2021, p. 23,24).

Havendo, assim, uma provável combinação entre as Feiras e o Vale Feira, enquanto moeda social, em favor do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) e da (re)estruturação dos Circuitos Curtos de Comercialização (CCC), ao passo que as primeiras são consideradas a expressão da agricultura familiar, da agroecologia e da agrobiodiversidade e como espaço de interação e formação social e como prática da Economia Solidária (BALLIVIÁN, et alli, 2018) enquanto as moedas sociais são vistas com um “papel a cumprir” (RIGO, 2013) quando “didaticamente utilizadas” (FREIRE, 2011).

2 INTRODUÇÃO À POLÍTICA PÚBLICA

Conforme observa Souza (2006, p. 24) “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. No entanto, de acordo com Di Giovanni e Nogueira (2018, p. 15) a “presença das políticas na vida das sociedades contemporâneas é um fato crescente e incontestável² (...) converteu-se em importante indicador das profundas transformações ocorridas no relacionamento entre Estado e sociedade, nas instituições e na política”.

Dye (1984) apud Souza (2006, p. 24) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Ou ainda, “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24). O fato é que conforme Di Giovanni e Nogueira (2018, p. 16) a expressão *políticas públicas* começou nas três últimas décadas a fazer parte da linguagem tanto dos governos, quanto dos movimentos sociais, ONGs, partidos políticos e também da mídia³.

No entanto, Di Giovanni (2009, p. 02) nos traz uma reflexão importante sobre a forma de abordagem, para análise de políticas públicas. O primeiro aspecto está relacionado ao caráter histórico e conceitual de política pública, que no senso comum estaria reduzido a uma simples ideia de intervenção do poder público para resolver situações consideradas problemáticas, sendo o mais correto pensar a política pública como uma forma de “exercício de poder nas sociedades democráticas” e como resultado de uma “complexa interação entre Estado e a sociedade” o que inclui, neste caso, o campo econômico.

² Contudo, conforme destaca Souza (2006, p. 21) alguns países, especialmente na América Latina, “ainda não conseguiram coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômicos e de promover a inclusão social de grande parte de sua população”.

³ Di Giovanni (2009, p. 7-10) argumenta que o “ressurgimento” das políticas públicas é devido a quatro fatores históricos: um primeiro de natureza macroeconômica, pela constatação, no pós-segunda guerra mundial, que “o livre jogo das forças de mercado não tinha levado à paz, à prosperidade e ao bem-estar”, onde a adoção da teoria econômica Keynesiana com foco no pleno emprego fundamentou a necessidade da ação reguladora do Estado. O segundo e o terceiro são da natureza geopolítica e política respectivamente. A natureza geopolítica é representada pela polarização de blocos capitalistas e a ascensão, especialmente na Europa, de partidos políticos de inspiração comunista, socialista ou trabalhistas, provocando a “necessidade de que fossem estabelecidos novos princípios e novos pactos nas relações entre capital e trabalho”. Assim, o Estado democrático se revela como aquele que tem “uma forte capacidade de respostas às demandas da sociedade” e, à medida que o Estado cumpre o seu papel surgem novas demandas decorrentes dessas interações, caracterizando-se assim o fator de natureza política. O quarto e último fator apresentado pelo autor trata-se de natureza cultural e sociológica, a partir do entendimento que o século XX seria o século onde houve a consolidação dos direitos de cidadania. Onde os grupos sociais, instituições, ou mesmo indivíduos passaram a agir politicamente “a partir de uma ideia de um binômio direito/demanda, que pressupõe, sempre, a ação do Estado”.

O segundo aspecto trata dessa relação de poder que acontece na arena política, onde as políticas públicas não seriam uma “forma única ou exclusiva, mas convivem com formas vigentes de diferentes sociedades” (DI GIOVANNI, 2009, p. 03). E, por fim, o terceiro aspecto refere-se a necessidade de uma análise multidisciplinar dos fatos e do contexto histórico porque a política pública é em si um campo multidisciplinar que “precisa explicar as inter-relação entre Estado, política, economia e sociedade” (SOUZA, 2006, p. 25).

Há ainda outro elemento importante, talvez o principal, para entendimento (ou falta dele) das abordagens e do conceito de política pública que é destacado por Souza (2006, p.22) e Di Giovanni (2009, p. 05) que trata, primeiro, das distintas formas de surgimento da área da política pública entre a Europa e os EUA⁴. E segundo, da distinção que se dá nos EUA entre o termo *policy* (política pública) e o termo *politics* (competição política).

Di Giovanni (2009, p. 06) acrescenta ainda que o conceito de política pública “é um conceito evolutivo” a partir da evolução das relações e transformações históricas entre a sociedade e o Estado, um campo de estudo e conhecimento que cresceu bastante a partir dos anos 60 com a ”construção de tipologias, inovações conceituais, identificação de estruturas, estabelecimento de ciclos e identificação de aspectos normativos⁵”.

Para Souza (2006, p. 28), a mais conhecida tipologia sobre política pública foi desenvolvida por Theodor Lowi, que afirmava que “cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas”. E, a partir dessa perspectiva a política pública pode assumir quatro formatos: distributivas, regulatórias, redistributivas, constitutivas (Quadro 1).

Quadro 1 - Formatos das Políticas Públicas

Formato	Característica
Políticas Distributivas	Decisões tomadas pelos governos, que consideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos ou regiões em detrimento do todo.
Políticas Regulatórias	São mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse.

⁴ Na Europa surge como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias e expectativas sobre o papel do Estado. Já nos EUA surge do debate acadêmico com foco apenas nos estudos sobre a ação dos governos sem estabelecer relação com o papel do Estado (SOUZA, 2006, p. 22); (DI GIOVANNI, 2009, p. 05).

⁵ Para análise das políticas públicas, Di Giovanni (2009, p. 11) propõe “as estruturas elementares” (esquema analítico composto uma estrutura formal, uma estrutura substantiva, uma estrutura material e, uma estrutura simbólica) a partir de uma racionalidade que transita entre “observação histórica” das políticas públicas, que possibilita a identificação de elementos invariantes em todas elas, e a construção teórica, base de estudo.

Políticas Redistributivas	Atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuros para outros: políticas sociais universais, sistemas tributário e previdenciário. São as de mais difícil encaminhamento.
Políticas Constitutivas	Lidam com procedimentos.

Fonte: Theodor Lowi (1964; 1972) apud Souza (2016, p. 28).

No que tange aos modelos de políticas públicas, conforme destaca Souza (2006, p. 34) a partir da influência do “novo gerencialismo público e da política fiscal restritiva de gasto, adotada por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas (...). A eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública”.

Essa perspectiva, que tinha como premissa “de que as políticas públicas e suas instituições estavam fortemente influenciadas por visões redistributivas ou distributivas” e foram importantes para novas políticas públicas implementadas pelos Estados/governos para “a desregulamentação, privatização e para reformas no sistema social” como objetivo de diminuir os riscos da ação coletiva” (SOUZA, 2006, p. 34, 35).

Por outro lado, Souza (2006, p. 35, 36) destaca também iniciativas de implementar políticas públicas de caráter participativo surgiram em vários países em desenvolvimento, “impulsionadas, de um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, “por mandamentos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns partidos políticos” a exemplo do Orçamento Participativo e das instâncias de controle social como os conselhos comunitários implantados no Brasil.

2.1 POLÍTICAS SOCIAIS EM PERSPECTIVA

De acordo com Ortuso e Di Giovanni (2018, p. 766) “na história do pensamento social, o conceito de política social tem um caráter evolutivo”, e que ainda sofre de falta de consenso, pois, para (CASTRO, 2012, p. 1013) “não existe um consenso para caracterização de política social e um dos fatos relevantes para isso é que nenhum modelo teórico isenta-se de apresentar problemas”.

Castro (2012, p. 1013) argumenta ainda que a definição de um conceito único, além de ser uma tarefa subjetiva é, muitas vezes, uma tarefa impossível. Pois, conforme Coimbra (1987) apud Castro (2012, p. 1013),

“(…) sequer uma definição adequada do que é política social existe nas principais abordagens (...), todas as abordagens teóricas ao estudo da política social, por mais diferentes que sejam umas das outras, se igualam na adoção de definições

puramente somatórias, pobres teoricamente e muito insatisfatórias metodologicamente”.

O certo é que as sociedades humanas, desde as que possuem estruturas sociais mais simples, desenvolvem sistemas de proteção social, os quais vão se especializando na medida em que as sociedades vão se desenvolvendo (ORTUSI; DI GIOVANNI, 2018, p. 767) chegando em seu estágio mais avançado em “complexos esquemas de distribuição de renda, produção e provisão de bens e serviços” além de regular alguns setores do mercado e empregar parcela da força de trabalho (CASTRO, 2012, p. 1013).

A gênese da proteção social é distante da ação dos Estados, era norteadas por formas “baseadas na tradição, segundo princípios cristãos de caridade e fraternidade (ORTUSI; DI GIOVANNI, 2018, p. 767) voltada especificamente para a assistência aos pobres através de “intervenções ocasionais, residuais e discricionais, que eram consideradas como benemerência que se concedia às pessoas quase sempre consideradas sem mérito” (FERREIRA, 1984, apud ORTUSI; DI GIOVANNI, 2018, p. 767)

Somente depois da unificação e da revolução industrial capitalista da Alemanha, nos anos 1870 e 1880, é que nasceram os modernos sistemas de proteção social, sendo incorporados pelos Estados modernos paulatinamente e, para além do combate à pobreza, “orientadas pelos conflitos sociais e pelas transformações econômicas ocorridas no final do século 19 e início do século 20” como sendo o desenvolvimento do “componente social da cidadania”, caracterizando-os como políticas sociais (ORTUSI; DI GIOVANNI, 2018, p. 767).

Conforme Castro (2012, p. 1013) “a política social é uma ferramenta primordial utilizada pelo Estado para gerar bem-estar social” e seu núcleo central consiste na “seguridade social, assistência pública, saúde e serviços de bem-estar” (TITMISS, 2008, p. 145 apud ORTUSI; DI GIOVANNI, 2018, p. 768). No entanto, as políticas sociais, assim como toda política pública, estão maior parte do tempo em construção e em reforma dependendo do país e do momento histórico⁶ (CASTRO, 2012, p. 1014); (ORTUSI; DI GIOVANNI, 2018, p. 768).

Apesar de sua dificuldade conceitual e seu caráter evolucionista do conceito, Castro (2012, p. 1014, 1015) argumenta que “a política social busca realizar dois objetivos conjuntos

⁶ A experiência europeia com o desenvolvimento de políticas sociais, pós-segunda guerra mundial, é que mais tem fornecido elementos para a produção teórica dada o significativo aumento do volume de intervenção do Estado na sociedade para resolução das questões sociais (CASTRO, 2012, p. 1013); (ORTUSI; DI GIOVANNI, 2018, p. 768).

que são a proteção social e a promoção social”, distinguidos no Quadro 2 para dar respostas aos direitos sociais⁷.

Castro (2012, 1016) sustenta ainda que “é possível estabelecer um determinado tipo de conexão que ocorre entre as políticas sociais e os fatores econômicos”, pois há um claro efeito sobre a demanda agregada⁸ – de um lado, pela ampliação dos sistemas de garantia de renda que gera demanda e ampliação do mercado interno de consumo e de outro, porque criam a necessidade de investimentos públicos⁹ decorrentes da oferta de bens e serviços sociais – e a produtividade econômica, através da “ampliação das habilidades, capacidades e inclusão produtiva”.

Quadro 2 - Distinção entre Proteção Social e Promoção Social

Proteção Social	Promoção Social
<p>Manifesta-se na seguridade social que tem como ideia força a solidariedade aos indivíduos, famílias e grupos em determinadas situações de dependência ou vulnerabilidade, entre as quais se podem citar:</p> <p>(a) incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual;</p> <p>(b) vulnerabilidade devido ao ciclo vital do ser humano - crianças e idosos, por exemplo;</p> <p>(c) situações de risco, como em caso de acidentes - invalidez por acidente etc.</p>	<p>Resultante da geração de igualdades, oportunidades e resultados para indivíduos e/ou grupos sociais. A ideia força é que a geração de igualdades está relacionada à expansão da oferta de bens e serviços sociais, enquanto bens equalizadores providos pelo poder público, principalmente a escolarização e o acesso à saúde como elementos centrais na geração de habilidades e capacidades em indivíduos e/ou grupo social.</p>

Fonte: Castro (2012).

Para Castro (2012, p. 1017) as políticas sociais...

“(...) ao permitirem a ampliação das habilidades e capacidades dos indivíduos, famílias e grupos podem ser elemento importante para melhoria da compreensão dos processos econômicos, sociais e políticos pelos quais o país passa. Consequentemente, podem ser elemento para ampliação da participação política e social e maior defesa e ampliação da igualdade e solidariedade social como princípio e pilar da estruturação da sociedade, fomentando alterações nas instituições estatais fundamentais aos processos de desenvolvimento”.

Da mesma forma, há uma forte conexão entre as políticas sociais com o contexto ambiental, pois, se por um lado, as políticas sociais têm como uma de suas características e

⁷ Para Esping-Andersen (1991) apud Castro (2012, p. 1014), “a introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do status de pura mercadoria dos indivíduos”. Para Marshal (1967) apud Castro (2012, p. 1014), os direitos sociais corresponderiam ao direito a um mínimo de bem-estar econômico, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que se estabelecem na sociedade.

⁸ Demanda agregada é a soma de quatro componentes: consumo, investimento, gastos do governo e as exportações líquidas.

⁹ “Necessidade do aumento dos gastos na contratação de pessoal, construção, manutenção e equipamentos em escolas, hospitais, postos de saúde, compra de livros, medicamentos e outros insumos estratégicos etc. (Castro, 2012, p. 1016).

função auxiliar na solução de problemas ambientais, por outro lado, os problemas ambientais por sua vez, quando ocorrem atinge, em maior grau, as populações mais pobres (CASTRO, 2012, p. 1017).

Há, no entanto, um elemento importante a considerar, que trata do reducionismo neoliberal que tem associado à política social à ideia de política assistencialista, restrita ao campo das “políticas para os pobres” onde os demais campos da proteção social deixam de ser prioridade da intervenção estatal (ORTUSI; DI GIOVANNI, 2018, p. 7678) e passam a ser responsabilidade do mercado (KERSTENETZKY, 2006); (DAROT; LAVAL, 2016).

Ou seja, o debate em torno da política social parte, a princípio, da concepção de justiça social que se quer atingir e, conforme sustenta Kerstenetzky (2006, p. 565) “as noções de justiça, por mais variadas que sejam em seus detalhes, podem ser agrupadas em torno das duas instituições mais importantes na promoção da distribuição dos resultados econômicos no mundo contemporâneo: o mercado e o Estado”.

“A família de concepções de “justiça de mercado” atribui ao mercado a função de distribuição das vantagens econômicas (por meio de remunerações diferenciadas aos portadores de recursos econômicos), cabendo ao Estado de Direito zelar pela lei e a ordem necessárias ao seu funcionamento, o que implica basicamente na garantia dos direitos de propriedade e do cumprimento dos contratos, além de proteção contra a fraude” ((KERSTENETZKY, 2006, p. 565).

Ainda, conforme Kerstenetzky (2006, p. 565) nessa concepção fina de justiça social, algumas versões, principalmente norte-americana, incorporam uma “ética da responsabilidade” onde os “ganhos diferenciados” são “recompensas” ou “punições” das “escolhas mais ou menos responsáveis” e, outras que admitem a incerteza nos mercados conferem ao Estado “a atribuição de prover uma rede **subsidiária** de proteção social¹⁰ (...) uma espécie de seguro social contra a incerteza (KERSTENETZKY, 2006, p. 566). [Grifo da autora].

Nesse sentido, Dardot e Laval (2016, p. 231) argumentam que na lógica neoliberal, inclusive da “terceira via da esquerda neoliberal”, os principais fundamentos da justiça social são a primazia da concorrência sobre a solidariedade, a capacidade de aproveitar as oportunidades para ser bem-sucedido e a responsabilidade individual.

Em contraponto a essa concepção de justiça social “fina e mercadocêntrica” Kerstenetzky (2006, p. 566) apresenta a noção “espessa” destacando sua “combinação

¹⁰ “Renda mínima, seguro desemprego, imposto de renda negativo, são algumas de suas variantes” (KERSTENETZKY, 2006, p. 56).

complexa de valores¹¹” que não responde apenas “à eficiência e à liberdade econômica, mas, também, à liberdade política e, sobretudo, à igualdade econômica” destacado a importante função complementar do Estado que requerem políticas fortemente redistributivas.

2.1.1 Focalização e universalização das políticas sociais

Permeia também no debate das políticas sociais a discussão sobre o estilo ou método de política a ser adotada, que embora possam ser complementares, quase sempre aparece polarizado entre focalizada e universal¹², mas sempre partindo-se de uma noção de justiça social previamente definida (KERSTENETZKY, 2006, p. 564, 565).

O surgimento da expressão focalização se deu nos EUA e estava associado às políticas sociais com foco em populações em situação de pobreza e com objetivos de reduzir e otimizar a utilização dos recursos financeiros numa lógica orientada pelos princípios da racionalidade econômica o que levou, segundo Simionatto e Nogueira (2018, p. 368, 369), a “uma concepção unívoca do termo, sempre associada ao Estado mínimo, frequentemente ocasionando a redução de direitos sociais”.

Como apresentam Simionatto e Nogueira (2018, p. 368, 369) “focalizar significa prestar benefícios sociais a grupos e segmentos populacionais selecionados em função de determinadas características ou méritos” estabelecendo critérios como a comprovação de meios de subsistência, a focalização geográfica e a focalização demográfica, com a preocupação constante de focalizar de forma adequada.

De acordo com Sen (1992) apud Simionatto e Nogueira (2018, p. 368) a focalização foi então “proposta como paradigma a ser seguido para reduzir as desigualdades sociais de grande parte das sociedades atuais”. E, ao passar por uma revisão normativo-conceitual, a focalização torna-se um complemento ao paradigma da universalidade (SIMIONATTO; NOGUEIRA, 2018, p. 369), um requisito da universalização de direitos efetivos (KERSTENETZKY, 2006, p. 571).

Com base em Kerstenetzky (2005), Simionatto e Nogueira (2018, p. 368), considerando o potencial desigual no acesso a bens e serviços universais, é necessário

¹¹ Conforme destaca (Kerstenetzky (2006, p. 566) existe “um conjunto de características que não podem ser ditas de responsabilidade individual, tais como classe, família, cor, gênero, etnia, habilidades e talentos inatos, influenciariam fortemente os resultados finais, determinando em ampla medida os recursos que os indivíduos levam ao mercado e restringindo desigualmente o espectro de sua liberdade de escolha”

¹² Ainda de acordo com Kerstenetzky (2006, p. 564) a focalização é associada, automaticamente e erroneamente, com noções residualistas de justiça e a universalização com a garantia de direitos sociais.

introduzir o princípio da diferença na universalização. Pois, “a expressão das diferenças, em sociedades heterogêneas, desiguais e complexas, se não administradas de forma a possibilitar a inclusão nos padrões universais, conduzirá à cristalização das desigualdades, e não o inverso”.

Conforme destacam (SIMIONATTO e NOGUEIRA, 2018, p. 369) o “parâmetro organizador é sempre a universalização dos direitos e a focalização é sempre complementar e nunca substitutiva” e, assim sendo, Kerstenetzky (2006, p. 568-571) pontua três sentidos de focalização: residualismo, condicionalidade e reparação.

O primeiro está associado à concepção de “justiça de mercado”, onde as “políticas sociais seriam residuais incidindo sobre segmentos à margem dos processos econômicos integradores” rejeitando a consideração das desigualdades econômicas. Ao estabelecer “o que deve e ao que não deve ser responsabilidade pública”, determina que apenas a “pobreza imerecida¹³” justifica tal intervenção (KERSTENETZKY, 2006, p. 568).

Os outros dois sentidos estão fora da concepção de justiça de mercado, a condicionalidade “defende a focalização no sentido de busca de um foco correto para se atingir a solução de um problema previamente especificado”, já a focalização como ação reparatória é “necessária para restituir a grupos sociais o acesso efetivo a direitos universais” que “teria sido perdido como resultado de injustiças passadas” (KERSTENETZKY, 2006, p. 570).

Conforme destaca Kerstenetzky (2006, p. 570,571) ao funcionar como ações que complementariam as políticas públicas universais, a focalização como ação reparatória, poder ser pensada tanto como políticas redistributivas compensatórias – resguardando o direito universal a vida – como políticas redistributivas estruturais – efetivando outros direitos universais.

No que tange a universalização também são encontrados argumentos de caráter de eficiência social quanto de natureza ética. As políticas universais economizariam vários recursos¹⁴ na alocação do gasto social, especialmente relacionados à implementação e ao monitoramento. Do ponto de vista ético, uma “concepção espessa de justiça distributiva” os cidadãos “teriam suas necessidades de um conjunto crescente de bens e serviços atendidas

¹³ Na visão dos ideais do residualismo, a pobreza imerecida é aquela “resultante não de escolhas irresponsáveis, mas do acaso que ninguém poderia prever” (KERSTENETZKY, 2006, p. 568). Ver também Dardot e Laval (2016, p. 207, 208).

¹⁴ Além disso, “economizariam outros custos menos tangível como o estigma” (KERSTENETZKY, 2006, p. 572).

fora do mercado”. E, mesmo na lógica de justiça de mercado a diferença entre focalização e universalização estaria no tamanho do resíduo (KERSTENETZKY, 2006, p. 572).

Dessa forma, Kerstenetzky (2006, p. 572) conclui que é possível combinar focalização e universalização com as concepções finas e espessas de justiça estratificando em quatro cenários (Quadro 3) com suas respectivas características.

Quadro 3 - Conjunto de cenários ideal-típicos resultantes da combinação das concepções de justiça social fina e espessa com o método da focalização e da universalização

Cenário	Característica	Exemplo
Concepção fina de justiça com ênfase na focalização	Residualismo, ou seja, rede de proteção social mínima	Experiência norte-americana;
Concepção fina com ênfase na universalização	Seguridade social, educação e saúde básicas	Experiência inglesa
Concepção espessa de justiça com ênfase na universalização	Seguridade social, educação e saúde universais e generosas	Experiência escandinava
Concepção espessa com ênfase na focalização	Alocação redistributiva de recursos para geração de oportunidades sociais e econômicas para os grupos sociais em desvantagem relativa	Cenário hipotético, porém plausível

Fonte: Kerstenetzky (2006)

2.2 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

Piketty defende que (PIKETTY apud DOWBOR, 2019, p. 1,2) “a desigualdade não é econômica ou tecnológica: ela é ideológica e política (...) São construções sociais e históricas que dependem inteiramente do sistema legal, fiscal, educacional e político que escolhermos instituir”. Ou seja, a pobreza e a fome são resultado da ação – ou da falta dela – de um Estado geralmente cooptado por uma elite, o que explica a “operação ideológica voltada a naturalização da pobreza no Brasil” (REGO; PINZANI, 2013, p. 156).

Pois, interesses particulares das empresas privadas (DRIBE, 2006, p. 134; BASTOS, 2014, p. 11) e das elites que se constituíram no decorrer do processo de formação do Estado Brasileiro em detrimento dos interesses dos trabalhadores, numa visão preconceituosa e de clara divisão de classes, que tinha a intenção de manter e/ou recolocar o trabalhador em seu lugar na “hierarquia tradicional da sociedade” (BASTOS, 2014, p. 11) parece ter sido a tônica que prevaleceu nos momentos que o país se lançou na construção do progresso social e econômico.

Esse contexto vai explicar, o então “acordo de classes” para o distanciamento social de todas as classes, inicialmente em relação aos escravos e posteriormente em relações aos abandonados e marginalizados, que se perpetuou no Brasil (SOUZA, 2018, p. 80, 81). Pois, de acordo com Adorno (1990, p. 9) com o fim da escravidão, a “imagem” de uma sociedade dividida entre senhores e escravos dissipa-se, o que fica é a divisão entre pobres e ricos e o “medo do pobre”, o qual se torna objeto de “intimidação policial”, “sanção judiciária” e “ação filantrópica”.

Para Adorno (1990, p. 9, 10, 11) entre o final do século XIX e início do século XX nos centros urbanos das grandes cidades brasileiras se constituíram quatro “ordens de adversidades: a dos espaços, a dos tipos humanos, a dos costumes e a dos ambientes”¹⁵ que refletiam uma sociedade ambígua entre o que “pretendia ser” e o que podia “realmente ser”, resultando na “emergência de duas imagens estéticas antagônicas”¹⁶: a de sublime e a de terror”.

Incapaz de combater a pobreza com o que conhecemos hoje de a construção de um Estado de bem-estar social, mas com a necessidade de “costurar a ordem social fraturada e fragmentada (...) outra não foi a alternativa senão colocar em cena a filantropia”. Numa lógica de “prestar socorro e assistência aos pobres sem que isso se convertesse em direito à pobreza (ADORNO, 1990, p. 17).

Enquanto boa parte dos países, especialmente europeus, buscou construir o seu Estado de bem-estar social ao longo dos anos que sucedem a 2ª Guerra Mundial, a partir de um esforço que aliou política econômica e política social, o Brasil – que teve sua situação social, principalmente as desigualdades de uma forma geral, agravadas pela ditadura militar de 1964 – retarda a construção do seu marco regulatório da política social para o final da década de 1980.

¹⁵ Adversidade dos espaços: Reordenação e “purificação” dos espaços. Limpar os centros urbanos daquilo (pessoas) que de considerava indesejável. Gerir a circulação e o contato reestabelecendo a hierarquia perdida da escravidão. Expulsão dos pobres para a periferia. Adversidade dos tipos humanos: grande diversidade de tipologias de indivíduos que ocupavam (ou não) uma diversidade de atividades, incluindo aqueles que “escapavam” da estratégia burguesa de construção de uma ordem contratual. “Adversidade dos costumes vigentes herdados de um passado colonial”, de um lado a violência das populações pobres “embrutecidas” e do outro, “hábitos que espalhavam a desordem familiar”. Adversidade dos lugares: lugares frequentados por “homens de bem” e “mulheres honradas” com boas músicas e boa literatura e lugares frequentados por pessoas de má reputação (ADORNO, 1990, p. 9-11).

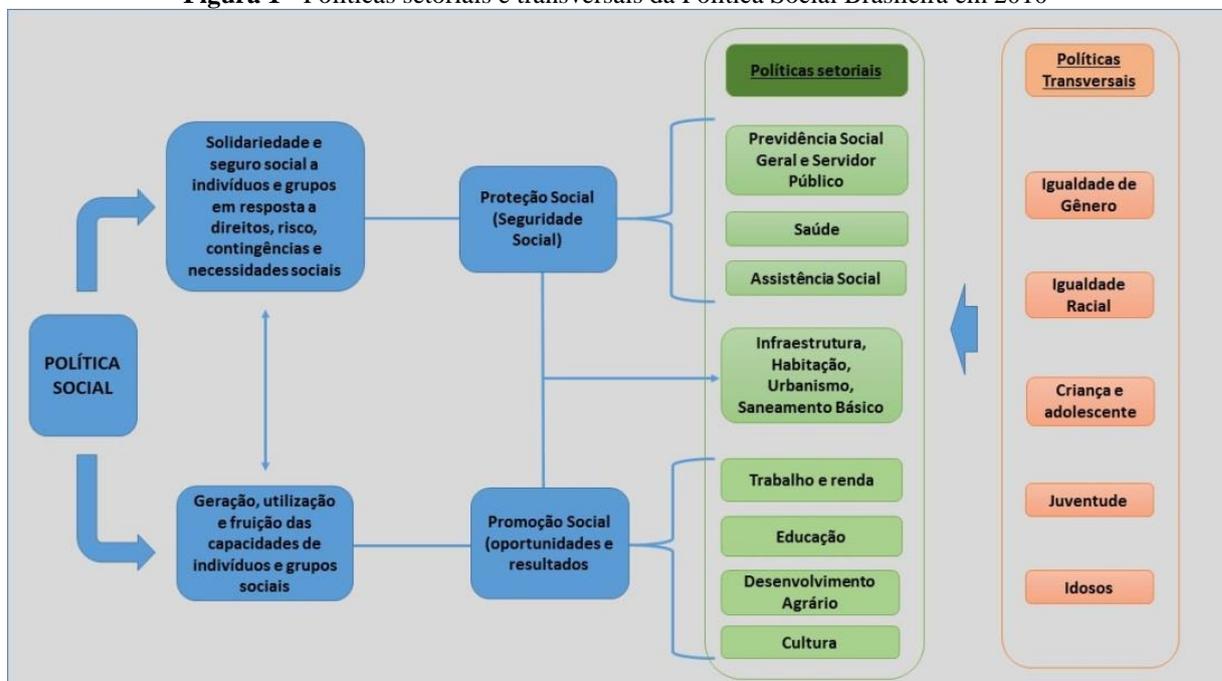
¹⁶ “A estética do sublime deslumbrava com as possibilidades ofertadas pela indústria e tudo o que se constituía à sua volta (...) a estética do terror paralisava-se diante dos sentimentos de perda que a moderna cidade industrial evocava e diante do espectro de problemas que ela suscitava e acumulava”. Sentimentos de medo e pavor de situações como o crime; de inimigos, dentre outros o negro; e de circunstâncias como a miséria passam a povoar o imaginário do homem comum (ADORNO, 1990, p. 11).

Mas, mesmo de forma tardia, também na construção de sua política pública social o Brasil, através da Constituição Federal de 1988, instituiu seu marco regulatório de proteção e promoção social constituindo-se no marco da redemocratização do país, numa tentativa de superar as dívidas que o país tinha com boa parte da população historicamente pobre e excluída dos mais variados serviços públicos (FAGNANI, 2017).

A Constituição Federal, no seu artigo sexto instituiu como direitos sociais¹⁷ a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. Demandas sociais, essas, historicamente reprimidas tanto pela força do Estado repressor, em períodos de regimes autoritários, quanto por força ideológica do modelo econômico.

Essas duas áreas simbolizam o esforço do país em construir uma política social com base nos princípios do Estado de Bem-estar Social, aliando crescimento econômico e bem-estar social, que vai culminar num conjunto de políticas setoriais orientadas por um conjunto de políticas transversais (Figura 1) que buscam a garantia da renda, garantia da oferta de bens e serviços e a regulação, essa última, “baseada na fixação de normas que regulem o comportamento dos agentes econômicos e públicos” (CASTRO, 2012, p. 1021,1022).

Figura 1 - Políticas setoriais e transversais da Política Social Brasileira em 2010

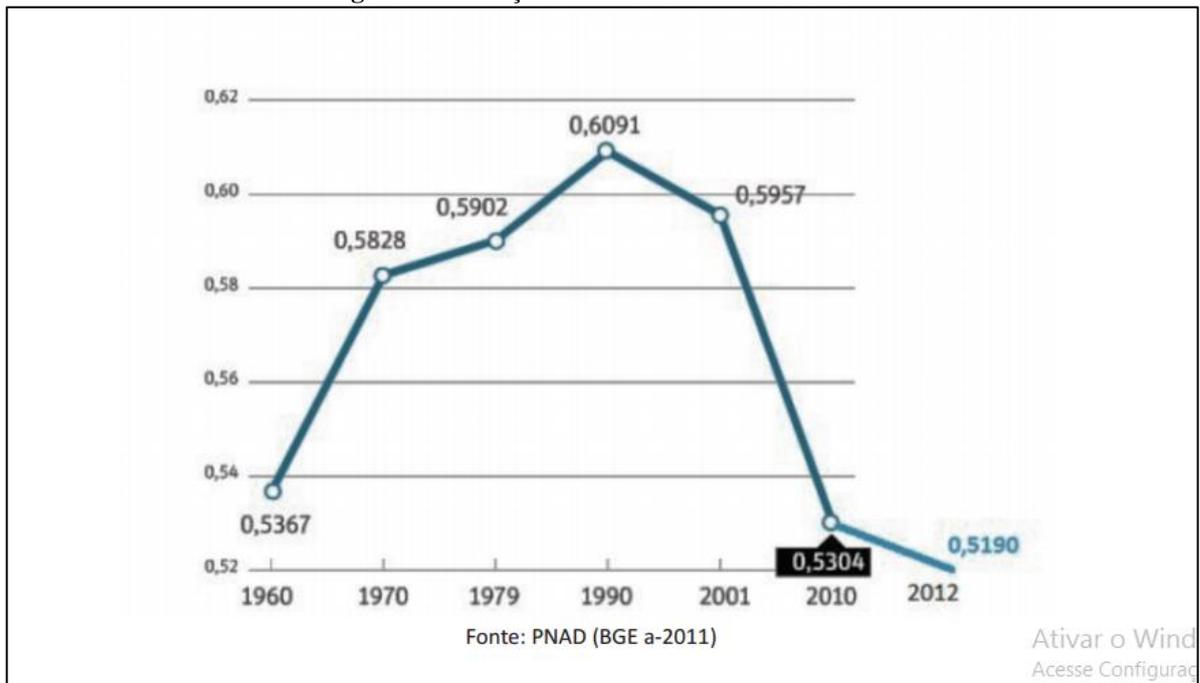


Fonte: Castro (2012, p. 1019)

¹⁷ A educação (artigo 212) e a saúde (artigos 156,158,159), por exemplo, passaram a ter um percentual mínimo garantido, 25% e 15% respectivamente, da receita resultante de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e as ações e serviços de saúde pública, com destaque para a criação do Sistema Único de Saúde – SUS e a universalização do acesso, de “forma descentralizada, com participação pactuada dos diversos níveis de governo: união, estados e municípios” (CASTRO, 2012, p. 1022).

Fagnani (2017, p. 5, 6) apresenta, a partir da análise do índice de Gini¹⁸ (Figura 2) e do estudo do Ipea de 2011, que existiram três períodos distintos¹⁹ que ajudam a comprovar o papel distributivo das políticas públicas e conseqüentemente, instrumento de diminuição das desigualdades no Brasil.

Figura 2 - Evolução do índice de Gini - 1960-2012



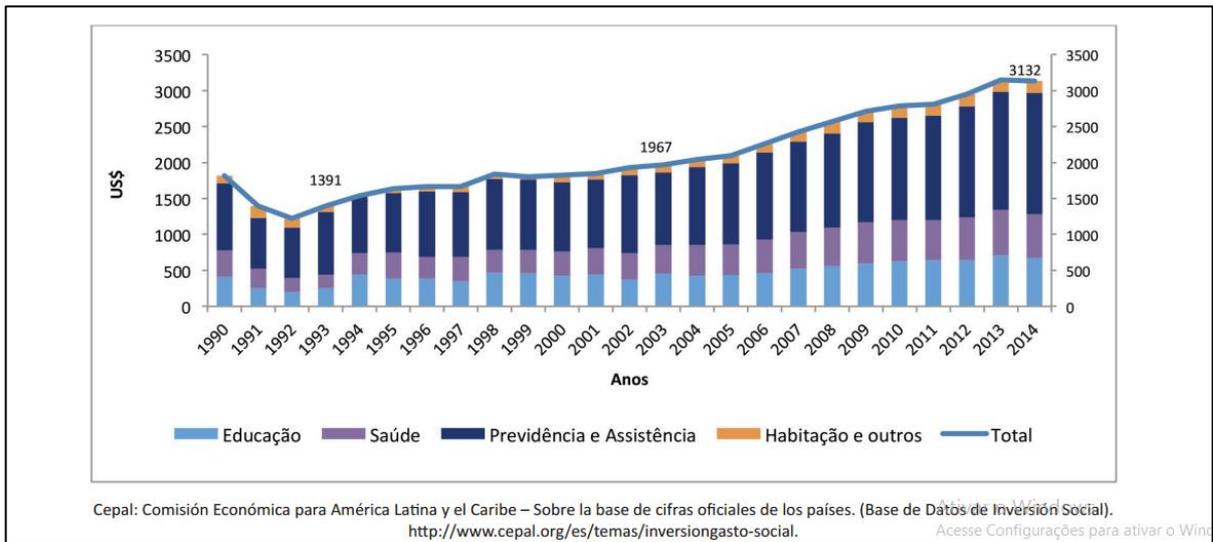
Fonte: Fagnani, (2017, p. 6)

Estes períodos e os dados da Figura 3 demonstram que a partir de 2002 houve uma maior participação do Estado com o incremento do aporte de recursos públicos que contribuiu para a promoção dos princípios do estado de bem-estar social estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e também para o crescimento econômico e para a geração de emprego (FAGNANI, 2017, p. 10).

¹⁸ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza (IPEA, 2004).

¹⁹ Houve um período de 1960 a 1980 caracterizado por “crescimento econômico e concentração de renda, num cenário de ausência de democracia e políticas sociais regidas pela lógica da cidadania regulada” onde “a expansão da renda por habitante e a melhoria da ocupação vieram acompanhadas pela piora na desigualdade e na distribuição pessoal e funcional da renda”. Um outro período de 1980 a 2001 que combina “estagnação econômica, hegemonia neoliberal e congelamento da concentração de renda” onde a renda per capita se mantém estagnada com a piora da situação do trabalho. E, um terceiro de 2001 até 2015 caracterizado pela queda da desigualdade com desenvolvimento econômico e um aumento da renda nos diversos extratos sociais, especialmente nos mais pobres (FAGNANI, 2017, p. 5-7).

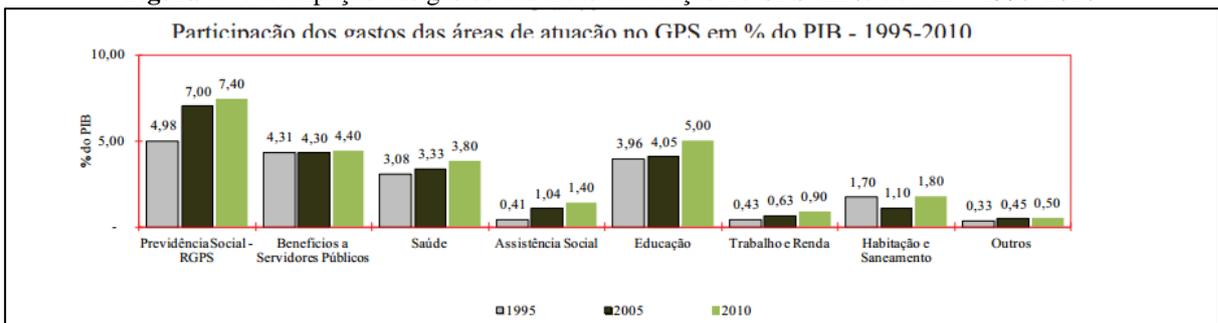
Figura 3 - Gráfico da evolução dos gastos sociais (em US\$ de 2010) per capita por setores do Governo - Brasil 1990-2014



Fonte: Fagnani, (2017, p. 9)

Ainda, de acordo com Castro (2012, p. 1024) o núcleo da política social brasileira no período de 1995 a 2010 esteve localizado nas políticas sociais de Previdência Social Geral, Previdência e Benefícios a Servidores Públicos, Saúde, Assistência Social, Educação e Trabalho e Renda, absorvendo o equivalente a 95% dos gastos – embora particularmente eu prefira utilizar o termo investimento - do período (Figura 4) o que proporcionou efeitos distributivos significativos.

Figura 4 - Participação dos gastos das áreas de atuação no GPS em % do PIB - 1995-2010



Fonte: Castro (2012, p. 1024)

As Figuras 3 e 4 demonstram como o conjunto de direitos sociais instituídos pela Constituição Federal de 1988 proporcionaram uma melhoria significativa na oferta de bens e serviços públicos aos cidadãos e na diminuição da desigualdade. Houve um significativo aumento do gasto social total de 11,2% para 18% do PIB entre 1995 e 2010 (FAGNANI, 2017, p. 9).

No entanto, Castro (2012, p. 1018) argumenta que apesar dos avanços vistos nas primeiras décadas deste século, a política social brasileira “é marcada por políticas específicas

com baixa coordenação entre elas e grandes desafios em termos de abrangência (universalidade e integralidade) e qualidade dos bens e serviços oferecidos”.

2.2.1 Orçamento público e o financiamento das políticas sociais

Oliveira (2009, p.5) destaca que os primeiros estudos sobre o orçamento público, aparecem na carta magna da Inglaterra em 1217, e que já caracteriza uma das primeiras disputas em torno do orçamento, o qual até então era exclusividade dos reis. Com a evolução dos papéis do Estado na economia foi necessário então dispor de um montante de recursos para desempenhar o conjunto de tarefas que o Estado passa a assumir (ibid., p. 3).

Embora o orçamento constitua uma “peça através da qual se administram as receitas, as despesas e a dívida dos poderes públicos”, sua concepção e utilização tem sido moldada de acordo com os períodos da história e a influência das diferentes correntes do pensamento econômico²⁰ (OLIVEIRA, 2009, p. 4), evoluindo como instrumento de planejamento e intensificando as disputas²¹.

Pois, conforme destaca Oliveira (2009, p. 3) as receitas do Estado moderno que vão compor o orçamento desse Estado, provêm fundamentalmente da exploração de seu patrimônio e das atividades de suas empresas enquanto Estado-empendedor; e da tributação imposta à sociedade. Além dessas, inclui-se os títulos ou contratos de empréstimos realizados pelo setor público (títulos da dívida pública).

Aqui, já é possível entender que, para que um Estado-nação tenha um orçamento condizente com a sua função, especialmente se tratando de Estado de Bem Estar Social, é estratégico e necessário seu papel de Estado-empendedor e uma política tributária progressiva. Pois a questão que pesa é como e de onde o Estado vai arrecadar e como e para quem vai distribuir os recursos, geralmente em formas de bens e serviços.

²⁰ Enquanto os clássicos e neoclássicos viam o orçamento como um instrumento contábil, um mecanismo de controle de receitas e despesas onde as segundas não podem ser superiores as primeiras numa lógica de “orçamento equilibrado”, a escola Keynesiana, que “não vê o Estado como um agente passivo e improdutivo”, introduz a ideia de orçamento como um “poderoso instrumento de política pública” e “indispensável para o planejamento” (OLIVEIRA, 2009, p. 4, 7). Na visão marxista, há o controle dos capitalistas sobre as instituições estatais utilizando-as através do poder econômico para colocar e manter a elite no poder e assim atender e defender os interesses dos capitalistas. Nesse sentido, Oliveira (2009, p.8) destaca a ideia de O’Connor (1977) que considera as finanças tributárias um elemento importante de exploração econômica que requer análise de classe.

²¹ Dada a característica de extrema desigualdade brasileira que levou a perpetuação, no poder, das forças hegemônicas contrárias aos interesses dos trabalhadores, a arena de disputa do orçamento público²¹ tem sido, na maior parte da história, desfavorável aos interesses dos trabalhadores intensificando as desigualdades sociais

De acordo com Oliveira (2008, p. 9) no Brasil a forma de planejamento e execução do orçamento²² desde a constituição de 1988 se dá pelo tipo misto, que é o resultado da interação entre os poderes executivo e legislativo, cabendo ao executivo sua elaboração e ao legislativo a aprovação, com a prerrogativa de rejeitá-lo ou modifica-lo.

A questão é que, como vimos anteriormente, os interesses que prevaleceram e continuam a prevalecer são majoritariamente dos capitalistas na lógica do uso do orçamento público para reprodução do capital privado. Estratégia essa intensificada no final da década de 1990 “num rápido ajuste dos fluxos de receitas e despesas da União” com a subordinação do orçamento público à política macroeconômica, embasada nas ideias do Novo Consenso Macroeconômico²³ (NCM) (ARANTES; LOPREATTO, 2017, p. 15).

Tais medidas de caráter neoliberal com objetivos, únicos e exclusivamente, de atender aos interesses do mercado e dos capitalistas levaram a perda de autonomia, diminuição da capacidade de arrecadação e de gestão do Estado e conseqüentemente comprometimento do orçamento público, principalmente através dos contingenciamentos de recursos necessários para custeios e investimentos.

Não bastasse as condições impostas pela política macroeconômica e seu tripé anti-desenvolvimentista, o orçamento público é disputado por diversos interesses, no âmbito da votação da LDO através das negociações de liberação de recursos via emendas parlamentares, muitos deles individuais e ligadas direta ou indiretamente aos interesses do capital e dos capitalistas.

Os anos que sucederam a criação da Constituição Federal brasileira, especialmente a década de 90, foram marcados pela hegemonia da racionalidade neoliberal em detrimento ao Estado de Bem-estar social, limitando e sufocando a ação do Estado seja pela limitada

²² Constitui-se numa forma de orçamento, que, teoricamente, busca contemplar a diversidade de interesses dos diversos setores da sociedade brasileira, pois está dividido em três peças, a saber: Plano Plurianual de Aplicação (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentos Anuais. Contudo, conforme destaca Oliveira (2009, p. 9,16) a LDO representa a fase mais importante de todo o processo, pois, representa a “arena de negociação” onde o resultado final dependerá da correlação de forças sociais representadas nos poderes e ainda das alianças e composições políticas estabelecidas em torno das questões mais polêmicas.

²³ Conforme destacam Arantes & Lopreatto (2017, p. 10) o Novo Consenso Macroeconômico está embasado no tripé: câmbio flexível, metas de inflação e *superávit* primário. Teve suas bases, no Brasil, criadas a partir do Plano Real visando promover uma reforma fiscal que estabelecesse “políticas garantidoras de estabilidade” para “ganhar a confiança do mercado”. A redução do Estado tinha como objetivo, no plano econômico, a redução do Estado através da quebra de monopólio das estatais e abertura ao capital internacional, e no plano administrativo, se caracterizava pela proposta de eliminação dos “privilégios” dos servidores públicos e alteração dos Regimes Geral e Próprio da Previdência Social (Ibid., p. 11).

capacidade de financiamento, prejudicada ainda mais pela criação da Desvinculação de Receitas da União – DRU²⁴ seja pela política de austeridade adotada no período.

Mesmo com a Lei de responsabilidade Fiscal (LRF), criada em 2000 – que trouxe alguns elementos importantes na busca de tornar o orçamento mais realista, transparente, participativo e democrático – ainda prevaleceu a lógica neoliberal estabelecida pela NCM e defendida pela (ainda) maioria das forças políticas que se beneficiam dos seus desdobramentos, especialmente relacionados aos benefícios com os pagamentos dos juros da dívida pública (OLIVEIRA, 2009, p. 21-23) (FATTORELLI; ÁVILA, 2022). O Estado manteve-se refém das expectativas do mercado (ARANTES; LOPREATTO, 2017, p. 18).

Observa-se que, se por um lado, há vários gargalos não foram resolvidos, como a reforma agrária, a reforma política e principalmente a reforma tributária na busca de uma justiça tributária²⁵ através de um sistema progressivo tributos (FAGNANI, 2017, p. 17) que permitiria também a fonte de financiamento para ampliação das políticas sociais, de outro lado, há também a intensificação da arena de disputa do orçamento público imposta atualmente pela Emenda Constitucional n.º 95 de 2016, também conhecida como a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos que limita os investimentos e coloca em risco o Estado de Bem Estar Social fundado em 1988.

²⁴ Criada no início da década de 90, a DRU “passou a destinar 20% das receitas arrecadas em nome das políticas sociais para o atendimento de outras prioridades fiscais” (Castro, 2012, p. 1026). Percentual que foi ampliado em 2016 para 30% com vigência até 2023 (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126094>).

²⁵ De acordo com Moreira Filho et alli (2020, p. 01) existem oito propostas de leis tributárias que incidiriam sobre 0,3% dos mais ricos, isentando os mais pobres e desonerando pequenas empresas e, que gerariam um acréscimo da arrecadação na ordem de R\$ 292 milhões/ano.

3 DAS CRISES ALIMENTARES BRASILEIRAS À EXPERIÊNCIA (RECENTE) DO ESTADO BRASILEIRO NO COMBATE À FOME

3.1 A DICOTOMIA ABUNDÂNCIA E FOME

Considerando os conceitos e tipologias das políticas públicas assim como o processo histórico de formação do Estado Brasileiro fica muito evidente, de um lado, como as desigualdades são perpetuadas pela ação do Estado/Governos através das políticas públicas ou da falta delas, “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 1984 apud SOUZA, 2006, p. 24) e, de outro, a importância que as políticas públicas possuem, se conduzidas para tal fim, o de reduzir as desigualdades sociais e econômicas.

Pois, conforme alerta Dowbor (2021, p. 01) “ter fome no Brasil é um escândalo” e, acabar com esse escândalo, “não constitui um desafio técnico ou de falta de recursos, e sim um desafio de organização política e social”, especialmente num país como o Brasil que de um total de 225 milhões de hectares de solo agriculturável não utiliza ou subutiliza (com pecuária extensiva) 160 milhões de hectares.

Menezes et alli (2015, p. 15) destacam que o modelo de desenvolvimento privilegiado com base na grande propriedade rural e na produção de culturas voltadas a exportação condicionaram a uma ocupação desordenada do território que somada ao crescimento populacional tornaram o abastecimento alimentar uma questão crucial, contudo, conforme Belik e Cunha (2018, p. 72) “as soluções sempre surgiram de forma atrasada e, muitas vezes, improvisada”.

Conforme Menezes et alli (2015, p. 24) a primeira grande crise de abastecimento registrada no Brasil urbano ocorreu em 1870, não havendo nenhuma intervenção do Estado. Pois, “historicamente o Brasil, enfrentou dificuldades para combater recorrentes crises de abastecimento²⁶”. No entanto algumas iniciativas conduzidas ao longo dos anos, como a construção de mercados de alimentos e a criação de algumas estruturas e órgãos públicos, mesmo sendo esvaziadas, voltariam a ser importantes para as políticas de abastecimento no início do século XX (Ibid., p. 11, 61)

²⁶ Houve a criação de programas como o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), que ficou restrito ao mercado formal de trabalho e concentrado na região Sul e Sudeste e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com forte presença, na época, de produtos industrializados (MENEZES et alli, 2015, p. 54).

De acordo com Menezes et alli (2015, p. 24), no período que compreende 1889 a 1930 “diante da hegemonia agroexportadora, os interesses da classe trabalhadora foram deixados de lado”.

“(…) uma vez que políticas do país eram ditadas por produtores rurais e comerciantes. As dificuldades no abastecimento interno não eram causadas por incapacidade técnica de suprir a demanda, mas porque prevaleciam interesses dos grandes produtores para a exportação, liderados pelos cafeeiros” (LINHARES, 1979 apud MENEZES et alli, 2015, p. 31).

Já no período que compreende 1930 até o golpe militar, no que se refere ao abastecimento alimentar, o Brasil foi um “grande laboratório em que diferentes governos experimentaram inúmeras iniciativas, que expressavam suas respectivas concepções ideológicas” (MENEZES et alli, 2015, p. 32).

De um modo geral, Menezes et alli (2015, p. 47), concluem que embora em grande número, as ações²⁷ nos Governos Vargas...

“(…) foram fragmentadas e sem continuidade estratégica e gerencial, muitas vezes sendo interrompidas devido à pressão de grupos com interesses políticos e econômicos, (...) sempre foram voltadas para a produção, respondendo a problemas de ordem conjuntural (altos preços e desabastecimento).

Os governos Dutra (1946/1951) e JK (1956/1961) “estiveram muito mais voltados para a agenda de ampliação da infraestrutura e da aceleração do processo de industrialização²⁸” (Ibid.), no entanto, conforme já visto em Lessa (1982, p. 27), Beskov (1999) apud Menezes et alli (2015, p. 44), destaca que o “setor agropecuário era marginal no Plano de Metas, assim como os seus ramos industriais fornecedores e processadores”.

Embora, no governo JK, houve a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) para combater a seca naquela região, os investimentos públicos foram cooptados pela “indústria da seca²⁹”. Além disso, a Reforma Agrária “não era relevante para o projeto de desenvolvimento de Kubitschek” (MENEZES et alli, 2015, p. 44).

Embora no governo Goulart tentou-se “construir um plano de abastecimento³⁰ que considerava estratégico e necessário incorporar as famílias camponesas ao processo

²⁷ Contudo, cabe destacar que houve avanços importantes em torno da promoção de direitos trabalhistas e previdenciários, como a implementação do salário mínimo (MENEZES et alli, 2015, p. 47).

²⁸ Conforme destacam Menezes et al., (2015, p. 47), “esperava-se que, por meio da geração de oportunidades de emprego, fossem resolvidos os problemas sociais do país”. No entanto, essa estratégia, de um lado, não atendeu as necessidades e especificidades de um enorme contingente de famílias que viviam no meio rural, e de outro, por consequência criou uma massa de trabalhadores sem instrução e mal remunerados, gerando assim um abismo entre regiões, entre o rural e urbano e entre diferentes classes sociais (MENEZES et alli, 2015, p. 44, 47).

²⁹ Caracterizada pelas vantagens obtidas pela elite local sobre os investimentos públicos para combater a seca, como a construção de açudes e outras obras hídricas (MENEZES et alli, 2015, p. 44).

³⁰ “A intenção era promover ações coordenadas entre diferentes setores, como o fomento à produção, a formação de estoques reguladores e a garantia do acesso aos alimentos e outros gêneros de primeira necessidade dos

produtivo, com o objetivo de promover o acesso aos meios de produção, em especial à terra, a partir da realização da reforma agrária” (Ibid., p. 48) apenas serviu para sua deposição pelo golpe militar de 1964.

O período da ditadura militar (1964-1985)³¹ foi marcado pela intensificação da “modernização conservadora” da agricultura nacional sem democratização do acesso à terra com total ausência de participação social, tendo em vista que era “fortemente reprimida qualquer tentativa de manifestação ou influência sobre a definição das políticas públicas” (Ibid., p. 51, 61).

Embora houvessem iniciativas em termos de infraestrutura e criação de programas, não havia prioridade política em relação a produção e ao abastecimento de alimentos, “os recursos disponíveis eram insuficientes, frequentemente não eram liberados” e as instituições eram frágeis sem capacidade de coordenação e de gerenciamento (Ibid., p. 60).

Ainda, de acordo com Menezes et alli (2015, p. 54), embora na década de 1970 o governo tenha adotado uma postura de fortalecer ou criar programas de suplementação alimentar para substituir as doações ou importações de alimentos” a exemplo do I Pronan e II Pronan (Programa de Alimentação e Nutrição)³² que pretendia ter um “enfoque mais estrutural e menos assistencialista” (PELIANO et alli, 1985 apud Menezes et alli, 2015, p. 54) a aquisição governamentais de alimentos passaram a ser feita de empresas processadoras e, na sua maioria multinacionais (MENEZES et alli, 2015, p. 54).

Na década de 1970 foi regulamentado o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC) vigente até 1988, período que foram criadas 84% das atuais Centrais de Abastecimento (CEASA) (MENEZES et alli, 2015, p. 54); (BELIK; CUNHA, 2018, p. 60). No entanto, devido a retirada do governo federal do cenário de abastecimento de hortigranjeiros o SINAC³³ foi extinto em 1988 transferindo o controle das CEASAs³⁴ para os

trabalhadores rurais e urbanos, de forma a minimizar as desigualdades regionais, combater a fome e a miséria e assegurar a cidadania alimentar a toda a população brasileira. O governo valorizava as organizações sociais e reconhecia a representatividade dos sindicatos de trabalhadores como atores políticos” (MENEZES et alli, 2015, p. 48).

³¹ Dado o modelo de agricultura adotado e a forte valorização dos preços internacionais dos produtos agrícolas, a década de 1960 foi favorável à exportação de soja e laranja com a retração acentuada da produção de feijão, mandioca e a estagnação da produção de arroz e milho, comprometendo o abastecimento interno, ao ponto de quase a totalidade dos gêneros alimentícios fornecidos para a alimentação escolar no período de 1964 a 1972 vir de ajudas de outros países, principalmente dos EUA (MENEZES et alli, 2015, p. 52, 53).

³² Os Pronan (I e II) estavam sob coordenação do Instituto Nacional da Alimentação (INAN) criado em 1972. O II Pronan tinha dois objetivos: equacionar o problema da desnutrição no país e, simultaneamente, provocar a modernização da produção e comercialização da agricultura de pequena escala, menos capitalizada. Além disso, passou a responder também pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar. (MENEZES et alli, 2015, p. 54, 55, 57).

³³ Para Cunha (2010) apud Belik e Cunha (2018, p. 64, 65) “o término do SINAC se deu pela conjunção de quatro fatores: a fragilidade dos mecanismos de financiamento, problemas de focos e metas operacionais,

estados e municípios “com enorme prejuízos ao abastecimento alimentar do país (MENEZES et alli, 2015, p. 58).

3.2 GÊNESE DA SEGURANÇA ALIMENTAR E O DIREITO HUMANA A ALIMENTAÇÃO ADEQUADA.

Cabe destacar que o conceito de Segurança Alimentar (SA) nasce na Europa após a primeira Guerra Mundial com a ideia de autossuprimento de alimentos considerados estratégicos para a segurança nacional (LEÃO, 2013, p. 11); (AZEVEDO, et alli, 2016, p. 04); (MACHADO; SPERANDIO, 2020, p. 19). Conceito que permaneceu após a segunda Guerra Mundial, na Política Agrícola Comum Europeia, onde o acesso aos alimentos era garantido pelas políticas de *walfere state* adotadas na época pelos países europeus (MARQUES, 2010, p. 79).

No entanto, com a criação da Organização para a Agricultura e Alimentação nas Nações Unidas (FAO), em 1945, a mesma passou a conceber o acesso à alimentação adequada como um direito humano, divergindo assim das concepções mercadológicas difundidas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial (LEÃO, 2013, p. 11); PRIORI et alli, 2014 apud MACHADO & SPERANDIO, 2020, p. 20).

Outros acontecimentos que incidiram na aproximação da segurança alimentar enquanto direito, tendo em vista que trouxeram a “discussão de que populações em situação de fome deveriam ser assistidas por programas governamentais” (PINHEIRO, 2018, apud MACHADO; SPERANDIO, 2020, p. 20) foram: a incorporação do direito à alimentação na Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (MACHADO; SPERANDIO, 2020, p. 20).

Embora a intervenção do Estado, nos países pobres, em favor do aumento da produção de alimentos, diferentemente da Europa, onde foi “decisiva para conformar o modelo de exploração agrícola, que correspondia a uma empresa familiar equipada e produtiva, ajustada ao desenvolvimento capitalista e industrial” (MARQUES, 2020, p. 80), foi conduzida pelos preceitos da Revolução Verde³⁵, onde além de não contribuir para a

dificuldades de relacionamento entre o governo e os estados e municípios e falta de enraizamento das políticas do SINAC”.

³⁴ Sobre a crise das CEASAs ver Belik e Cunha (2018). Cunha (2015) apresenta também o que chama de superação do padrão “velho-Obsoleto” para o “Novo-Ancestral” em relação a necessidade de reestruturação das CEASAs.

³⁵ Tinha como fundamento o uso intensivo de sementes melhoradas, fertilizantes químicos, pesticidas, irrigação e mecanização (LEÃO, 2013, p. 11)

diminuição da fome mundial gerou impactos ambientais, sociais e econômicos negativos (LEÃO, 2013, p. 11,12).

Conforme destacam Leão (2013, p. 12); Machado e Sperandio (2020, p. 20) a década de 1970 foi marcada por crises mundiais de produção de alimentos que levou a realização da Conferência Mundial da Alimentação, em 1974, onde foi identificado que a SA dependeria de uma política de armazenamento estratégico de oferta de alimentos, pois além da produção era necessário garantir a regularidade no abastecimento. Contudo, de acordo com Batista (2003); Pinheiro (2008) apud Machado e Sperandio (2020, p. 21) os resultados da conferência refletiram a segurança alimentar relacionada à produção agrícola.

Somente na década de 1980, quando, mesmo com os altos ganhos de produtividade na agricultura que geravam grandes excedentes de produção e aumento dos estoques não refletiam na diminuição da fome e da desnutrição, reconheceu-se que as causas da insegurança alimentar, principalmente nos países de desenvolvimento, era a “falta de acesso físico e econômico aos alimentos” em decorrência da pobreza e da falta de acesso a renda e à terra (LEÃO, 2013, p. 12); (MACHADO; SPERANDIO, 2020, p. 21,22).

Conforme destacam Leão (2013, p. 12); Azevedo et alli (2016, p. 5); Machado e Sperandio (2020, p. 22) a partir da realização da Conferência Internacional de Nutrição em 1992, da Conferência Internacional de Direitos Humanos em 1993 e da Cúpula Mundial da Alimentação em 1996 o conceito de SA foi ampliado incorporando aspectos³⁶ nutricional e sanitário e os princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), “que passa a ser denominado Segurança Alimentar e Nutricional” (SAN) (VALENTE, 2002, apud LEÃO, 2013, p. 12).

No que tange ao DHAA, de acordo com Leão (2013, p. 27), no ano de 2002, o relator especial da ONU para o direito à alimentação o definiu como...

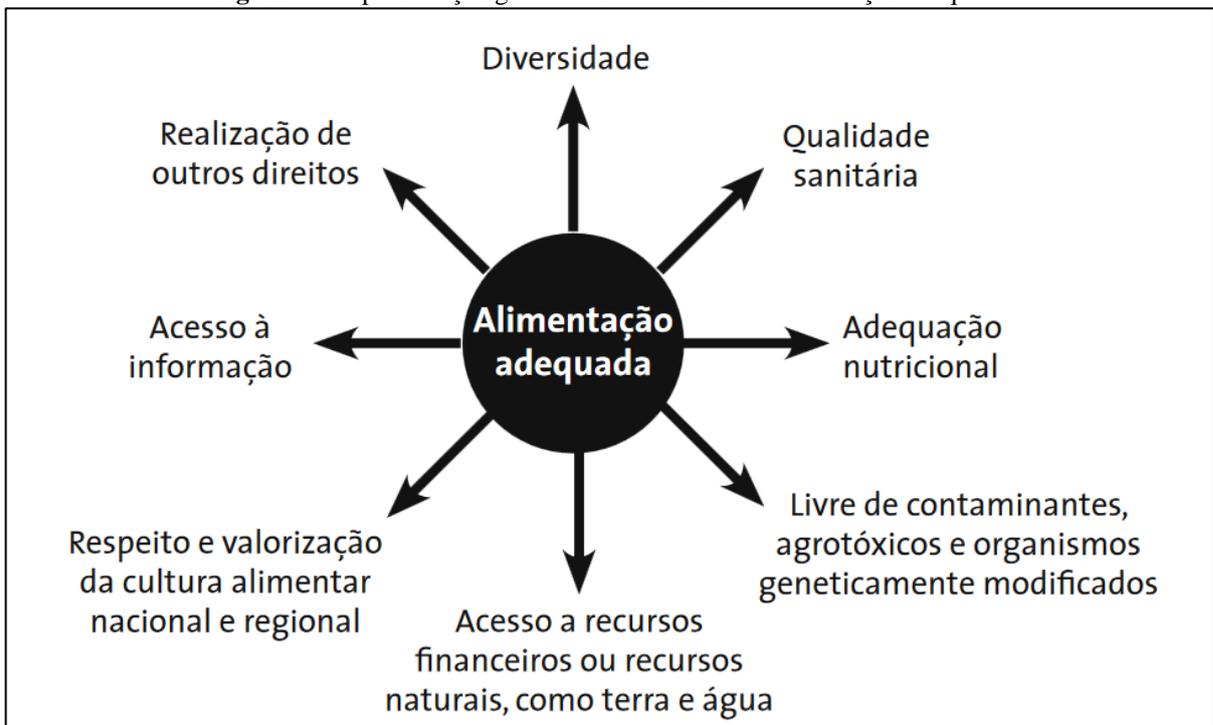
“(...) um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garantam uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva³⁷” (LEÃO, 2013, p. 27).

³⁶ Incorpora noções de “alimentos seguros”, livre de contaminação biológica ou química, com atributos de qualidade nutricional, biológica, sanitária e tecnológica, produzidos de forma sustentável, equilibrada e respeitando as diversidades culturais (LEÃO, 2013, p. 12); (AZEVEDO et alli, 2016, p. 5).

³⁷ “Essa definição incorpora todos os elementos normativos explicados em detalhes no Comentário Geral 12 sobre o artigo 11 do PIDESC, segundo o qual o direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinha ou em comunidade, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção” (LEÃO, 2013, p. 27).

Ainda conforme destaca Leão (2013, p. 27) nos tratados interacionais de direitos humanos, existem duas dimensões indivisíveis do DHAA: “o direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito à alimentação adequada”, essa última expressa na Figura 5. No entanto, “as formas como cada um desses fatores são atendidos, depende da realidade específica de cada grupo ou povo” (LEÃO, 2013, p. 28) e “ainda que todos esses grupos tenham características em comum, em determinadas ocasiões requerem ações específicas para garantir seu direito” (LEÃO; RECINE, 2011, apud LEÃO, 2013, p. 28).

Figura 5 - Representação gráfica das dimensões da alimentação adequada



Fonte: Leão (2003, p. 30)

Pois, para Maluf (2007, p. 20) “o direito à alimentação deve ser garantido por meio de políticas de SAN”. No entanto, a adoção, pela FAO em 2004, das Diretrizes Voluntárias para o Direito Humano à Alimentação limitou-se a recomendações de adesão voluntária, “segunda a qual obter alimentos é uma questão de oportunidade, não cabendo definir direitos que gerariam obrigações domésticas e internacionais para os governos” (Ibid., p. 21).

Caberia então evoluir o debate da soberania nacional para uma soberania alimentar com o propósito de “responder à perda de capacidade dos Estados nacionais formular políticas agrícolas e alimentares no contexto da progressiva internacionalização da economia” (MENEZES, 2001, apud MALUF, 2007, p. 22) e que se sobreponha à lógica mercantil (MALUF, 2007, p. 22).

Nesse contexto, onde foi necessária a mobilização social para obter a adesão dos países e demais atores para a concretização dos instrumentos definidos pelas Diretrizes Voluntárias (MALUF, 2007, p. 21), o Brasil participa ativamente na discussão do DHAA para a efetividade de suas políticas públicas de Segurança Alimentar (MACHADO; SPERANDIO, 2020, p. 23).

3.3 EMBATE E EVOLUÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN) NO BRASIL NA PERSPECTIVA DA SOBERANIA ALIMENTAR

De acordo com Silva e Valadares (2018, p. 164) “historicamente, o Brasil sempre esteve inserido nas articulações globais para o enfrentamento da fome e da desnutrição”, especialmente a partir das contribuições de Josué de Castro através de sua obra a Geografia da Fome em 1951 (Ibid., p. 164); (COSTA, 2021, p. 44, 45), mas somente após a redemocratização do país, no final da década de 1980, a temática vai “ganhar contornos institucionais³⁸” (SILVA; VALADRES, 2018, p. 164,165), no entanto, ainda sem considerar o aspecto da capacidade de acesso ao alimento.

A década de 1990, por sua vez, foi marcada por várias ações da sociedade civil em torno do debate da fome e da segurança alimentar destacando-se o Movimento Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e a Vida (sob a liderança de Herbert de Sousa), a proposição de uma Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) pelo Governo Paralelo³⁹, além do lançamento do Mapa da Fome pelo IPEA e a ação parlamentar com a CPI da Fome em 1991 (MALUF, 2007, 81, 82); (MARQUES, 2010, p. 80); (SILVA; VALADARES, 2018, p. 165); (COSTA, 2021, p. 151).

Conforme destaca Marques (2010, p. 80), a proposta da PNSA do governo paralelo “abraçava ideias em torno da democratização e do acesso à cidadania (...) passando pela reforma agrária, política de emprego e renda e, produção de alimentos”, a qual serviu de base para então Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM) instituído pelo Governo Itamar

³⁸ Conforme destacam Silva e Valadares (2018, p. 164) o termo segurança alimentar e nutricional vai aparecer pela primeira vez em documento oficial do governo brasileiro durante a 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição realizada em 1986, com a laboração da proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional proposta pelo Ministério da Agricultura.

³⁹ “Instituto criado pelo Partido dos Trabalhadores e presidido, na época, por Luiz Inácio Lula da Silva. A proposta desenvolvida pelo Governo Paralelo contemplava o acúmulo de discussões já manifestadas, por exemplo, no documento de 1985, e ampliava, trazendo para o debate novas dimensões da saúde e nutrição, que são transformadas em matrizes e compõem a unidade do escopo em termos de políticas de segurança alimentar e nutricional” (COSTA, 2021, p. 150).

Franco e que buscou envolver as três instâncias do poder público (SILVA; VALADARES, 2018, p. 165).

Nesse contexto, como havia sido proposto no PNSA do governo paralelo, houve a criação e instalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)⁴⁰ em 1993, que, se por um lado, contribuiu para o fortalecimento dos Comitês da Ação da Cidadania espalhados pelo Brasil (MARQUES, 2010, p. 80), por outro, foi sobreposto e substituído pelo Programa Comunidade Solidária (PCS) (SILVA; VALADARES, 2018, p. 165); (COSTA, 2021, p. 155, 156).

No entanto, para Costa (2021, p. 153) “o primeiro CONSEA, além de contribuir com os debates e nas elaborações de políticas perante o governo federal, realizou a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA)⁴¹, da qual é elabora o documento final com as condições e requisitos para uma Política Nacional de Segurança Alimentar organizados em três eixos gerais:

(...) a) ampliar as condições de acesso à alimentação e reduzir seu peso no orçamento familiar; b) assegurar saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados; c) assegurar a qualidade biológica dos alimentos e seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis. (MALUF, 2009, p. 84)

De acordo com Costa (2021, p. 152), a constituição desses espaços de participação social pode ser considerada inovadora e um significativo avanço, dado o período histórico, pois de deram na correlação de forças. Foram “passos e espaços” que foram “introduzindo a questão da segurança alimentar e nutricional na agenda política conforme demandas de interesse nacional” (Ibid., 153).

No entanto, a correlação de forças no embate das concepções de segurança alimentar e nutricional estava presente também entre os setores da sociedade civil, pois conforme Marques (2010, p. 81); Maluf (2007, p. 87), a Associação Brasileira de Agronegócio, representando os interesses dos grupos agroindustriais, apresentou sua proposta onde o foco era o aumento substancial de alimentos reivindicando melhor infraestrutura e instabilidade econômica para investimentos em detrimento aos compromissos sociais.

⁴⁰ Órgão coletivo de consulta e assessoria da Presidência da República. Enquanto forma de representação, era composto pelo segmento governamental e não governamental. Sua primeira composição: “10 ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil designados por iniciativa do Presidente da República a partir de indicações do Movimento pela Ética na Política (MALUF, 2007, p. 82, 83).

⁴¹ Realizada em Brasília entre os dias 27 a 30 de abril de 1994, teve quase dois mil participantes de diferentes lugares do país. Além dos delegados escolhidos nos encontros estaduais, também participaram observadores convidados (COSTA, 2021, p. 153).

Além disso, conforme Costa (2021, p. 153), apesar de “algumas iniciativas e percepções” oriundas dessas discussões terem ajudado a “ressignificar políticas com certa longevidade”⁴² a agenda neoliberal adotada pelo governo Fernando Henrique Cardoso que levou a extinção do CONSEA, inviabilizou avanços na política pública de segurança alimentar e nutricional, pois, dada a conjuntura da na época, o Estado

(...) se retrai e o problema da fome ainda não se transforma em uma questão alimentar e nutricional. Em consonância com a política neoliberal, o modelo de desenvolvimento social se mantém voltado para os interesses do capital, em detrimento do bem-estar da população. (PINHEIRO; CARVALHO, 2010, p. 124 apud COSTA, 2021, 154).

Mas, de acordo com Maluf (2007, p. 88) se por um lado, retrocedia a apropriação da noção de SAN no âmbito do Governo Federal, por outro lado, desde o início da década 1990, a SAN passou a ser referência nas políticas públicas no âmbito de estados e municípios, a partir de duas “portas de entrada”: uma mais antiga relacionada ao abastecimento alimentar – com a “intenção de regular as condições de disponibilidade dos alimentos” – e uma mais recente relacionada à área do desenvolvimento social – com a “recolocação da pobreza e da desigualdade na agenda pública” (Ibid., p. 89).

A agenda da SAN, no âmbito da sociedade civil, se manteve ativa e foi reforçada a partir dos desdobramentos da Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em Roma em 1996, dentre eles, a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998 – um dos principais articuladores na recriação do CONSEA – (CONSEA, 2009, p. 26 apud COSTA, 2021, p. 156) e com os questionamentos trazidos pela Via Campesina⁴³ sobre a noção de soberania alimentar “forjada no debate dobre a multifuncionalidade da agricultura⁴⁴” (MARQUES, 2010, p. 81).

⁴² “Por exemplo: o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT); processos de descentralização da alimentação escolar; distribuição de alimentos às pessoas em vulnerabilidade social a partir de estoques públicos; ações que visavam ao atendimento à infância e aos assentamentos rurais; e programas de incentivo à geração de renda e trabalho” (PELIANO, 1994 apud COSTA, 2021, p. 153).

⁴³ “Via Campesina é um movimento internacional criado em 1993, congregando organizações regionais e nacionais de camponeses, pequenos e médios produtores, trabalhadores rurais, mulheres rurais e comunidades Indígenas da Ásia, Europa e América. Sua atuação está voltada para: promover a solidariedade e unidade na diversidade entre essas organizações; preservação da terra; soberania alimentar; produção agrícola sustentável; igualdade baseada em pequenos e médios produtores” (MALUF, 2007, p. 66).

⁴⁴ “Esta visão propõe o privilégio das agriculturas locais em suas múltiplas vocações (sociais, ambientais e culturais) enquanto eixo fundamental para a busca de soluções com vistas a uma alimentação adequada de qualidade” (MARQUES, 2010 p. 81).

3.4 A ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO EM TORNO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DA SOBERANIA ALIMENTAR A PARTIR DE 2003

Embora a Constituição Federal de 1988 instituiu como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, somente em 2010 é acrescentando-se na redação do artigo, o direito humano à alimentação (SILVA; VALADARES, 2018, p. 172); (MACHADO; SPERANDIO, 2020, p. 28); (COSTA, 2021, p. 154). Medida essa, que torna o Estado responsável pela alimentação de seu povo e permite a criação de um conjunto de políticas públicas voltadas à superação da insegurança alimentar e da fome no país.

Pois, sendo a insegurança alimentar um “indicador multidimensional da pobreza”, e conforme expressão utilizada pelo então presidente Lula, ao “colocar o pobre no orçamento”, o Estado Brasileiro “foi um dos países que mais avançou na construção de políticas públicas dedicadas a superação da pobreza” conseguindo com isso sair do Mapa da Fome das Nações Unidas no ano de 2014 e se tornar referência mundial em políticas voltadas a segurança alimentar (CAMPELLO, 2017, p. 37-40).

No entanto é sempre prudente e necessário destacar que o Estado brasileiro assume um papel protagonista na formulação de políticas públicas voltadas para a garantia do DHAA, somente a partir de 2003, onde também dá passos importantes na construção dos conceitos sobre Segurança Alimentar e Nutricional e de Soberania Alimentar que irão atender de forma mais concreta os princípios da DHAA.

O passo inicial, já no primeiro mês de governo do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi a recriação do CONSEA⁴⁵ e em seguida a instituição do Programa Fome Zero (PFZ) que atuou em três frentes: “um conjunto de políticas públicas; a construção participativa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e um grande mutirão contra a fome” envolvendo as três esferas de governo (MACHADO; SPERANDIO, 2020, p. 27) “com mais de trinta ações integradas sob a responsabilidade de dezenove ministérios” e com forte participação da sociedade civil (SILVA; VALADARES, 2018, p. 166).

Conforme destaca Maluf (2007, p. 91), as ações do Fome Zero estavam classificadas em três tipos (Figura 6): “ações estruturais (voltadas para as causas mais profundas da fome e

⁴⁵ Como instância consultiva e propositiva e com a finalidade de assessorar diretamente a Presidência da República o CONSEA “tinha a incumbência de propor as diretrizes da PNSAN, além de fazer o monitoramento da implementação dos programas e projetos que compunham o Programa Fome Zero e buscar prover os avanços conceituais, para dar conta do processo de execução de ações correspondentes ao enfoque da segurança alimentar e nutricional” (MALUF, 2009 apud COSTA, 2021, p. 159).

da pobreza), específicas (para atender diretamente a famílias que não se alimentavam adequadamente), e locais (implementadas pelas prefeituras municipais e sociedade civil)”.

Figura 6 - Esquema das propostas do Programa Fome Zero



Fonte: Silva et alli (2010, p. 20).

O PFZ, “criado para combater as causas estruturais da fome” (MACHADO; SPERANDIO, 2020, p. 27) juntamente com a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa)⁴⁶, este último como “consequência inevitável do anterior”, são consideradas as duas inflexões ao enfoque e à institucionalidade da política de SAN no Brasil. (MALUF, 2007, p. 90, 91).

Cabe destacar ainda que o principal instrumento inicial do Fome Zero foi o Cartão Alimentação que posteriormente, ainda em 2004, foi unificado juntamente com o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Bolsa Escola no Programa Bolsa Família (PBF) impondo “importantes mudanças de orientação no uso do instrumento da transferência de renda pelo Governo Federal” em especial quanto a inclusão de exigibilidades em programas sociais que

⁴⁶ Substituído posteriormente, em 2004, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Atualmente, após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016, houve a fusão do MDS com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, onde ambos passaram a ser um único ministério, o Ministério da Cidadania.

por sua vez também trouxeram resultados positivos⁴⁷ (MALUF, 2007, p. 92, 93) conforme observam Silva e Valadares (2018) onde,

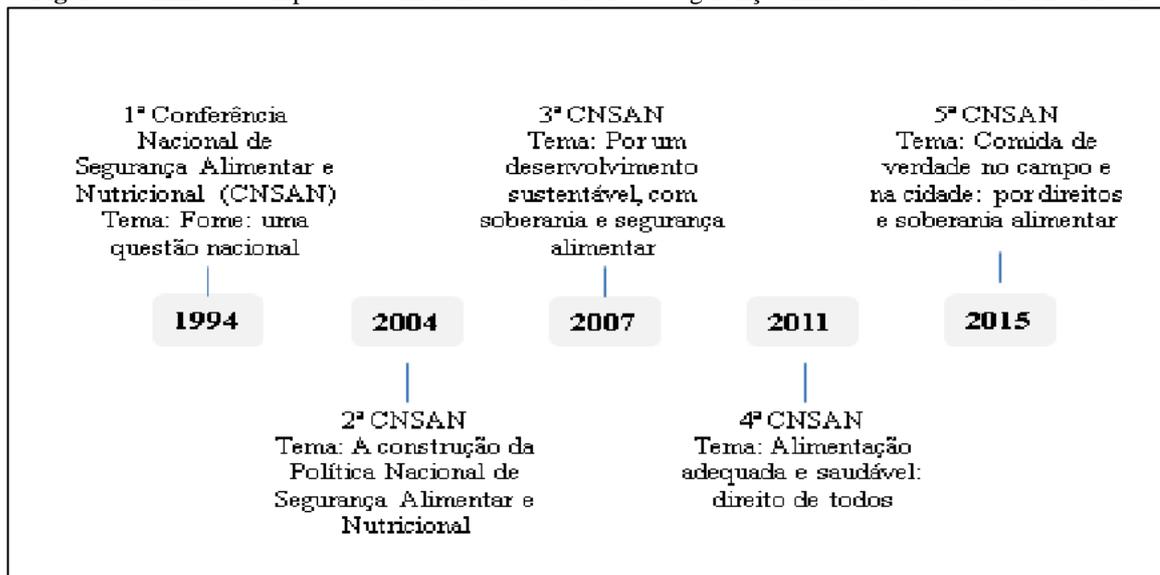
“no caso do PBF, é possível afirmar que ele permitiu enfrentar o problema da fome e desnutrição das famílias mais pobres, não apenas pela transferência de um valor monetário, mas também pelas condicionalidades exigidas, sobretudo na manutenção das crianças na escola – *com acesso à merenda escolar* – e no acompanhamento neonatal das beneficiárias grávidas” (SILVA; VALADARES, 2018, p. 166). [grifo meu]

É possível observar que houve uma sinergia entre os PFZ e o PBF, pois de acordo com Maluf (2007, p. 93) o PFZ...

(...) caminhou na direção das médias e grandes cidades e regiões metropolitanas, incluindo, além da implementação mais complexa do Bolsa Família, um conjunto diversificado de ações relacionadas com o abastecimento alimentar, agricultura urbana, e a gestão de equipamentos como restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias, entre outras, com a perspectiva de articulá-los em sistemas descentralizados de SAN”.

O diálogo entre o governo e a sociedade civil, através do CONSEA permite “manter, na agenda política do governo, a perspectiva da construção de uma política nacional para o tema” (PADRÃO; TREVISANI; CALDEIRA, 2015 apud COSTA, 2021, p. 160) permitindo e contribuindo para a realização de quatro edições (Figura 7) da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) entre os anos 2004 e 2015 (COSTA, 2021, p. 160).

Figura 7 - Linha do tempo das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil



Fonte: Machado e Sperandio (2020, p. 29)

⁴⁷ Os resultados do PBF são apresentados por Rego e Pinzani (2013).

Na II CNSAN são elaboradas as propostas para criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), é também, onde acontece a definição do conceito ampliado de SAN que vai constar na LOSAN (MACHADO; SPERANDIO, 2020, p. 28), aprovado e publicado em 2006 através da Lei 11.346, como sendo a:

(...) realização do direito de todos ao acesso regular e permanente de alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (CONSEA, 2010, p. 4).

É através da LOSAN que é instituído o SISAN, detalhado na Figura 8, com o objetivo de:

“(...) formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional no País” (CONSEA, 2010, p. 7).

Figura 8 - Organograma e fluxograma do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional



Fonte: Elaborado pelo autor

Na III CNSAN⁴⁸, realizada em 2007, Costa (2021, p. 163) destaca a definição do conceito de alimentação adequada e saudável, o qual é...

(...) a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo de vida e as necessidades alimentares especiais, pautado no referencial tradicional local. *Deve atender aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação, prazer (sabor), às dimensões de gênero e etnia, e às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismos geneticamente modificados* (CONSEA, 2007, p. 31 apud COSTA, 2021, p. 163).

Além disso, os encaminhamentos e as deliberações desta edição da CNSAN foram no sentido de “vislumbrar as condições objetivas para construção da Política Nacional de Segurança e Alimentar e Nutricional” (PNSAN), que foi instituída no ano de 2010, com o “objetivo geral de promover a segurança Alimentar e nutricional [...], bem como assegurar o direito humano à Alimentação adequada em todo território nacional” (COSTA, 2021, p. 163, 165).

É importante destacar também, conforme Maluf (2007, p. 17,18) que “a SAN se converte em objetivo público, estratégico e permanente”, subordinada aos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAAS) e da Soberania Alimentar, essa última definida como:

“(...) o direito dos povos definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos para toda a população, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e diversidades dos modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e gestão dos espaços rurais, dos quais a mulher desempenha um papel fundamental. (MALUF, 2007, p. 23).

Conforme Padrão et alli (2015, p. 67) apud COSTA (2021, p. 166), o “instrumento de pactuação definido pela PNSAN foi o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN)” com o propósito de inserir a SAN na “esfera estratégica do planejamento da ação pública a tão procurada intersectorialidade”. (SISAN, 2014, p. 9 apud COSTA, 2021, p. 167).

Nesse sentido, o 1º PLANSAN elaborado para o período de 2012/2015 a partir dos parâmetros estabelecidos pela PNSAN apresentou entre as sete dimensões de análise, os programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional onde destacamos o *fortalecimento da agricultura familiar* através de seu papel estratégico no abastecimento alimentar; e a *oferta de alimentos* a estudantes, trabalhadores e *pessoas em vulnerabilidade*

⁴⁸ Neste ano também é criada a Câmara Interministerial de SAN (CAISAN).

alimentar especialmente através da PNAE, do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (CAISAN, 2011) [grifos meus].

Na IV CNSAN, realizada em 2011, “ganhou centralidade nos debates, encaminhamentos, deliberações e proposições a busca de garantir o atendimento do propalado direito humano à alimentação adequada e saudável” (DHAAS) (COSTA, 2021, p. 167) onde as “novas bases para a produção⁴⁹ e o consumo de alimentos foram discutidas e orientadas para a Soberania Alimentar; bem como para SAN”. (PADRÃO et alli, 2015, p. 68 apud COSTA, 2021, p. 168).

Observa-se, que ao longo das CNSAN se estabelece uma relação muito forte entre a forma de produção dos alimentos e a SAN, ao passo da V CNSAN, realizada em 2015, ter como tema “Comida de Verdade no Campo e na Cidade: por Direitos e Soberania Alimentar⁵⁰”. Além disso, o sucesso das políticas de combate à fome, com destaque para os programas de transferência de renda e as *compras públicas da agricultura familiar, que* havia levado o país sair do Mapa da Fome da FAO em 2014, vai ser evidenciado no 2º PLANSAN (CAISAN, 2018) [grifo meu].

3.4.1 A experiência do PAA e do PNAE

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado inicialmente por meio de medida provisória⁵¹, em 2003, e posteriormente transformada na Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 e inserido no primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar (PERIN et alli, 2021, p. 19); (MENEZES et alli, 2015, p. 80).

Autores como Grisa et alli (2010) apud Perin et alli (2021, p.19), destacam que a “implementação do PAA resultou de reivindicações da sociedade civil organizada, de acadêmicos e de movimentos sociais, os quais demandaram políticas públicas de apoio à agricultura camponesa”.

⁴⁹ Em 2012, como “uma resposta governamental às solicitações dos movimentos e organizações sociais” é criada a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) onde o principal instrumento dessa política é “Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), tendo como responsável a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), paritária entre governo e sociedade civil” (COSTA, 2021, p. 170)

⁵⁰ “As discussões ancoraram-se em três eixos principais: 1) comida de verdade: avanços e obstáculos para a conquista da alimentação adequada e saudável e da soberania alimentar; 2) dinâmicas em curso, escolhas estratégicas e alcance da política pública no campo da soberania e segurança alimentar e nutricional; e 3) fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional” (COSTA, 2021, p. 174).

⁵¹ “As normas sobre edição de Medida Provisória (MP) estão no artigo 62 da Constituição Federal. Ela é um instrumento com força de lei, adotado pelo presidente da República, em casos de relevância e urgência para o país. Produz efeitos imediatos, ou seja, já vale ao mesmo tempo em que tramita no Congresso, mas depende de aprovação da Câmara e do Senado para que seja transformada definitivamente em lei” (BRASIL, 2022).

Como parte das ações estruturantes vinculadas ao Programa Fome Zero o PAA articulou elementos da política agrícola decorrente de demandas histórica da década de 1970 e componentes da Política de Segurança Alimentar surgidos a partir da década de 1990 com a finalidade de unir as pautas do fortalecimento da agricultura familiar, combate à fome e redução da pobreza (DELGADO et alli, 2005; SCHMITT, 2005 apud MENEZES et alli, 2015, p. 80); (PERIN, 2021, p.19).

Conforme destacam Menezes et alli (2015, p. 80, 81), o PAA envolvia um conjunto de ações interssetoriais e contava com uma coordenação interministerial através do Grupo Gestor do PAA (GGPAA)⁵² onde a instância de controle social recomendada, tanto nas esferas nacional quanto estadual e municipal, embora outras também eram aceitas, era o CONSEA.

Inicialmente a operacionalização se deu pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa), órgão responsável pela criação do programa. E, a partir de 2004, com sua extinção do Mesa o MDS assumiu essa atribuição. “A operacionalização do PAA se dava por meio de convênios firmados entre a unidade gestora e a Conab, os estados, o Distrito Federal e/ou os municípios” (PERIN et alli, 2021, p. 21) onde a “Conab, com sua grande capilaridade no território nacional, assumiu o protagonismo na execução do programa” (VALADARES; SOUZA, 2015 apud PERIN et alli, 2021, p. 27)

Para Grisa (2010) apud Perin et alli (2021, p. 24), “os primeiros anos do PAA se caracterizaram, sobretudo, pela busca de legitimidade social junto aos movimentos sociais, às organizações da sociedade civil, aos institutos de pesquisa e à academia”. Além disso, dado o histórico brasileiro de escassas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, foi necessária uma reconfiguração das instituições públicas, pois,

“os órgãos públicos, como as empresas de assistência técnica e extensão rural (Ater) e a própria Conab, também tiveram de compreender como se davam os trâmites de implementação do PAA no nível local, além de terem que superar parte das dificuldades em se trabalhar com o público da agricultura familiar, visto que esta companhia, historicamente, atuava no âmbito de uma política agrícola voltada à agricultura patronal. Essa mudança no escopo de atuação da Conab resultou na ampliação de sua estrutura física e no quadro pessoal, culminando em melhorias na prestação de serviços públicos e seu maior reconhecimento no meio rural (CURRALERO; SANTANA, 2007; SPAROVEK, 2007; SAMBUICHI et alli, 2014 apud PERIN, 2021, p. 25).

⁵² De caráter deliberativo e composto unicamente por representantes governamentais, o Grupo Gestor define: a forma de funcionamento das modalidades; a metodologia para definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar; a metodologia de definição dos preços e as condições de venda dos produtos adquiridos; as condições de doação dos produtos adquiridos; as condições de formação de estoques públicos; os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores; as condições para a aquisição e doação de sementes, mudas e outros materiais propagativos; a forma de seu funcionamento, mediante a aprovação de regimento interno; outras medidas necessárias à operacionalização do PAA (MENEZES, et alli, 2015, p. 81)

No entanto, não só as instituições públicas necessitaram reformular suas normativas e passar por uma reestruturação para atender a dinâmica do PAA, pois conforme destaca Cordeiro (2007) apud PERIN et alli (2021, p. 25),

“em muitas regiões do Brasil, agricultores familiares passaram por um processo de aprendizagem e adaptação aos padrões de qualidade exigidos para a venda de seus produtos no mercado institucional, aprenderam a lidar com procedimentos burocráticos e se adaptaram quanto à organização do cultivo para atender às demandas do programa”.

Ao longo dos anos de 2011 e 2012 houve mudanças importantes na legislação do PAA que, no que se refere aos públicos beneficiários, incluíram como beneficiários os povos indígenas e integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais e definiu que as operações na modalidade CDS deveriam apresentar o percentual mínimo de 40% de mulheres do total de beneficiários fornecedores (PERIN, et alli, 2021, p. 28).

Em relação as modalidades e finalidades do programa, as mudanças, de um lado, criou a modalidade compra institucional voltada para atender às demandas de órgãos governamentais da administração direta e indireta e incluiu, entre outras finalidades,⁵³ o estímulo ao cooperativismo e ao associativismo, e de outro lado, instituiu o termo de adesão como instrumento de parceria possibilitando aos órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal a ser executores do programa sem a necessidade de celebração de convênio, permitindo a participação individual do beneficiários fornecedor e retirando a centralidade das cooperativas e associações formais (PERIN, et alli, 2021, p. 28).

Sambuichi et alli (2019) apud Menezes et alli (2015, p. 26) destacam o importante papel que o PAA teve, especialmente a modalidade CDS operacionalizada pela Conab, para o alcance dos objetivos do Programa Brasil Sem Miséria, ao longo de 2011 e 2012, no “fomento à inclusão produtiva de agricultores familiares em situação de vulnerabilidade social e alimentar” com investimentos que ultrapassaram 1 bilhão de reais (Ibid.).

Destaca-se que o PAA, em 2012, adquiriu mais 500 toneladas de alimentos e, chegou a uma diversidade de mais 400 produtos distintos adquiridos (MIELITZ, 2014 apud MENEZES et alli, 2015, p. 87) valorizando e respeitando os hábitos alimentares locais e a vocação agrícola regional. No entanto, Menezes et alli (2015, p. 87) argumentam que a predominância de produtos frescos (mais de 50% dos produtos são frutas e verduras) foi, de

⁵³ As outras finalidades que foram incluídas são: promoção e valorização da biodiversidade e da produção orgânica e agroecológica; e incentivo de hábitos alimentares saudáveis nos níveis local e regional (PERIN, et alli, 2021, p. 28).

um lado, devido às dificuldades ao acesso ao crédito, que dificultam uma modernização dos processos produtivos à escala de economia familiar e, de outro, às normas sanitárias inadequadas para especificidades da agricultura familiar.

De um modo geral, do ponto de vista da agricultura familiar,

“diversos estudos realizados ao longo dos 10 anos do programa ressaltam, no entanto, que as suas contribuições repercutem indiretamente nas comunidades rurais como um todo, devido a três fatores: recuperação dos preços dos produtos, criação/promoção de outros mercados e canais de comercialização (*como feiras livres*), ou valorização comercial de alguns produtos” (DELGADO, 2013; PANDOLFO, 2008; DELGADO, CONCEIÇÃO e OLIVEIRA, 2005 apud MENEZES, 2015, p. 85) [grifo meu].

A importância do PAA para a criação e promoção de outros mercados, especialmente as feiras, também é destacada por Siliprandi e Cintrão (2011); Sparovek et alli, (2007); Souza e Loreto (2019) apud Perin et alli, (2021), pois,

“o acesso ao programa acaba sendo também um instrumento de alavancagem para a organização de agricultores(as) e de melhorias na qualidade do produto ofertado. Com isso, os produtos passam a ter melhores condições de entrada em *novos mercados, como as feiras*, na venda direta e em outros programas institucionais de compra de alimentos [grifo meu].

De acordo com Delgado (2013, p. 7) apud Menezes et alli, (2015, p. 89) o PAA contribui ainda para a conquista de “um resultado não planejado (...) o regaste das iniciativas regionais significativas, portadoras de afirmação da identidade, autonomia e autoestima de comunidades e culturas camponesas, marginalizadas pela economia convencional e pela política agrícola tradicional”.

Dessa forma, ao criar oportunidade também para a inserção produtiva de agricultores familiares em situação de vulnerabilidade social, o PAA serve como um instrumento para promover a segurança alimentar e nutricional destas famílias por “meio do incremento da produção e do consumo de alimentos diversificados cultivados no próprio estabelecimento”, e dando visibilidade às mulheres através da aquisição de alimentos tradicionalmente produzidos por elas (MENEZES, et alli, 2015, p. 89).

Na pesquisa⁵⁴ realizada por Perin et alli, (2021, p. 40, 47) é apresentado um resumo dos principais benefícios⁵⁵ do programa para os agricultores e agricultoras. Evidenciando “o

⁵⁴ Das 112 pesquisas consideradas para esta amostra, 69 analisaram exclusivamente os fornecedores, 2, somente os consumidores e 41, os dois beneficiários. Assim, foram 110 trabalhos utilizados nas análises sobre os fornecedores e 43 nas dos consumidores (PERIN, et alli, 2021, p. 13). Além disso, apesar de o PAA ser um programa de desenvolvimento rural e segurança alimentar direcionado a dois grupos de beneficiários (fornecedores e consumidores), os estudos sobre ele têm dado mais enfoque aos impactos sobre os agricultores.

seu caráter sistêmico e interssetorial, sendo possível perceber que ele atua e produz resultados nos âmbitos econômico, ambiental e social”. No entanto, a pesquisa também aponta uma série de desafios⁵⁶ impostos aos agricultores e suas organizações que vão desde dificuldades de acesso e operação, de logística e limitações econômicas do programa.

Embora em menor número, a pesquisa também reuniu trabalhos que apontam benefícios e desafios para os beneficiários consumidores a partir do “incentivo a hábitos alimentares mais saudáveis” e do consumo e acesso a alimentos em quantidade, qualidade e regularidade, além da “valorização de produtos da agricultura familiar e da cultura alimentar local” (Ibid., p. 54, 69).

Conforme destacam Machado et alli, (2020); Carvalho et alli, (2017) apud Perin et alli, (2021, p. 54) o PAA “proporcionou o ingresso ou a ampliação da oferta de produtos saudáveis, diversificados e nutricionalmente adequados ao cardápio dos beneficiários consumidores”, contribuindo, por um lado, para a melhora significativa da dieta alimentar – com frutas e verduras – com impactos positivos na saúde dos beneficiários (ANTUNES; HESPANHOL, 2011; D’ÁVILA; SILVA, 2011 apud PERIN, et alli., 2021, p. 55) e, por outro, permitindo o acesso a alimentos restritos pelo alto custo, a exemplo de carnes, iogurte, castanhas (GRISA et alli, 2016 apud PERIN, et alli, 2021 p. 56).

No que se refere aos desafios “os trabalhos analisados indicaram problemas com a periodicidade das entregas e a variação na quantidade de produtos recebidos, além de problemas também com a qualidade dos alimentos que chegam às entidades com algum tipo de dano na aparência e apresentação” (PERIN, et alli, 2021, 58, 69).

Vale reforçar novamente que “a organização produtiva e burocrática fomentada pelo PAA criou condições, em determinadas realidades, para que as famílias produtoras acessassem outros programas públicos, como políticas de crédito, assistência técnica e o PNAE” (CAMARGO et alli, 2013; OLIVEIRA et alli, 2017; GRISA et alli, 2016 apud PERIN et alli, 2021, p. 43), embora o PNAE tenha sido uma política iniciada na metade do século passado.

Pois, conforme destaca Belik (2016, p. 191) o PNAE como é popularmente conhecido, é um programa pioneiro que sofreu um contínuo aperfeiçoamento. Inicialmente “criado sob

⁵⁵ Destacamos os cinco benefícios que mais apareceram: Comercialização e garantia de venda (64,5%), melhoria da renda (62,7%), aumento da produção (37,3%), diversificação da produção (33,7%), estímulo ao cooperativismo/associativismo (34,5%) (Ibid., p. 63).

⁵⁶ Destacamos os cinco principais desafios: Operacionalização ou pouca informação (34,5%), burocracia para acessar o programa (32,7%), infraestrutura local e logística (32,7%), ausência ou deficiência de assistência técnica (30,9%), limite de compra (28,2%) (Ibid., p. 65).

inspiração de Josué de Castro, no final do Governo Vargas, era apenas uma das ações da Comissão Nacional de Alimentação” e ficava restrito a distribuição de leite – de doações internacionais – aos estudantes entre 7 e 14 anos, limitado em apenas algumas escolas dos grandes centros.

Foi somente na década de 1990, após a introdução da alimentação escolar como uma forma de efetivação do dever do Estado⁵⁷ prevista na Constituição Federal de 1988, que o PNAE “expande seu espectro de atuação e valores estabelecidos para a transferência às entidades executoras⁵⁸” de forma descentralizada, sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁵⁹ passando pelo controle social, a nível municipal, pelo Conselho de Alimentação Escolar⁶⁰ (CAE) (BELIK, 2016, p. 191, 192; MENEZES et alli, 2015, p. 95).

No entanto, é a partir de 2003 que o programa tem sua reformulação com base no enfrentamento da fome e da insegurança alimentar a partir de quatro premissas:

“A primeira delas foi sua afirmação como instrumento para a garantia do direito humano à alimentação. A segunda foi o fortalecimento do controle social. A terceira, com base no pacto federativo, voltou-se para a atribuição de responsabilidades não apenas da União, mas também dos governos estaduais e municipais. Por fim, o programa passou a figurar como suplementar à educação, em articulação necessária com três outras variáveis que igualmente incidem sobre o ensino, ou seja, a saúde, o transporte e o livro escola” (MENEZES, et alli, 2015, p. 95).

O avanço mais promissor e mais significativo após 2003 foi a introdução, em 2009 a partir dos estudos e proposta de lei desenvolvidos e aprovados pelo Consea, da agricultura familiar como fornecedora de alimentos para a alimentação escolar com criação da Lei Federal nº 11.947/09 que estabeleceu um percentual mínimo (30%) do valor destinado pelo FNDE para aquisição de alimentos da agricultura familiar⁶¹ (Ibid., p. 100).

Embora já existiam algumas experiências pontuais de aquisição de alimentos para alimentação escolar a nível municipal, a trajetória do PNAE (resumida na Figura 9)

⁵⁷ Cabe destacar também que de acordo com Belik (2016, p. 192) tanto a constituição de 1946 e a de 1967 não faziam nenhuma menção ao tema da alimentação escolar.

⁵⁸ São Entidades Executoras: as secretarias de educação municipais, estaduais e o Distrito Federal, com a obrigação de aplicar os recursos exclusivamente na aquisição dos alimentos; instituir o CAE como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento; prestar contas devidamente dos recursos recebidos; cumprir as demais normas fixadas pelo FNDE na aplicação dos recursos (MENEZES, et alli, 2015, p. 95).

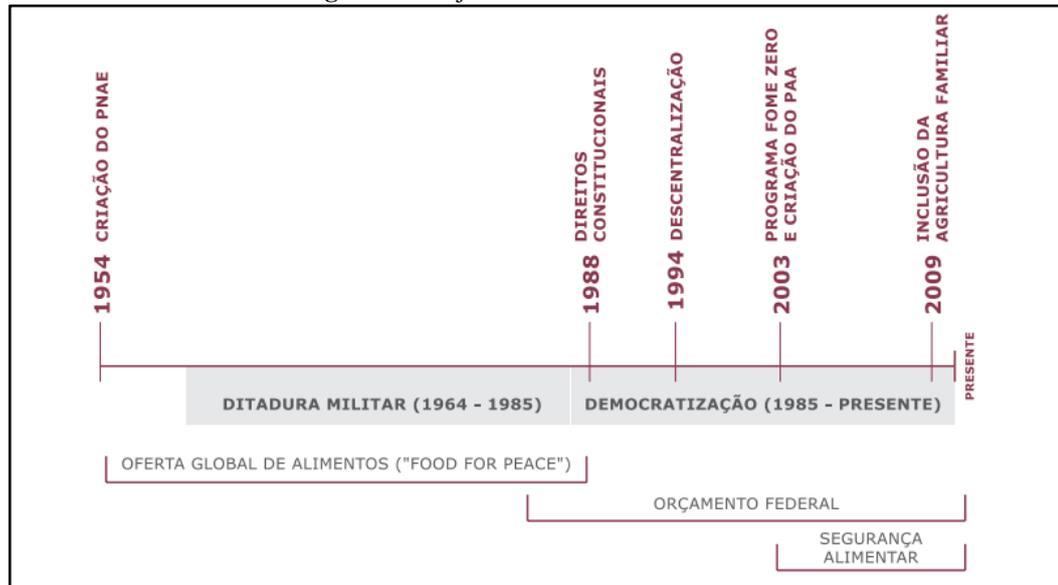
⁵⁹ Autarquia vinculada ao Ministério da Educação.

⁶⁰ “Organismo municipal composto por representantes da sociedade civil, que passa a ser uma exigência e uma obrigação” (BELIK, 2016, p. 192).

⁶¹ No entanto, dados de 2017 indicam que o houve um aporte pelo FNDE de R\$ 4,15 bilhões para a alimentação escolar da rede pública de ensino, sendo que no ano anterior o aporte havia sido de R\$ 3,7 bilhões onde a agricultura familiar, naquele ano, foi responsável por 24,84% do valor adquirido pelas escolas e secretarias de educação (BRASIL, 2017), ou seja, não atingindo o percentual mínimo definido na legislação.

demonstra que foram os resultados positivos com as doações do PAA para as escolas e creches que “abriu caminho para ultrapassar as barreiras políticas que surgiram no momento da discussão do projeto de lei para a alimentação escolar” (Ibid., p. 101).

Figura 9 - Trajetória do PNAE - 1954-2012



Fonte: Menezes et alli, (2015, p.103)

A partir da oferta de alimentação saudável e adequada e da inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, a alimentação escolar “passou a cumprir um papel importante na promoção e no crescimento do aluno, no seu processo de aprendizagem, manutenção de um bom rendimento escolar e na formação de hábitos alimentares saudáveis” (Ibid., p. 95).

Embora o especto nutricional foi prioridade na reformulação do programa, ao longo dos anos que sucederam a introdução dos alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar, houve um conjunto de normativas (leis e resoluções) com base nos princípios do DHAA que buscaram aperfeiçoar e melhorar a qualidade do programa no âmbito nutricional, inclusive com a atualização dos valores per capita de acordo com idade e o tipo de público, contribuindo para o incremento do cardápio servido para os estudantes da rede pública de ensino.

Além disso, de acordo com Menezes et alli, (2015, p. 102) foi preciso ajustar a legislação para atender as especificidades da agricultura familiar, pois a legislação existente, caracteriza pela Lei Geral de Licitações, era um “empecilho para a participação da agricultura familiar”. Dessa forma, para a aquisição dos alimentos, a legislação previu dispensa do

processo licitatório e a adoção da modalidade de Chamada Pública⁶², não havendo também a concorrência entre os fornecedores.

No decorrer dos anos, a legislação também promoveu mudanças e ajustes na forma de seleção e prioridade dos fornecedores e definindo a forma de composição dos preços (pré-estabelecidos) e limites de venda, priorizando sempre a oferta de produtos locais, a organização associativa/cooperativa e estabelecendo prioridade para os fornecedores caracterizados como públicos tradicionais (assentados da reforma agrária, indígenas e quilombolas) historicamente excluídos das políticas públicas.

O conjunto de resultados tem sido positivo para ambos os públicos (estudantes e agricultores), pois de acordo com a FAO...

“(…) os estudos existentes sobre os programas de alimentação escolar indicam uma melhora da capacidade de concentração e das taxas de permanência na escola entre as crianças pobres relacionada ao consumo de comidas nutritivas, bem como a criação de mercados importantes para os produtores de alimentos de qualidade de pequena escala (FAO, 2020, p. 30).

O PNAE garantiu uma alimentação diversificada e nutricional e culturalmente adequada para as crianças que frequentam a escola, enquanto o PAA, na sua modalidade mais conhecida de doação simultânea, garantiu o acesso a alimentos saudáveis para famílias de baixa renda, contribuindo também para a reorganização do abastecimento local e dinamização dos mercados locais (SILVA; VALADARES, 2018, p. 169); (MENEZES et alli, p. 92), fortalecendo inclusive os canais de comercialização já existentes como as feiras dos agricultores (PANDOLFO, 2008, p. 16, 17).

E, embora o PNAE, em seu novo formato, seja reconhecido mundialmente como um programa inovador, que a exemplo e juntamente com o PAA reduziu a distância entre produção e consumo (MENEZES, et alli, 2015, p. 102) contribuindo, significativamente, para atender o DHAA ainda apresenta alguns desafios e limitações como, no lado da demanda, a dificuldade que alguns municípios têm de se adaptar a novas rotinas envolvendo compras da agricultura familiar e, no lado da oferta, os problemas que envolve a logística de distribuição para grandes centros (BELIK, 2016, p. 201).

⁶² Em relação ao pregão e a outras formas de licitação, a chamada pública apresenta maior possibilidade de atender às especificidades necessárias à aquisição da agricultura familiar. A realização da Chamada Pública contempla os princípios da Constituição Federal de legalidade, legitimidade e economicidade, tanto no que se refere ao arcabouço jurídico que o sustenta, quanto na economicidade de recursos naturais e nos caracteres econômicos e sociais que o norteiam (BRASIL, 2016).

3.4.2 O futuro (comprometido) do PAA (e a esperança que renasce)⁶³

Como vimos, foram muitas as contribuições do PAA para ambos os públicos envolvidos, beneficiários fornecedores e beneficiários recebedores, assim como muitos desafios surgidos, o que é muito natural diante da implantação de uma nova política pública, sendo muitos deles “superados e outros tiveram o seu sentido modificado ou ressurgiram ao longo da trajetória do programa” (PERIN, et alli, 2021, p. 59).

Muitas dessas mudanças, para adequação às novas demandas, inserção de novos objetivos e finalidades ou correção de problemas identificados se deram nas atualizações do conjunto de legislação que regula o programa, especialmente através da Lei 12.511 de 2011 e no Decreto 7.775 de 2012, além do conjunto de resoluções do GGPAA.

No entanto, três eventos desencadeados a partir de 2016 colocaram o PAA em risco de extinção. O golpe parlamentar que levou ao impeachment da presidenta Dilma Roussef e a mudança de orientação política no governo federal somados a eleição do governo Jair Bolsonaro levou o programa a uma drástica redução orçamentária, a ponto de ter no ano de 2021 o equivalente a 10% do orçamento que teve no ano de 2012 (PORTO et alli, 2022, p. 11, 12).

Não o bastante, a extinção do CONSEA pelo então governo Bolsonaro como um dos seus primeiros atos, demonstrou não haver intenção do atual governo em manter o debate com a sociedade civil na condução das políticas públicas para o abastecimento alimentar e para a SSAN. E, embora houve a criação do Programa Alimenta Brasil⁶⁴, em substituição ao PAA, Porto et alli, (2022, p. 5) avaliam muito mais como uma “desconstrução e (re)construção da institucionalidade”.

Pois, a medida provisória 1.061/2021 que criou o Programa Alimenta Brasil (PAB) extinguiu o PAA e, além de não manter a modalidade de compra e doação de sementes, não manteve objetivos e finalidades estratégicas e importantes para a SSAN como o abastecimento de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, a construção de estoques públicos, a valorização da biodiversidade e da produção orgânica e agroecológica.

Embora Porto et alli, (2022) reconhecem que o PAA, no seu formato como vinha sendo realizado, precisasse de avanços, não é através do Alimenta Brasil que se darão, pois, no seu conjunto o PAB possui uma série de indefinições e contradições que demonstram mais

⁶³ Esse trabalho foi escrito no período entre o governo Jair Bolsonaro e a eleição e início do terceiro governo Lula (N/A).

⁶⁴ Programa criado pelo então Governo Bolsonaro. Para um comparativo mais detalhado sobre os principais pontos conflitantes entre o PAA e o PAB ver Porto et alli, (2022).

como uma ação focada no “apagamento da memória institucional do que na qualificação ou inovação dos programas existentes” (Ibid., p. 05, 18).

3.5 O CENÁRIO ATUAL DA SSAN: O RETORNO DA FOME

Como visto nas sessões anteriores, equivocadamente até o final do século passado, se tinha a ideia – por parte dos setores conservadores da sociedade brasileira – que a fome, que chegou a atingir mais de um quarto da população brasileira, tinha sua origem apenas na falta de oferta de alimentos, a qual seria resolvida com a modernização da agricultura e com o aumento dos volumes produzidos, onde na verdade, se tratava da falta de condições financeiras para acesso ao alimento (MENEZES et alli, 2015, p. 17); (MARQUES, 2010, p. 79).

Pois, corroborando com o que já foi apresentado anteriormente, conforme levantamento bibliográfico⁶⁵ realizado por Azevedo et alli, (2021, p. 09),

“(…) a lógica agrícola e incentivada por meio de políticas públicas é hegemonicamente orientada para a produção de commodities, a serem comercializadas no mercado internacional por meio de cadeias longas de abastecimento. Este sistema está ancorado em valores de lucro e produtividade, tecnificação da agricultura e do campo, gerando alimentos de baixa qualidade nutricional⁶⁶, alto impacto ambiental e um intenso agravamento da desigualdade social devido à precarização das condições de vida nas áreas rurais”.

E, embora o conjunto de políticas sociais, econômicas e de abastecimento alimentar adotadas e conduzidas durante os governos Lula e Dilma que levaram à melhoria da renda, especialmente das classes mais baixas e à construção de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, demonstraram que o problema da fome pode ser superado, ela retorna novamente como uma das consequências do golpe parlamentar de 2016 e das medidas adotadas pelos novos governos que então assumem a partir dali.

A partir de 2016 a fome retorna ao debate social, num cenário de ajuste e crise. Inúmeras medidas atacam diretamente a soberania alimentar e o DHAA: aprovação da *EC 95/2016*, congelando gastos públicos por 20 anos; desmontes de ministérios da área social; cortes em programas sociais – Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, Programa um milhão de Cisternas, Programa Bolsa Família, Programa Cestas de Alimentos (para indígenas e quilombolas) –; desmonte da rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional – restaurantes

⁶⁵ A partir de uma revisão da literatura, Azevedo et alli, (2021) nos apresentam “as cinco dimensões dos sistemas alimentares brasileiros”: Dimensão dos Negócios; Dimensão Abastecimento e Demanda; Dimensão Ecológica; Dimensão Saúde; Dimensão Governança.

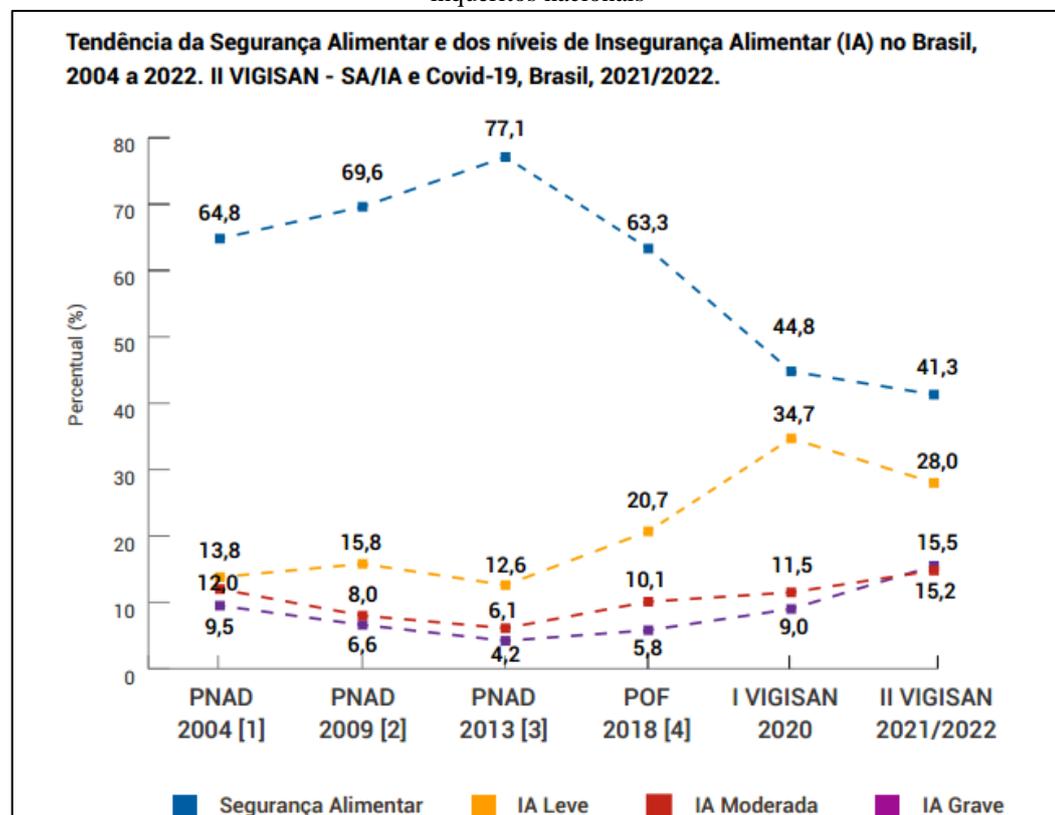
⁶⁶ O efeito disso na saúde da população é altamente danoso, principalmente através do “fenômeno da dupla má-alimentação”, ou seja, de um lado, a produção de alimentos é baseada fortemente no uso de adubos químicos e agrotóxicos e de outro, o processamento de alimentos é majoritariamente ultraprocessados, frequentemente mais baratos que frutas, legumes e verduras (AZEVEDO et alli, 2021, p. 11)

populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias. Paralelamente, avançaram medidas que beneficiam o agronegócio e ameaçam propostas de reforma agrária, como o perdão a dívidas de produtores rurais e cortes nas ações orçamentárias referentes à política fundiária. Finalmente, como uma das primeiras medidas do governo Jair Bolsonaro, o Consea nacional foi extinto (2019), assim como vários outros conselhos de participação social. (BRITO; BAPTISTA, 2021, p. 13).

O novo cenário brasileiro do retorno da fome é apresentado por levantamentos realizados por organizações brasileiras e estrangeiras (REDE PENSSAN, 2021); (GALINDO et alli, 2021) que indicam índices crescentes de insegurança alimentar no país, agravada principalmente pelas mudanças na forma de condução da política social de combate à fome e pelos efeitos da Pandemia da Covid-19.

A Figura 10 apresenta o gráfico comparativo dos levantamentos realizados desde 2004 que comprovam uma crescente segurança alimentar no período 2004 a 2013 e posterior queda, agravando-se a insegurança alimentar principalmente no período 2018 a 2020, onde a soma dos três níveis⁶⁷ de insegurança alimentar atingiram mais da metade da população “sem uma adequada resposta advinda da política pública” (REDE PENSSAN, 2021, p. 48, 49).

Figura 10 - Comparação das estimativas de Segurança/Insegurança Alimentar do inquérito VigiSan e os inquéritos nacionais



⁶⁷ Insegurança alimentar leve; Insegurança alimentar moderada; Insegurança alimentar grave.

Além disso, como “as desigualdades regionais, historicamente conhecidas e insuficientemente combatidas, estão presentes nas restrições à capacidade de acesso das famílias aos alimentos” e a ausência de políticas públicas acentua a desigualdade espacial e econômica agravando as situações de privação e exclusão social, principalmente de grupos específicos como população negra, camponeses, pessoas das periferias e com baixa escolaridade (REDE PENSSAN, 2021, p. 53, 54).

A concessão do auxílio emergencial, que foi muito significativo para a população mais vulnerável ajudando a conter o “espraiamento da crise sindêmica⁶⁸” (REDE PENSAN, 2021, p. 54) principalmente pela sua utilização na maior parte (63%) para aquisição de alimentos (GALINDO et alli, 2021, p. 41), expôs as fragilidades e dicotomias que perduram na sociedade brasileira, em especial, ao abastecimento alimentar e ao acesso ao alimento⁶⁹.

⁶⁸ Sindemia: Conjunto de problemas de saúde intimamente interligados e que aumentam mutuamente, que afetam significativamente o estado geral de saúde de uma população no contexto de persistência de condições sociais adversas.

⁶⁹ Pois, conforme destaca Dowbor (2021, p. 03) só de grãos o Brasil produz o equivalente a 4,2 kg por habitante por dia. A quantidade de arroz e feijão produzida é superior ao que toda a população poderia consumir. No entanto, o modelo agroexportador favorece apenas a *trades* que chegam a lucrar até R\$ 5,00 com cada dólar exportado com as principais *commodities* agrícolas.

4 OS SISTEMAS ALIMENTARES, A CRISE CIVILIZATÓRIA E A VOLTA DO ESTADO

4.1 O DEBATE EM TORNO DOS SISTEMAS ALIMENTARES

Conforme conceitua Ploeg (2021, p. 12) “os sistemas alimentares consistem em fluxos organizados de bens, serviços e informações que vão desde a produção primária até o consumo final”. No entanto, “essa infraestrutura, com seus diversos fluxos, é cada vez mais controlada por impérios alimentares⁷⁰, que a organizam e coordenam, obtendo enormes lucros com isso” (Ibid., p. 12).

Segundo o mesmo autor (PLOEG, 2021, p. 05) a pandemia da Covid-19 desencadeou uma crise multifacetada que revelou algumas das principais fragilidades das economias capitalistas tardias, em especial aos padrões hegemônicos de produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos.

A produção agrícola voltada para os mercados de exportação incentivada pelos regimes neoliberais e seus acordos comerciais, assim como o aumento da importação⁷¹ de alimentos baratos promoveram a perda de foco na produção para o consumo interno, criando um “grande, complicado e contraditório⁷² sistema alimentar global”, onde se constituiu “centros, periferias e muitas desigualdades” (PLOEG, 2021, p. 08, 09).

Ironicamente, (Ibid., 2021, p. 11) de todo o alimento produzido no mundo, apenas 20% atravessam fronteiras internacionais; 80% é produzido e consumido no mesmo país. Mas a fome continua sendo uma consequência da forma que o sistema alimentar funciona, com maior impacto agora pela crescente precarização das condições de trabalho.

Para Ploeg (2021, p. 12) os impérios alimentares cada vez mais estão exercendo o controle nas diversas conexões dos sistemas alimentares de forma indireta, no entanto, com mais poderes, impondo critérios específicos de inclusão e exclusão, onde o capital financeiro

⁷⁰ Os impérios alimentares são as grandes redes que controlam a produção, o processamento, a distribuição e, cada vez mais, o consumo de alimentos (Tabela 1.2, em HOWARD, 2016, dá uma visão geral dos 25 maiores impérios alimentares). O objetivo dos impérios alimentares é se apropriar e centralizar o valor gerado na produção, no processamento e na distribuição dos alimentos (PLOEG, 2021, p. 12).

⁷¹ “Importações maciças de alimentos podem representar uma grande perda para toda uma nação, mas podem ser fonte de ganho considerável para grupos de capital privado” (PLEOG, 2021, p. 8).

⁷² As categorias “importadores” e “exportadores” de alimentos não fazem mis sentido, porque com a globalização os países que mais exportam alimentos são também o que mais importam alimentos, ao ponto, inclusive, de países exportarem e importarem o mesmo alimento (PLOEG, 2021, p. 7, 8), um panorama que apesar de parecer improvável é resultado de várias décadas de liberalização e globalização (KRUGMAN, 2013, p. 61-66 apud POLEG, 2021, p. 8).

desempenha um papel central, sendo a financeirização⁷³ a estratégia principal e ao mesmo tempo um importante resultado (EPSTEIN, 2005; CLAPP, 2014; 2019; FAIRBAIRN, 2014; ISAKSON, 2014; RUSSI, 2013 apud PLOEG, 2021, p. 12) ao passo que o “capital atua na economia global como uma força desativadora e não como uma força produtiva” (PLOEG, 2021, p. 05).

Além disso, a complexidade das transações financeiras no comércio e nas cadeias alimentares internacionais tem demonstrado que as economias de hoje são construídas sobre dívidas enormes com altos índices de endividamento onde, de um lado, exigem que a empresa não pode parar de crescer, e por outro, demonstra que é o Estado que está assumindo os riscos das seguradoras de capital privado (Ibid., p. 13, 14)

A consequência disso, (Ibid., 2021, p. 14) é a desativação de grande parte da economia real, ao passo que “o alto nível de endividamento significa que o futuro de nossas sociedades está hipotecado e deve produzir fluxos maciços de rendimentos (e lucros) para alimentar o capital envolvido na financeirização das economias”.

Assim sendo, o autor (PLOEG, 2021, p. 21, 23) nos apresenta um conjunto de fragilidades do sistema alimentar hegemônico e também as principais contradições que serão características dos sistemas alimentares pós-pandemia (Quadro 4), onde a agilidade e a capacidade de sair da crise “depende muito de como os cidadãos, trabalhadores, agricultores e o Estado se relacionam (...), depende muito também da história, das relações campo-cidade, do vigor dos repertórios culturais e, certamente, das relações Estado-campesinato⁷⁴” (Ibid., p. 23).

Quadro 4 - Fragilidades do Sistema Alimentar Hegemônico e Contradições dos Sistemas Alimentares Pós-Pandemia

Fragilidades do Sistema alimentar hegemônico	Contradições dos sistemas alimentares pós-pandemia
<ul style="list-style-type: none"> - Globalização acelerada com um conjunto cada vez mais amplo de fatores de dependência; - Intensificação da alimentação artificializada, com riscos associados para a saúde pública; - Subordinação da produção, do processamento, da 	<ul style="list-style-type: none"> - Ganhos econômicos privatizados, enquanto as perdas socializadas; - Empobrecimento contínuo dentro da economia real enquanto os impérios alimentares se beneficiarão da acumulação e concentração da

⁷³ A financeirização separa a economia em duas camadas: a economia real, que envolve a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços sociomateriais, e a economia financeira, que fornece à economia real os bens e serviços financeiros de que ela precisa para operar tranquilamente. A relação entre as duas camadas é altamente desigual. A economia real está subordinada à financeira (PLOEG, 2021, p. 15). Para Clapp e Isakson, (2018, p. 438) apud Ploeg (2021, p. 15) a financeirização “aumenta as vulnerabilidades econômicas e ecológicas no sistema alimentar”. Além disso, a economia financeira não aceita a reversão do fluxo, dá preferência por desativações seletivas dentro da economia real. (PLOEG, 2021, p. 15).

⁷⁴ Para Pleog (2021, p. 26) a “agricultura camponesa fortalece a economia real”.

<p>distribuição e, até certo ponto, do consumo de alimentos ao capital financeiro (financeirização);</p> <ul style="list-style-type: none"> - Persistente negligência e marginalização em relação à agricultura camponesa; <ul style="list-style-type: none"> - Progressiva dissociação entre agricultura e a natureza viva; - Redução drástica nas taxas de emprego, precarização do trabalho e baixa atratividade da agricultura para a juventude; <ul style="list-style-type: none"> - Alta dependência de apoio estatal; - Agricultura ao mesmo tempo suscetível e geradora de doenças; <ul style="list-style-type: none"> - Desperdício de grandes proporções de terras agricultáveis do mundo com pecuária extensiva ou para produção de grãos para sustentar a pecuária intensiva. 	<p>riqueza;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Insegurança sistêmica onde a precariedade passará a ser condição de muitos; - Combinação abjeta e desumana de desnutrição, fome e inanição de um lado e desperdício massivo de alimentos do outro, legitimado como um mecanismo necessário para salvar o mercado; - Contingente de trabalhadores pobres procurando trabalho; - Forças hegemônicas tentarão restaurar dinâmicas antigas.
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Ploeg (2021)

Já no âmbito da Agenda 2030⁷⁵ Caron et alli (2020, p. 33) argumentam que uma transformação profunda do sistema alimentar “depende da capacidade de projetar e implementar iniciativas locais específicas, baseadas na inovação, para atender às expectativas locais e nacionais através de diversos caminhos adaptados”. Mas, que passa por um considerável e necessário investimento intelectual e material para que isso aconteça, pois não acontecerá espontaneamente (Ibid., p. 37).

De acordo com os autores (Caron et alli, 2020, p. 31-36) a transformação para um Sistema Alimentar Sustentável (SAS) se daria em quatro partes ou quatro dimensões: padrões saudáveis e sustentáveis de consumo alimentar; uma nova visão da produção agrícola sustentável e de cadeias de valor de alimentos; contribuição (do uso da terra) para a mitigação das mudanças climáticas e; o renascimento dos territórios rurais.

Dessa forma, os Sistemas Alimentares Sustentáveis podem contribuir com os ODS com quatro resultados a saber: “(I) permitir que todas as pessoas usufruam de dietas nutritivas e saudáveis, (II) regenerar ecossistemas, (III) mitigar a mudança climática, e (IV) fomentar a justiça social, focando na resiliência e no bem-estar das comunidades rurais mais pobres”. (Ibid., p. 43).

⁷⁵ Adotada em setembro de 2015 por 193 Estados Membros da ONU, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável resultou de um processo global participativo de mais de dois anos, coordenado pela ONU, no qual governos, sociedade civil, iniciativa privada e instituições de pesquisa contribuíram através da Plataforma ‘My World’. Sua implementação teve início em janeiro de 2016, dando continuidade à Agenda de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015), e ampliando seu escopo. Abrange o desenvolvimento econômico, a erradicação da pobreza, da miséria e da fome, a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e a boa governança em todos os níveis, incluindo paz e segurança (WWW.ODSBRASIL.GOV.BR). “Através de um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, a agenda articula um plano de ação universal e integrado para aplicação em todos os países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento. A Agenda 2030 integra as três dimensões do desenvolvimento sustentável nos 17 ODS e em cada uma das metas, juntamente com direitos humanos, paz, segurança e governança” (CARON et alli, 2020, p. 25, 26).

No entanto, para que os SAS sejam bem-sucedidos será necessário apoio político, tendo em vista que há interesses políticos e econômicos em jogo e, esse apoio será necessário inclusive das áreas urbanas⁷⁶, pois “a interdependência entre as áreas rurais e urbanas deve ser reconhecida e formar a base de um novo contrato social rural-urbano” (Ibid., p. 43).

Para Ploeg (2021, p. 24) é imperativo garantir que um país produza a maior parte de todos os alimentos de que precisam e, além disso, “independente da configuração dos sistemas agroalimentares no futuro, é essencial que além da produção de alimentos, eles gerem altos níveis de ocupação e meios de vida dignos”.

E, nesse contexto, os mercados territoriais⁷⁷ representam uma antítese⁷⁸ dos impérios alimentares, pois “não são voltados para produzir lucros para impulsionar a acumulação de capital. Eles visam produzir níveis aceitáveis de renda para os atores envolvidos (produtores, comerciantes) e fornecer alimentos saudáveis a preços razoáveis para os consumidores” (Ibid., p. 24).

4.2 CRISE CIVILIZATÓRIA E A (NECESSÁRIA) VOLTA DO ESTADO

As economias mundiais, com predominância do modelo capitalista, têm gerado volumes de bens e serviços – na ordem de 85 trilhões de reais anuais – que se fossem distribuídos de forma equânime, garantiria um valor médio de 15 mil reais por mês por família de quatro pessoas. Contudo, a realidade é uma dramática e crescente desigualdade⁷⁹, onde 1% da população mundial detém mais do que os 99% restantes (DOWBOR, 2019a, p. 2).

⁷⁶ No entanto, como isso será factível numa sociedade com um alto percentual da população empobrecida como a brasileira?

⁷⁷ Sejam eles as tradicionais feiras de rua ou as formas recém-criadas de comércio eletrônico, são circuitos por meio dos quais os alimentos não artificializados (ou seja, produtos agrícolas genuínos, frescos e integrais) são comercializados diretamente entre produtores e consumidores. Crédito, seguros de crédito comercial, factoring e avaliação de risco de crédito são mecanismos que não têm nenhuma relevância nesse tipo de mercado (PLOEG, 2021, p. 24).

⁷⁸ Representa uma ruptura visível, material e simbólica na hegemonia das cadeias alimentares, dos circuitos dos grandes supermercados e, de forma mais geral, do controle do capital sobre a distribuição de alimentos (PLOEG, 2021, p. 25).

⁷⁹ Para Fiori (2010, p. 141) o aperfeiçoamento do poder de emissão de moedas nacionais, a partir dos séculos XVI e XVII pelas nações ganhadoras das guerras, criou um “sistema organizado de crédito” e de “bancos sustentados nos títulos da dívida pública dos Estados”. Fato que levou a financeirização da economia num nível insustentável visto nos dias atuais, onde apenas 147 grupos controlam 40% do total dos recursos produzidos mundialmente, sendo que 75% destes grupos são bancos (DOWBOR, 2014, p. 12).

Vimos a emergência de um modelo que acumula riquezas a partir da exploração e não a distribui. Pois, para Marques e Berwig (2021, p. 6) “o capital não tem mais nada a oferecer à humanidade, nem mesmo emprego e renda”. Inclusive, conforme Sanson,

“a economia deixou ser a serva da sociedade para se tornar a sua senhora impulsionada pela ideia de progresso linear e quantitativo assentado sobre o crescimento econômico e recursos naturais ilimitados, a economia, na sociedade industrial, foi desvencilhando gradativamente da ética e da política e passou a ser orientada e regida tão somente pelo mercado” (SANSON, 2017, p. 110).

Um modelo econômico altamente concentrador de renda e rentista (DOWBOR, 2014) que promoveu a crise do modo de produzir e do modo de consumir levando a uma crise civilizacional, caracterizada por um conjunto de cinco crises interdependentes: ecológica, econômica, energética, alimentar e, do trabalho (SANSON, 2017, p. 110, 111).

Conforme nos alerta o autor (SANSON, 2017, p. 112, 113), estudos indicam que a humanidade já transgrediu três limites planetários: “os do aquecimento global, a extinção das espécies e o ciclo do nitrogênio”. Além disso, outros quatro estão próximos de serem transgredidos: “o uso da água doce, conversão de florestas em plantações, acidificação dos oceanos e o ciclo do fósforo”.

Aqui é possível perceber uma relação muito grande entre a crise ecológica e a crise energética uma vez que a matriz energética do mundo está assentada no uso de combustíveis fósseis, da mesma forma que a crise alimentar, em especial a fome – que atinge 1 bilhão de pessoas no mundo – “está ainda associada à crise econômica” (Ibid., p. 120).

Nesse contexto o mundo do trabalho está passando por mudanças radicais, pois a sociedade operária e a glorificação do trabalho criada pela revolução industrial da era moderna está em crise (ARENDRT, 2002 apud SANSON, 2017, p. 121). Os valores construídos em torno do trabalho⁸⁰ estão em crise, ao passo de afetar o sentimento de pertença à sociedade (SANSON, 2017, p. 122), “pois quem perde o emprego, perde tudo” (GORZ, 2004, p. 68) tornando-se os “inúteis para o mundo” (CASTEL, 1998 apud SANSON, 2017, p. 123).

Não o bastante, num contexto em que os Estados perderam força com o avanço da globalização, ao passo que os governos possuem limitações internas (LESSA, 2018. p. 420,

⁸⁰ Conforme destaca SANSON (2017, p. 122, 123), na sociedade industrial as “pessoas provam seu valor pelo trabalho”. No entanto, o trabalho-mercadoria inventado e imposto pela força (GORZ, 2004, p.65), quando não é substituído pelo avanço tecnológico, é precarizado pela racionalidade de acumulação capitalista (SANSON, 2017, p. 123) o que tem levado a uma resignificação do trabalho que tem como fundamento a desvinculação entre emprego e renda (VAN PARIJS; VANDERBORGHT, 2006, p. 56) para justificar que “o direito a uma renda suficiente e estável não deve mais depender da ocupação permanente e estável de um emprego” (GORZ, 2004, p. 85).

421) e passaram a viver em crise de legitimidade⁸¹ com dificuldades para regular, planejar e dirigir⁸² (CASTELLS, 2018, p. 17, 18); (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2018, p. 27) submersos pela estratégia e imposições neoliberal⁸³ (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 189).

Nesse contexto de “impotência frente aos fluxos econômicos dominantes” (DOWBOR, 2017, p. 10) em que poderosas empresas globais possuem mais poder do que Estados nacionais (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2018, p. 24), constatou-se que os governos foram entregues aos mercados e os mercados entregues às corporações (ROOSEVELET INSTITUTE apud DOWBOR, 2019b, p. 02) levando a financeirização⁸⁴ da economia.

De acordo com Dowbor (2019b, p. 02) o processo de financeirização da economia se agravou com a “apropriação da política” onde o poder econômico é convertido em poder político convertendo-se numa “máquina infernal”. O poder financeiro que gerou o poder político permite “torcer as leis para gerar mais poder financeiro” drenando e apropriando-se das políticas públicas para este fim (Ibid.).

Esse cenário que foi agravado pela crise sanitária da pandemia da Covid-19 nos colocou “de frente às nossas contradições”, especialmente em relação ao argumento anacrônico do Estado mínimo (DOWBOR, 2020, p. 02). É necessário resgatar o papel do setor público e expandir o poder do governo para o provimento direto de políticas públicas, especialmente de acesso universal aos bens e serviços e de investimentos na busca de objetivos nacionais, pois há maior produtividade quando o “governo assume um papel de provedor direto de políticas” (ROOSEVELET INSTITUTE apud DOWBOR, 2019b, p. 03).

A crise sanitária gerada pela pandemia da Covid-19 ajudou a revelar, ao menos à luz do contexto brasileiro, cinco funções do Estado: estabilizador da economia, investidor em infraestrutura física e social, protetor dos mais vulneráveis, provedor de serviços à população e, empreendedor (CARVALHO, 2020, p. 12).

Ademais, de acordo com Mazzucato (2014, p. 26), a história demonstra que a participação do Estado vai muito além da simples correção de falhas de mercado, “as

⁸¹ Para Castells (2018, p. 20) “as crises são momentos reveladores das falhas de um sistema e, portanto, exercem a mediação entre as tendências de fundo de uma sociedade, a consciência dos problemas e as práticas que emergem para modificar as tendências percebidas como prejudiciais as pessoas, embora sejam funcionais para o sistema. Na raiz da crise de legitimidade política está a crise financeira, transformada em crise econômica e do emprego”

⁸² De acordo com Di Giovanni e Nogueira (2018, p. 27, 31) “o capital opera com propulsor do processo de transnacionalização”, ficando os Estados e os governos “cercados por economias internacionalizada, que não podem controlar, e pelas demandas e pressões internas a seus territórios, que não podem refrear, nem atender plenamente”.

⁸³ Entende-se por estratégia neoliberal “o conjunto de discursos, práticas, dispositivos de poder visando à instauração de novas condições políticas, a modificação das regras de funcionamento econômico e a alteração das relações sociais de modo a impor esses objetivos” (DOROLT; LAVAL, 2016, p. 189).

⁸⁴ Ver Dowbor (2019a; 2019b; 2019c).

inovações radicais, revolucionárias, que alimentaram a dinâmica do capitalismo⁸⁵ aponta para o Estado na origem dos investimentos empreendedores mais corajosos, incipientes e de capital intensivo”.

Di Giovanni e Nogueira, (2018, p. 30) já argumentavam que apesar das crescentes dificuldades do Estado em regular, regulamentar e intervir, de modo algum havia saído de cena, sendo decisivo “em qualquer tentativa de equacionar a vida comum e a questão social”. Pois, conforme destacam Mazzucato e Skidelski (2021, p. 2) a crise do Covid-19 mostrou que “quando chega a hora, os Estados – e não as empresas privadas – é que são os principais atores econômicos”.

E, essa resposta emergencial que o Estado se viu obrigado a fazer colocou em evidência...

“(…) o imenso poder fiscal do Estado, que, quando as circunstâncias exigem, é perfeitamente capaz de manter as famílias abastecidas, ao longo de uma paralisação de meses da iniciativa privada. O Estado deveria assumir um papel permanente e contínuo de guiar, estabilizar e — se necessário — transformar a vida econômica. Intervir apenas em momentos difíceis para consertar o sistema só garante outra crise” (MAZZUCATO; SKIDELSKI, 2021, p. 1, 2).

Além disso, para Mazzucato e Skidelski (2021, p. 3) o “descaso com os bens públicos” evidenciados pela crise do Covid-19 é o principal fracasso do modelo econômico predominante. No entanto, “é crucial para ressuscitar a noção de bens públicos, garantir que eles não sejam meramente correções para falhas de mercado, mas sim elementos centrais na interação entre governo e empresa privada” (Ibid.).

Dessa forma, o investimento público é essencial tanto do lado da oferta com investimentos em projetos transformadores – com riscos que empresas privadas não querem assumir – quanto no lado da demanda, principalmente por meio de políticas de compras públicas (Ibid.).

Trazendo novamente para o campo dos sistemas alimentares, e considerando então os necessários e estratégicos papéis do Estado e dos governos, para Ploeg (2021, p. 27, 28) há três lacunas consideráveis a serem enfrentadas: a primeira é a interrelação⁸⁶ entre soberania

⁸⁵ Investimentos que vão de ferrovias até a nanotecnologia e farmacêutica modernas, ou ainda projetos mais visionários como “colocar o homem na lua ou criar a ideia por traz da internet” são alguns dos exemplos da mão invisível do estado atuando, contrariando inclusive da teoria econômica convencional que justifica a intervenção do Estado apenas quando o retorno social do investimento é maior do que o retorno privado (MAZZUCATO, 2014, p. 26).

⁸⁶ Porque mesmo que haja uma relação de simetria e complementariedade entre esses componentes há muitas questões pendentes: “Como assegurar que os estabelecimentos agrícolas camponeses que comercializam suas produções em determinados mercados territoriais forneçam alimentos suficientes para abastecer a população que depende desses mercados? Como garantir que haja diversidade suficiente nos produtos alimentícios fornecidos? Como controlar os níveis de qualidade e de preço da produção alimentar escoada nesses mercados? Quando a

alimentar, mercados territoriais, agricultura camponesa e agroecologia onde, será essencial o envolvimento do Estado; segunda, é justamente esse papel do Estado que ainda não está claro o que pode fazer e como fazer e; a terceira, Como o Estado e os movimentos sociais podem, na prática, efetivamente cooperarem e se fortalecerem mutuamente? O que podem oferecer um ao outro? E que capacidades sinérgicas possuem? O que as experiências históricas podem nos ensinar?

atenção se volta as escalas regional e/ou nacional, outras questões surgem. Por exemplo: Como diferentes mercados territoriais podem cooperar entre si? Como, juntos, podem garantir a soberania alimentar? Quando abordamos a questão da agricultura camponesa, surge outra gama de questões: O que acontecerá, por exemplo, aos milhões de trabalhadores rurais (migrantes). É possível criar novas unidades de produção camponesas, suficientes para atender à demanda alimentar, ou as unidades existentes podem responder a essa necessidade? Qual é a implicação das diferenças de tamanho e de escala atualmente existentes na agricultura camponesa? Como lidar com as heterogeneidades regionais? Como podem as fragilidades no nível micro ser equilibradas com aquelas no nível macro?” (PLOEG, 2021, p. 27).

5 AGRICULTURA FAMILIAR (E CAMPONESA), AGROECOLOGIA E CIRCUITOS CURTOS DE COMERCIALIZAÇÃO PARA ALCANÇAR A SEGURANÇA E SOBERANIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SSAN)

5.1 AGRICULTURA FAMILIAR E CAMPONESA E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A SSAN

Considerando os critérios previstos na Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que classifica quem se enquadra na categoria de agricultura familiar, e com base nos dados do Censo Agropecuário de 2017, o Brasil possui aproximadamente 3,9 milhões de estabelecimentos com agricultores familiares, que apesar de representar 77% do total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros e empregar 67% do total de trabalhadores ocupados na agricultura brasileira, ocupam apenas 23% da área total sendo responsável por 23% do valor total da produção (GAZOLLA et alli, 2022, p. 2; SILVA et alli, 2022, p. 9).

A partir desses percentuais, que demonstram o tamanho da agricultura familiar brasileira, é possível perceber uma relação entre a área ocupada e o valor total da produção, no entanto, destaca-se a capacidade da agricultura familiar em gerar “empregos decentes” (CARON et alli, 2020) e proporcionar a ocupação e remuneração da mão-de-obra.

Quando se exclui a produção das principais *commodities* como soja, milho, cana de açúcar e trigo dos 65 produtos agrícolas, a agricultura familiar alcança uma participação de 30% do total produzido em toneladas (PALMIERI Jr, 2021, p. 41), respondendo, dessa forma, por uma parcela significativa do abastecimento alimentar em nível local e regional (FAO, 2014; SABOURIN et alli, 2015; LOWDER et alli, 2016; SCHNEIDER, 2016; LOWDER et alli, 2021 apud SILVA et alli, 2022, p. 9).

Sendo a agricultura familiar uma “forma social de produção e trabalho⁸⁷ predominante em todas as regiões e espaços rurais⁸⁸” (GAZOLLA, et alli, 2022, p. 02) ela “também constrói mercados alimentares específicos, muito importantes para os processos de abastecimento

⁸⁷ De acordo com Wanderley (1996, p. 2, 3) a agricultura familiar, como categoria genérica, “é entendida como aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo”, no entanto, a “combinação entre propriedade e trabalho assume, no tempo e no espaço, uma grande diversidade de formas sociais”. Dessa forma, “a agricultura familiar não é um elemento da diversidade, mas contém, nela mesma, toda a diversidade” (LAMARCHE, 1993, p. 14 apud WANDERLEY, 1996, p. 3).

⁸⁸ “Embora a grande propriedade tenha sido a forma dominante de controle da terra, a ocupação efetiva de parte do território nacional foi historicamente assegurada por pequenos agricultores” (SANTOS, 1993 apud WANDERLEY, 2009, p. 43).

alimentar local e regional” (SCHNEIDER et alli, 2016 apud GAZOLLA et alli, 2022, p. 03) através de cadeias curtas e mercados regionais e territoriais (SCHNEIDER; GAZOLLA, 2017; BRANDÃO et alli, 2020 apud GAZOLLA et alli, 2022, p. 3).

“Estudos têm evidenciado a protuberância da agricultura familiar para abastecer o consumo urbano e regional, a partir de mercados de proximidade social (cadeias curtas como feiras, grupos de consumo), territoriais (vendas por feiras regionais, loja especializada dos agricultores) institucionais (PAA e PNAE) e convencionais (cooperativas, supermercados)” (SCHNEIDER et alli, 2016 apud GAZOLLA, 2022, p. 3).

Ainda, conforme destaca Wanderley (2009, p. 41) “mesmo reprimida, a chamada pequena produção sempre teve uma participação significativa na produção agrícola nacional” não havendo dúvidas da contribuição da agricultura familiar na produção de alimentos para o abastecimento dos mercados locais e regionais, e também para a exportação de excedentes, ressaltando, no entanto, que mesmo quando a AF recebe apoio do Estado “não inibe o mesmo Estado a adotar medidas que reforçam o domínio da grande propriedade” (WANDERLEY, 2009, p. 38).

5.1.1 O modo camponês de fazer agricultura

Como já visto anteriormente, a modernização da agricultura com prioridade para a empresa rural e a predominância do latifúndio em detrimento a um processo de redistribuição e democratização ao acesso a terra levou a “subordinação da agricultura à indústria” (WANDERLEY, 2009, p. 36, 37), processo que vai então condicionar a formação de um “modelo original de campesinato brasileiro” com características particulares resultantes do enfrentamento de situações próprias da história social do país (WANDERLEY, 1996, p. 2, 8).

Wanderley (1996, p. 03) entende o campesinato tradicional como “uma forma particular da agricultura familiar”, no entanto “a história do campesinato no Brasil pode ser definida como o registro das lutas para conseguir um espaço próprio na economia e na sociedade” (Ibid., p. 02).

Associado ao atraso e até mesmo negado e não reconhecido como uma forma social de reprodução pelos setores dominantes presentes tanto nos aparelhos do Estado Brasileiro e nas esferas econômicas quanto na academia (WANDERLEY, 2009, p. 37, 38), o campesinato e o “modo camponês de fazer agricultura” foram considerados, de uma forma geral, também

pelas principais teorias⁸⁹ dos estudos camponeses, um obstáculo ao desenvolvimento (PLOEG, 2008, p. 36, 60), mas que no fundo, sempre foi mal compreendido (PETERSEN et alli, 2009, p. 92).

Embora o campesinato tenha sido, e ainda o é, “entendido e representado como um dos principais obstáculos para o processo de acumulação de capital e para o desenvolvimento adequado dos mercados” (BERNSTEIN, 1977/1986; BYRES, 1991 apud PLOEG, 2008, p. 315), as experiências de países como França, Holanda e Noruega “demonstram que o desenvolvimento do capitalismo e a presença de um campesinato forte coexistem perfeitamente, e que, o campesinato frequentemente incita ao desenvolvimento do capitalismo” (PLOEG, 2008, p. 315).

Para Ploeg (2008, p. 17, 37) a agricultura camponesa...

“(…) se baseia fundamentalmente no uso sustentado do capital ecológico, sendo orientada para a defesa do melhoramento das condições de vida dos camponeses (...) os camponeses onde quer que vivam, relacionam-se com a natureza em forma que diferem radicalmente das relações implícitas noutros modos de fazer agricultura.

Ainda de acordo com Ploeg (2008, p. 17) uma das principais características desse tipo de agricultura é a multifuncionalidade, “sendo a mão-de-obra fundamentalmente familiar” ou ainda “mobilizada dentro da comunidade rural através de relações de reciprocidade”. No que se refere a produção, esta é orientada para o mercado, mas também, e principalmente, para a reprodução da unidade agrícola e da família.

Embora as fronteiras entre a agricultura camponesa e os demais grupos⁹⁰ não são bem definidas, o autor (PLOEG, 2008, p. 60) destaca que outra “característica importante do modo camponês de fazer agricultura, que o diferencia dos demais⁹¹, é que ele é orientado para a produção e crescimento do máximo valor agregado possível”, o mercado é um meio, uma saída em determinado momento, e não um fim

Nesse sentido, embora as interligações entre os três grupos são estruturadas em muitas formas distintas, destaca-se dois modelos dominantes⁹² onde a agricultura camponesa se

⁸⁹ “Na cultura grega, o camponês era um homem livre que praticava agricultura de forma orgulhosa e independente (...). Em oposição, na tradição romana o camponês era subordinado, uma condição que ainda tem reflexo na atual palavra italiana para camponeses, *contadini*” (homens do senhor) (PLOEG, 2008, p. 04).

⁹⁰ De acordo com Ploeg (2008, p. 17- 21) existem três grupos agrários distintos basicamente pela forma como se organizam (camponês, capitalista e empresarial), como mobilizam e usam os recursos ambientais e monetários e como relacionam-se com o mercado, ou seja, distintos “nas diferentes formas de estruturar o social e o material”, no entanto, interligados entre si e com a sociedade em geral”. A Figura 1.2 em Ploeg (2008, p. 21) ilustra esses grupos e suas conexões e interrelações.

⁹¹ Enquanto o modo empresarial é orientado para aquisição ou apropriação dos recursos alheios (incluindo outras unidades agrícolas), completamente orientado para o mercado (PLOEG, 2008, p. 17, 179).

⁹² “O outro modelo, fortemente centralizado, é constituído por grandes empresas de processamento e comercialização de alimentos, que, cada vez mais, operam em escala mundial” (PLOEG, 2008, p. 20)

insere em maior parte no modelo que “centra-se na construção e reprodução de circuitos curtos e descentralizados que ligam a produção e o consumo de alimentos e, de forma mais geral a agricultura e a sociedade regional” (Ibid., p. 20, 21),

Sustenta ainda que a agricultura camponesa, diferente, por exemplo, da agricultura empresarial, “não se desenvolve através de apropriação, mas da criação de mais riquezas” (Ibid., p. 143, 179) contribuindo assim para a geração de riqueza social, corroborando com Wanderley, 2000 apud Wanderley, (2009, p. 43) que afirma que “o contraste é enorme entre as áreas ocupadas por agricultores familiares, de tradição camponesa (...) e aquelas compostas por grandes propriedades extensivas, que esvaziam o campo de sua população”.

No entanto, o campesinato enfrenta o que Ploeg (2008) chama de “impérios alimentares⁹³” (grandes mercados agrícolas e das multinacionais do agronegócio) que influenciam no sistema agroalimentar mundial que no atual modelo representa uma desconexão entre produção e consumo, criando o que o autor chama de “não-alimentos” e “não-lugares⁹⁴” (Ibid., p. 22, 127), “criando um mercado completamente anônimo em que origem e destino dos produtos não importam” (RITZER, 1993 apud PLOEG, 2008, p. 305).

Apesar deste contexto de privação e dependência, o campesinato luta por autonomia e sobrevivência (recampesinização) criando através de processos de resistência os “espaços de manobra” refundamentando a agricultura no capital ecológico⁹⁵, social⁹⁶ e cultural⁹⁷ com base numa nova abordagem científica, a agroecologia (PLOEG, 2008, p. 23, 201, 304, 305; PLOEG, 2009, p. 26, 27).

Em síntese, o campesinato está mais preparado para enfrentar o conjunto de crises (agrária, econômica e financeira) e garantir abastecimento alimentar, essencialmente em qualidade, por ter uma lógica de produção mais próxima a natureza, relações de reciprocidade e de valorização do capital cultural, circuitos curtos que criam uma ligação entre produtor, consumidor e o alimento. Ou seja, o campesinato também pressupõe o princípio da segurança

⁹³ Para Ploeg (2008) “os impérios não produzem valor, eles sugam valores produzidos por outros. Com origem nas grandes corporações multinacionais, o império cria sistemas reguladores de acordo com suas necessidades, acumulando riquezas e gerando pobreza generalizada.

⁹⁴ Já não interessa mais de onde vem os alimentos e de que forma são produzidos. E obedece a uma agenda bem definida pela globalização, liberalização e distribuição de OGMs. Os alimentos não são mais produzidos e processados, eles são projetados (PLOEG, 2008, p. 22)

⁹⁵ O retorno à natureza é intrínseco à recampesinização e ele é, simultaneamente uma grande resposta ao império (PLOEG, 2008, p. 304).

⁹⁶ De acordo com Ploeg (2008, p. 304), o capital social está implícito no Campesinato do terceiro Milênio. “Os ingredientes principais desse capital social são as redes disponíveis, os valores partilhados, as experiências e o conhecimento acumulado, a combinação da confiança com a desconfiança e a capacidade de resolver conflitos internos, de participar de processos de aprendizagem e adquirir uma visão clara do seu próprio papel na sociedade” (Ibid., p. 304).

⁹⁷ “O capital cultural implica a emergência de circuitos que ligam produtores específicos e lugares de produção específicos a consumidores específicos” (PLOEG, 2008, p. 305).

e soberania alimentar, que congrega necessidades que não podem ser importadas (PLOEG, 2008, p. 312; PLOEG, 2009, p. 17, 26; CHIMINI, 2022, p. 06).

Por outro lado, Ploeg (2021, p. 26) destaca que apesar da agricultura camponesa “representar uma promessa para a reconstrução alimentar e agrícola da era pós-Covid-19”, ela também precisa “evoluir, da mesma forma que precisa ser apoiada por meio de processos de reforma agrária e de pesquisa e extensão agroecológicas” (Ibid.).

5.2 A AGROECOLOGIA COMO SAÍDA PARA AS CRISES SISTÊMICAS

Como nos alerta Caporal (2015c, p. 309, 310), no senso comum é muito comum ouvir que a agroecologia é um tipo de agricultura alternativa, no entanto, é importante destacar que a agroecologia nasce como um enfoque científico, uma ciência multi-interdisciplinar⁹⁸ que buscou, inicialmente, integrar os conhecimentos da agronomia e da ecologia, e posteriormente, tem aportes da sociologia, da antropologia, da física, da biologia, da economia, da história e de outros campos do conhecimento científico.

Pois, segundo Altieri (1989) apud Caporal (2015a, p. 280), “a agroecologia é uma ciência que fornece os princípios ecológicos básicos para estudar, desenhar e manejar agroecossistemas produtivos, que conservem os recursos naturais, que sejam culturalmente apropriados, socialmente justos e economicamente viáveis”.

Dessa forma então,

“(…) quando se faz referência à Agroecologia está se tratando de uma orientação cujas contribuições vão mais além de aspectos meramente tecnológicos ou agrônômicos da produção, incorporando dimensões mais amplas e complexas que aquelas das ciências agrárias "puras", pois incluem tanto variáveis econômicas, sociais e ambientais, como variáveis culturais, políticas e éticas da sustentabilidade⁹⁹” (CAPORAL, 2009, p. 18).

Fato que, ao tratarmos do processo de transição agroecológica, conceito entendido como um “processo gradual e multilinear de mudança, que ocorre através do tempo, nas formas de manejo dos agroecossistemas” que contempla ações de substituição de insumos e o redesenho dos agroecossistemas (CAPORAL, 2015b, p. 285) estabelecendo uma relação ética

⁹⁸ A figura 3 em Caporal et alli (2015, p. 326) dá uma dimensão desta multi-interdisciplinariedade da ciência agroecológica.

⁹⁹ Caporal (2009, p. 18) argumenta então que “a Agroecologia proporciona as bases científicas, para a promoção de estilos de agriculturas mais sustentáveis, tendo como um de seus eixos centrais a necessidade de produção de alimentos em quantidades adequadas e de elevada qualidade biológica para toda a sociedade, numa perspectiva que favorece a busca da Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável”.

e sustentável entre homem/natureza e a construção de novas relações entre produtores e consumidores com reflexão acerca do sistema agroalimentar.

Pois, como propõe Gliessman (2001) haveria cinco níveis de transição: (1) realizar a redução do uso de agroquímicos e aumentar a eficiência do processo produtivo; (2) substituir insumos químicos por insumos e práticas orgânicas alternativas; (3) redesenhar o agroecossistema; (4) pôr em prática a conexão dos produtores com os consumidores; (5) construir um novo sistema alimentar global.

O fato é que a construção teórica somada as inúmeras experiências levaram a agroecologia se consolidar mundialmente como uma ciência, uma prática social e um movimento em favor da vida (PETERSEN, 2022).

“(…) uma teoria crítica que formula um questionamento radical à agricultura e à alimentação industrializadas, fornecendo simultaneamente as bases conceituais e metodológicas para o desenvolvimento de sistemas agroalimentares socialmente justos, economicamente eficientes e ecologicamente sustentáveis. Como prática social, se expressa nas variadas e criativas formas de resistência e luta camponesa e povos e comunidades tradicionais (...). Se manifesta igualmente nos circuitos de distribuição e abastecimento regulados pelos atores diretamente envolvidos nos diferentes elos que encadeiam a produção ao consumo de alimentos. Como movimento social, mobiliza sujeitos envolvidos prática e teoricamente na sua construção (...) e por relações mais equilibradas entre o mundo rural e as cidades (Ibid., p. 17, 18).

Nesse sentido, “pode-se afirmar que a agroecologia se constitui num paradigma capaz de contribuir para o enfrentamento da crise socioambiental de nossa época” (CAPORAL, et alli, 2015, p. 316) oferecendo respostas consistentes à crise sistêmica (IAASTD 2009; DE SHUTTER 2011; HLPE, 2012; UNCTAD, 2013 apud PETERSEN, 2022, p. 18, 19), corroborando com Boff (2022, p. 14) o qual argumenta que...

“(…) a agroecologia é um dos meios mais promissores para regenerar a natureza e preservar a Casa Comum na qual todos podem caber com um consumo frugal, decente e suficiente para todos (...) É ela a apontar a direção correta para alimentar as mais de 7 bilhões de pessoas, preservando os bens naturais e forjando uma sociedade que insere a natureza como parte de si mesma”.

O enfoque agroecológico fundamenta-se no princípio da função social e ambiental da terra e do direito humano à alimentação saudável e adequada na busca da transformação dos sistemas alimentares (PETERSEN, 2022, p. 21). Natureza e alimentos são considerados como bens comuns “que devem ser geridos por intermédio de “dispositivos de ação coletiva” articulados em redes territoriais¹⁰⁰” (Ibid., p. 21).

¹⁰⁰ As redes territoriais de agroecologia atuam na construção, na defesa e na governança de bens comuns, favorecendo a reativação da reciprocidade social, um fundamento econômico intrínseco e a ser resgatado e desenvolvido dos modos de produção e de vida das comunidades camponesas (PETERSEN, 2022, p. 21).

Aqui é possível destacar um elemento muito importante já abordado nos capítulos anteriores, o acesso à terra é condição *sine qua non* para um desenvolvimento sustentável e sustentado, especialmente para consolidar a agroecologia como paradigma científico de desenvolvimento rural.

No âmbito das condições institucionais e econômicas necessárias para a Agroecologia no Brasil, Andrioli (2002) sustenta que a reforma agrária é a primeira condição institucional para isso, no entanto, mesmo que “a reforma agrária esteja prevista desde os anos 1960, não tem um hectare que tenha sido redistribuído, sem que antes os agricultores sem-terra o tenham ocupado”.

Além disso, para o autor (ANDRIOLI, 2022) “investimentos estatais em infraestrutura, em assistência técnica, em políticas de industrialização e comercialização também estão muitos ligados ao conceito de reforma agrária”, ou seja, condições econômicas que necessitam da participação de um Estado forte e comprometido com a causa agroecológica.

Embora, mesmo havendo um considerável avanço na agenda pública brasileira em prol da agroecologia a partir da PNSAN que previa a estruturação de sistemas sustentáveis de base agroecológica e, posteriormente, em 2012, com a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) (PACHECO, 2022, p. 27, 28) e os Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica¹⁰¹ (PLANAPOs) (BRASIL AGROECOLÓGICO, 2013; 2016) “a agroecologia permanece confinada a nichos de inovação social, não abalando as bases institucionais que sustentam o regime agroalimentar imposto pelas corporações do agronegócio” (PETERSEN, 2022, p. 19).

Para Petersen (2022, p. 22) o principal desafio político, para tornar a agroecologia referência para superar o regime alimentar neoliberal “está na criação de uma vontade coletiva capaz de canalizar e colocar em sinergia as forças criativas emergentes envolvidas na experiência agroecológica que se dissemina em todas as partes do Brasil e do mundo”.

¹⁰¹ Vale destacar que ambos os planos tinham como um dos principais objetivos fortalecer e ampliar a comercialização e o consumo de produtos orgânicos e de base agroecológica e da sociobiodiversidade com ênfase nos circuitos curtos de comercialização (mercados locais e regionais), especialmente através das compras públicas (BRASIL AGROECOLÓGICO, 2013, p. 73; 2016 p. 63). No entanto, o segundo PLANAPO acrescentou o eixo “Terra e Território” com o objetivo de “garantir acesso à terra e territórios como forma de promover o etnodesenvolvimento dos povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária” (BRASIL AGROECOLÓGICO, 2016, p. 67).

5.2.1 Agrobiodiversidade como pilar da Agroecologia

De acordo com Santilli (2009, p. 91, 92) a agrobiodiversidade (ou biodiversidade agrícola) é um conceito ainda em construção, “um termo amplo¹⁰², que inclui todos os componentes da biodiversidade que têm relevância para a agricultura e a alimentação, e todos os componentes da biodiversidade que constituem os agroecossistemas¹⁰³”.

Para a autora (Ibid., p. 94) há uma relação indissociável e histórica entre os agricultores o ambiente no que hoje conhecemos como agrobiodiversidade, pois,

“a agrobiodiversidade é essencialmente um produto da interação do homem sobre os ecossistemas: de sua inventividade e criatividade na interação com o ambiente natural. Os processos culturais, os conhecimentos, práticas e inovações agrícolas, desenvolvidos e compartilhados pelos agricultores, são um componente-chave na agrobiodiversidade” (Ibid., p. 94).

Nesse contexto, a agroecologia, como ciência integradora, “reconhece e se nutre dos saberes, conhecimentos e experienciais dos agricultores (as), dos povos indígenas, dos povos da floresta, dos pescadores(as), das comunidades quilombolas, bem como dos demais atores envolvidos” (CAPORAL, et alli, 2015, p. 316)

Não por acaso, a manutenção da agrobiodiversidade é apontado por Nicholls et alli (2015) apud Rover e Darolt (2020, p. 26) “como um dos pilares estratégicos da agroecologia”. Pois, para os autores, “aumentar a agrobiodiversidade é sinônimo de reduzir a vulnerabilidade dos agroecossistemas e eventos climáticos extremos” (Ibid.).

Contudo, Santilli (2009, p. 97) nos alerta para a erosão genética causada pelo modelo hegemônico de agricultura, pois,

“nos últimos cem anos, os agricultores perderam entre 90% e 95% de suas variedades agrícolas¹⁰⁴ (...) A perda da biodiversidade agrícola é causada sobretudo pela substituição das variedades locais e tradicionais, que se caracterizam por sua ampla variabilidade genética pelas variedades modernas, de alto rendimento e estreita base genética”.

Além disso, há que se considerar ainda que a “extinção dos saberes, práticas e conhecimentos agrícolas é ainda mais difícil de ser avaliada e mensurada” (Ibid., p. 96). E, nessa pressão do modelo produtivista, a erosão genética e cultural tem sido uma das principais

¹⁰² “Adotado durante a 5ª Conferência das Partes da Conferência sobre Diversidade Biológica” (SANTILLI, 2009, p. 92).

¹⁰³ “A variedade e variabilidade de animais, plantas e micro-organismos, nos níveis genético, de espécies e de ecossistemas, necessários para sustentar as funções-chave dos agroecossistemas, suas estruturas e processos” (SANTILLI, 2009, p. 92, 93).

¹⁰⁴ Além disso, “estima-se ainda que a perda de uma planta pode causar o desaparecimento de quarenta tipos de animal e inseto” (SANTILLI, 2009, p. 98).

consequências no comprometimento dos direitos coletivos, sendo que os agricultores têm sua base produtiva e cultural afetada, e os consumidores e as gerações futuras têm a sua segurança alimentar e nutricional comprometida.

A autora destaca então a importância e a necessidade de garantir o direito dos agricultores no uso e conservação da agrobiodiversidade e também como parte integrante do direito humano a alimentação adequada. Além disso, seria uma “obrigação moral” garantir também uma recompensa pela contribuição dos agricultores, pois o “reconhecimento dos direitos dos agricultores beneficiaria não apenas os próprios agricultores, mas toda a humanidade” (Ibid., p. 300-302).

5.3 CIRCUITOS CURTOS DE COMERCIALIZAÇÃO (CCC) E A CONSTRUÇÃO SOCIAL DE MERCADOS

5.3.1 Os CCC como estratégia de SSAN

Para Schneider et alli, (2016, p. 13),

“a questão do abastecimento alimentar de uma população cada vez mais numerosa e urbanizada, com exigências crescentes tanto sobre a qualidade nutricional como sobre a disponibilidade, evidenciam a relevância das reflexões sobre as estratégias alimentares e os modelos de abastecimento das sociedades no século XXI”.

Ainda de acordo com os autores (SCHNEIDER et alli, 2016, p.13) há um grande número de iniciativas, práticas e experiências ganhando legitimidade, conduzidas na sua maioria de forma privada ou individual surgidas segundo Reting et alli, (2012) apud Rover e Darolt (2021, p. 21) em virtude da “crise de confiança dos consumidores” diante do sistema alimentar convencional e da “virada para a qualidade¹⁰⁵” (GOODMAN, 2003 apud ROVER; DAROLT, 2021, p. 21) fundamentadas na “construção social da qualidade¹⁰⁶” e na valorização do “papel da pequena produção¹⁰⁷” (WILKINSON, 2008, p. 113, 114, 127)

¹⁰⁵ “(...) trata-se de um movimento que se deslocaria de convenções de qualidade do mundo industrial, altamente padronizadas e com produção de mercadorias em escala, para o mundo doméstico, com convenções de qualidade definidas por relações de confiança, valorização da tradição e de formas de organização econômica, produtos ecológicos e mercados localizados” (ROVER; DAROLT, 2021, p. 21)

¹⁰⁶ O controle de qualidade de uma “economia da qualidade” é assegurando pela consolidação de redes e pelo desenvolvimento de relacionamentos baseados em confiança (WILKINSON, 2008, p. 134).

¹⁰⁷ Conforme Wilkinson (2008, p. 8) a pequena produção associada à agricultura familiar (camponesa) é “vista cada vez mais como a sua vantagem estratégica na medida em que for associada à tradição, à natureza ao artesanal, ao local (...) são os próprios aspectos *tradicionais* da pequena produção que se transforma em valores de mercado”.

Há também as experiências conduzidas pelo Estado Brasileiro nas duas primeiras décadas deste século no combate à fome que demonstraram uma relação sinérgica entre a agricultura familiar camponesa e a segurança alimentar e nutricional onde os circuitos curtos de comercialização (CCC) têm um papel fundamental no abastecimento local de alimentos “porque conseguem reconstruir a identidade entre alimento, a sociedade e o território” (SCHNEIDER, 2021, p. 15) em contraponto ao modelo hegemônico dos sistemas agroalimentares convencionais.

Observa-se, nesse contexto, o papel da agricultura familiar camponesa enquanto ator essencial no abastecimento alimentar e conforme destacam Schneider et alli, (2016, p.13), “o potencial dos alimentos e da alimentação como elo de conexão entre saúde pública, meio ambiente e desenvolvimento social equitativo e sustentável (...) que visam construir circuitos alimentares curtos ou redes agroalimentares”

Pois, de acordo com Rover e Darolt (2021, p. 21),

“se colocam em jogo diversos elementos de reconexão entre agricultura, alimentação, saúde, meio ambiente, economias locais e territórios, os quais abrem espaço para diversas formas de inovação, em grande medida voltadas para uma aproximação relacional e espacial entre produção e consumo de alimentos”.

Ainda de acordo com Schneider e Gazolla (2017, p. 13) os circuitos curtos de comercialização (CCC)¹⁰⁸ ou cadeia curta ou ainda outras denominações dadas as essas novas formas de interação entre produção e consumo visam “criar alternativas à lógica e às modalidades organizativas do sistema agroalimentar dominante buscando o encurtamento das distâncias (físicas, sociais, culturais, econômicas) entre o mundo da produção e do consumo”.

E, embora, os CCC “não são invenções de nosso tempo”, as novas dinâmicas de aproximação produção-consumo adotadas pelos CCC, especialmente quando envolve a produção agroecológica, “tem se mostrado como um processo de construção social” ao passo de serem “interpretados como inovações sociais¹⁰⁹” (ROVER; DAROLT, 2021, p. 33, 35).

No entanto, essa dinâmica de aproximação de diferentes atores sociais (de agricultores e suas organizações à consumidores e eventuais intermediários) que, por um lado, lhe

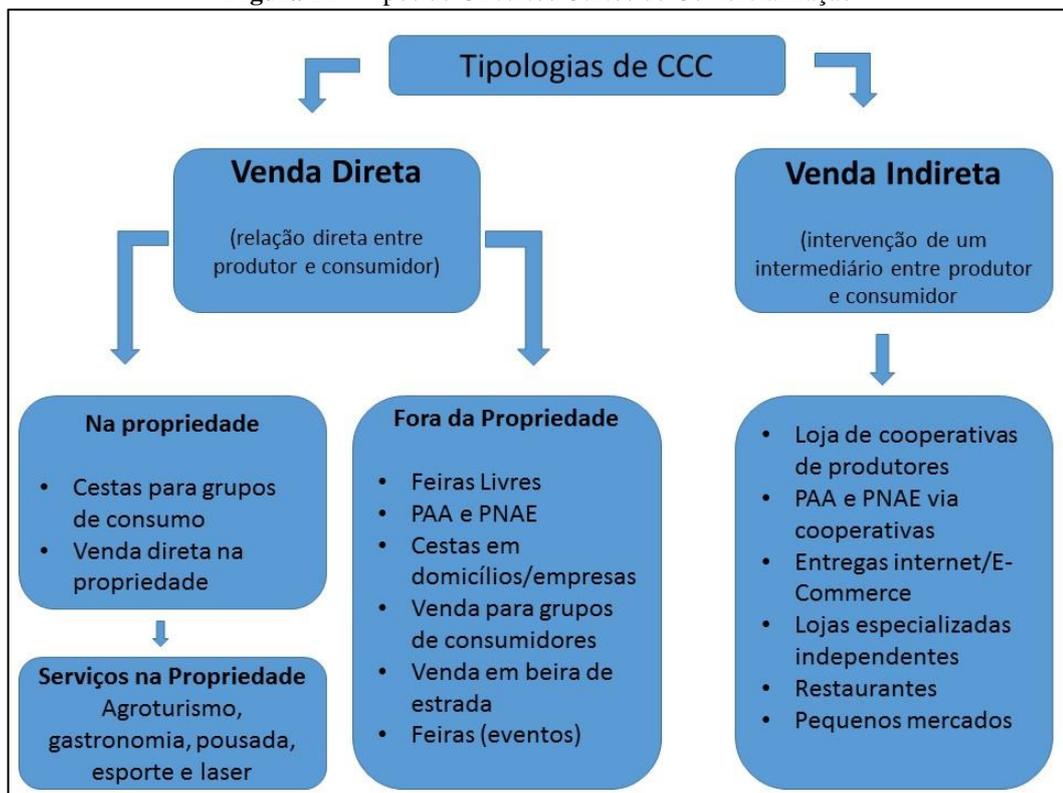
¹⁰⁸ No entanto, de acordo com Rover e Darolt (2021, p. 21) “quando pensamos na etimologia das palavras “cadeias” e “circuitos”, observamos que o termo circuito está mais associado a uma trajetória, um itinerário, ligado com o que é cíclico, algo “que circula” no sistema e pressupõe trocas e interrelações. O termo “cadeia” nos remete a algo “mais fechado” e linear”.

¹⁰⁹ De acordo com Neumeier, 2012; 2016 apud Rover e Darolt, 2021, p. 34, para que uma novidade organizativa possa ser entendida como inovação social é necessário que contemple os seguintes critérios: “a) ser uma novidade em relação ao público, ao contexto ou à forma de execução; b) responder às necessidades do grupo atingido mais eficazmente que as alternativas anteriormente adotadas para finalidades semelhantes; c) fornecer soluções de longo prazo; d) ser adotada além do grupo inicial que a desenvolveu”.

conferiria o caráter de inovação social por proporcionar preços justos e garantir diversidade e regularidade na oferta, por outro, “*requer níveis crescentes de organização*” para que as soluções de longo prazo possam se tornar efetivas (ROVER; DAROLT, 2021, p. 31, 34) [grifo meu].

No plano prático, os CCC coincidem com a venda direta ou a venda indireta (Figura 11) via um intermediário, caracterizadas principalmente pela comercialização na propriedade, nas *feiras locais* [grifo meu], lojas de agricultores, vendas de porta em porta, programas de governo, entregas de cestas, dentre outras (SCHNEIDER; GAZOLLA, 2017, p. 13); (DAROLT, 2012, p. 88, 89).

Figura 11 - Tipos de Circuitos Curtos de Comercialização



Fonte: Rover e Darolt (2021, p. 28)

Ou, ainda, de forma mais objetiva,

“quando um produto chega nas mãos do consumidor com informações que lhe permitam saber onde o produto foi produzido (lugar), por quem (produtor) e de que forma (sistema de produção), podemos dizer que se trata de um CCC. Apesar de o número de intermediários ser um ponto chave entre produção e consumo, elementos espaciais e socioculturais podem também ser destacados num CCC, como: a proximidade espacial entre produtores e consumidores; a distância relacional e informacional entre ambos, possibilitando conhecer o local, o modo de produção, as tradições e a cultura alimentar por detrás dos alimentos” (ROVER; DAROLT, 2021, p. 27).

De acordo com Rover e Darolt (2021, p. 30) “a maior parte das propriedades familiares envolvidas nesses circuitos são pequenas e diversificadas, com um sistema de produção que pode se complexificar em função das opções de circuitos de comercialização escolhidas”. Quanto mais curto e direto o canal de comercialização maior a diversidade de alimentos produzidos e comercializados¹¹⁰, havendo assim uma relação muito grande entre CCC, agroecologia¹¹¹ e agricultura familiar camponesa, fundamentando o CCC como estratégia para a SSAN e como o “lado comercial da transição agroecológica” (Ibid., p. 26, 38).

Segundo os autores (ROVER e DAROLT, 2021, p. 28, 29) há ainda os circuitos curtos espacialmente estendidos que “são necessários quando a demanda local é insuficiente para absorver os produtos do território original”. Neste caso, pode ou não envolver intermediário e, em muitos casos, esse intermediário é uma organização¹¹² de um desses dois elos (produtor e consumidor).

Haveria então dois cenários para a agricultura familiar (especialmente se tratando do modo camponês e de base agroecológica) por meio dos CCC: um cenário onde a alimentação é vista como um negócio e a alimentação como uma simples mercadoria em que a agroecologia continue a representar “um nicho de mercado disponível para poucos consumidores com maior poder aquisitivo (...) inacessíveis à maior parte da população” e; outro cenário da construção social de mercados em CCC numa visão de processo (ROVER e DAROLT, 2022, p. 35-38),

5.3.2 A construção social de mercados em favor da agricultura familiar (e camponesa)

Quando nos referimos a mercados, há certa dicotomia no entendimento, ao passo que parece ser algo próximo, onde “é comum se ter a sensação de que se está referindo a alguém ou alguma instituição muito presente” (SCHNEIDER, 2016, p. 96) ao mesmo tempo em que o mercado pode ser considerado um “megacidadão informe e monstruoso que nunca ninguém viu nem tocou ou cheirou, um cidadão estranho que só tem direitos e nenhum dever” (SANTOS, 2020, p. 10).

¹¹⁰ Segundo Rover e Darolt, (2021, p. 30) um exemplo é quem escolhe vender numa feira de produtores, que pode ter entre 20 e 40 espécies de plantas no sistema produtivo.

¹¹¹ Conforme visto anteriormente, a agrobiodiversidade é um dos pilares da Agroecologia.

¹¹² Há, neste caso, as experiências das cooperativas (do lado da oferta) e os grupos de consumo ou as Comunidades que Sustentam a Agricultura (CSA) (do lado da demanda) (N/A).

De acordo com Schneider (2016, p. 96, 97) no senso comum e defendida por economistas convencionais, o “mercado(s) é uma situação que expressa competição entre dois ou mais agentes econômicos (empresas, lojas, produtores, etc.) que estabelecem uma disputa para vender ou trocar um produto determinado tendo como alvo outro agente (consumidor)” onde a regulação se dá pela relação da oferta e demanda e pelo sistema de preços.

No entanto, no que se refere à caracterização dos mercados é pertinente destacar três pontos de fundamental relevância quando abordamos – especialmente, mas não só – sobre a produção e a comercialização de alimentos da agricultura familiar (camponesa). O primeiro refere-se à definição de mercado para além do senso comum, que segundo Schneider (2016, p. 97) é apresentado em três definições:

“(a) mercado como um *locus*, um espaço físico determinado em que realizam trocas materiais de produtos e mercadorias; (b) o mercado como princípio ordenador da sociedade e da economia, tal como funciona no capitalismo; (c) o mercado como uma construção social, que resulta de processos de interação entre agentes que trocam e intercambiam por diferentes motivos, sejam econômicos, sociais ou culturais”.

Para Schneider (2016, p. 103) “essa terceira forma de definir mercados emerge a partir da crítica ao entendimento dos mercados como um princípio social ordenador”, onde o elemento central desta conceituação está na “retomada da ideia polayiana de que os mercados são instituições sociais formadas pelos processos de interação social, econômica e cultura”¹¹³ (Ibid., p. 103).

O segundo ponto trata da relação da agricultura familiar (camponesa) com o mercado, considerando, inicialmente, que “a relação entre agricultores e os mercados sempre foi de estranhamento” (Ibid., p. 106) e, o debate que envolve, de um lado, as teorias que argumentam que a inserção do camponês no mercado levaria à mercantilização e à transformação da agricultura camponesa e, de outro, as teorias que argumentam que a...

“(...) mercantilização não é, necessariamente, um processo de ruptura total e completo nas bases materiais de produção dos pequenos agricultores e que a inserção dos camponeses nos mercados poderia inclusive fortalecer esta base interna (...) pois a sua inserção em circuitos mercantis poderia ser benéfica para ampliar sua autonomia” (Ibid., p.108).

Nesse contexto, destacamos o terceiro ponto relevante, o papel do Estado¹¹⁴ na regulação do mercado, especialmente como formulador de política de Estado para manter os

¹¹³ Schneider (2016, p. 104) destaca que vários autores demonstram que embora existam relações de troca monetizada existe também “a possibilidade das trocas ocorrerem a partir de outros princípios estruturantes como a reciprocidade ou a solidariedade, em que há trocas e interação social, mas não o pagamento em dinheiro”.

¹¹⁴ Embora já mencionado no capítulo anterior, mas de fundamental importância destaca-lo novamente.

estoques reguladores e o abastecimento alimentar, equalizar preços e controlar inflação, garantir a segurança alimentar da população e promover o desenvolvimento sustentável¹¹⁵.

E ainda, de acordo com Schneider (2016, p. 118) todos os mercados são imersos em normas, regras ou valores, alguns mais ou menos formalizados ou institucionalizados, mas todos os mercados requerem regulação. Assim sendo, é possível observar algumas tipologias de mercados para a Agricultura Familiar (e Camponesa) (Quadro 5).

Estas quatro tipologias caracterizam os principais mercados que os agricultores familiares e também camponeses se inserem (SCHNEIDER, 2016, p. 122). No entanto, é possível observar que os mercados de proximidade, onde predominam as relações de trocas interpessoais e formas de regulação que levam em conta a confiança e a solidariedade, o que lhes caracterizam como mercados socialmente construídos, são basicamente acessados por pequenos agricultores familiares e camponeses e com relativa autonomia (Ibid., p. 123, 127).

Os mercados locais e territoriais se diferem dos mercados de proximidade principalmente por possuir algum tipo de intermediário. No entanto, possuem a característica de carregarem consigo “as marcas de origem que enfatizam tanto a procedência material dos produtos (...) como sua identidade imaterial ou simbólica” através de mecanismos formais de acreditação, e que ainda mantém certa relação de reciprocidade e alguns aspectos de mercados socialmente construídos (Ibid., p. 123, 124, 128).

Por sua vez, os mercados convencionais que são “comandados por poderosos agentes privados”, onde predomina a concorrência e o alto risco e incertezas. São basicamente mercados de *commodities* que são altamente formalizados e regulados por contratos (Ibid., p. 124, 128) possuindo outra característica que os diferem totalmente dos mercados socialmente construídos, são mercados sem um “*locus* físico” (Ibid., p. 124) criando o que Ploeg (2008, p. 22) chama de “não-lugares”.

Por fim, os mercados públicos e institucionais, que ganharam relevância na agenda pública brasileira a partir da primeira década deste século. “Estes mercados têm a particularidade de serem fortemente dirigidos pela demanda” são efetivamente resultado de construção social e política (SCHNEIDER, 2016, p. 125). E, embora a regulação seja por contratos, a própria legislação que rege tais contratos garante a valoração justa dos alimentos demandados/ofertados evitando concorrência.

¹¹⁵ Aqui é relevante fazer menção ao que Wilkinson (2008, p. 68) caracteriza como “economia da aprendizagem” onde um número relativamente grande de iniciativas no campo da agroindústria e da comercialização da agricultura familiar tem demandado e promovido inovações organizacionais e institucionais.

Quadro 5 - Resumo das Tipologias dos Mercados da Agricultura Familiar (e Camponesa)

	Tipo de agricultor	Alcance espacial	Modelos de Negócios	Formas de Regulação	Estratégias diferenciação/valoração	Logística	Canais de Comercialização
Mercado de proximidade	Camponês Produtor de excedentes	Venda direta; Somente local.	Interpessoal + Solidário	Confiança + Amizade	Artesanidade agroecológico Valoração solidária	Pouco exigente Individual	Entrega domicílio
							Feira local
							Grupos de consumo
Mercados locais e territoriais	Agricultor familiar Produtor simples de mercadorias	Local, regional e territorial	Diversificado + Complementariedade	Reputação/ Confiança + Procedência + Preços	Artesanidade Orgânico, Indicação de Origem Valoração solidária / sujeita ao mercado	Medianamente exigente Individual / Coletiva	Feira regional
							Feira nacional
							Loja especializada
							Restaurantes
Mercados Convencionais	Produtores de mercadorias	Sem lugar definido	Concorrência	Contratos + Preços	Orgânico Identificação de Origem Valoração sujeita ao mercado	Medianamente exigente Individual / coletiva	Atravessadores
							Empresas privadas
							Supermercados
							Internet
Mercados Públicos e institucionais	Todos os tipos de fornecedores	Multiespacial	Licitação Seleção Pública	Contratos públicos + Leis	Agroecológico Orgânico Valoração garantida por legislação	Média e altamente exigente Coletiva	PNAE
							PAA
							PAA Compra Institucional ¹
							Estoques Governo
							Fair Trade

Fonte: Adaptado de Schneider (2016).

¹Nessa modalidade se enquadram os órgãos federais (como, por exemplo, as forças armadas, os hospitais, as universidades), órgãos estaduais (como, por exemplo, a SUSEPE) e órgãos municipais (prefeituras municipais).

A partir dessa breve caracterização das tipologias dos mercados para a agricultura familiar (e camponesa) é possível trazer para a reflexão a relevância dos mercados de proximidade para a inserção dos pequenos agricultores e, em especial dos camponeses, e como estes mercados podem ser potencializados com a participação do Estado através da criação de políticas públicas locais de aquisição de alimentos ou fomentando iniciativas que favoreçam a construção social dos mercados através do fortalecimento dos circuitos curtos de comercialização.

6 FEIRAS LIVRES E MOEDAS CIDADÃS: UMA COMBINAÇÃO EM FAVOR DO DHAA E DA (RE)ESTRUTURAÇÃO DOS CCC

6.1 AS FEIRAS LIVRES: DA COMERCIALIZAÇÃO E ACESSO AOS ALIMENTOS A LABORATÓRIOS DE CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como visto anteriormente as Feiras Livres são um dos principais canais de comercialização presentes nos CCC e, segundo Siqueira et alli, (2020, p. 79) presentes no Brasil desde o período colonial vêm proporcionando renda aos agricultores, abastecimento direto aos consumidores urbanos e influenciando na “conformação de hábitos alimentares, costumes e culturas de produção e consumo”.

De acordo com Carmo (2014) apud Araujo e Ribeiro (2018, p. 563) nos anos 1990, 51% das famílias urbanas brasileira compravam em feiras. No entanto, mesmo havendo um período de retração no final da década de 1990 (CASOL, 2018, apud SIQUEIRA et alli, 2020, p. 79) onde as feiras foram consideradas um modelo arcaico, a ressignificação da alimentação saudável no início dos anos 2000 renovou a importância e reativou estes espaços (NIEDERLE, 2014, apud SIQUEIRA et alli, 2020, p. 79).

Pois, como visto nas sessões anteriores, a construção social dos mercados da agricultura familiar, em especial com a participação do Estado Brasileiro através do PNAE e PAA além da ressignificação do alimento, contribuiu para fortalecer os CCC, em especial as feiras, e reaproximar agricultores e consumidores.

As Feiras Livres possuem um importante papel no abastecimento alimentar, pois de acordo com Pozzebon et alli, (2018); Araujo e Ribeiro, (2018) apud Siqueira et alli, (2020, p. 79), pesquisas realizadas em 2009 indicavam que “23,72% do abastecimento de pequenas cidades e 10,39% do abastecimento metropolitano de frutas foi realizado por meio das feiras”.

Ainda, conforme destaca Darolt, (2012, p. 90) “as feiras, talvez sejam a forma mais antiga de relacionamento entre produtores e consumidores” e não só de trocas mercantis, mas um espaço social, cultural e educativo. Pois, “a feira traz diversidade, resgata valores, crenças e possibilita a troca de informações sobre alimentação, saúde e qualidade de vida” (DAROLT, 2012, p. 91).

Ballivián et alli, (2018) caracterizaram as Feiras Livres (Figura 12) como (a) expressão da agricultura familiar, da agroecologia e da agrobiodiversidade presente nos produtos colônias, nos alimentos vivos e frescos que respeita e acompanha as estações do ano,

nos temperos e ervas medicinais e artesanato; (b) espaço de interação e formação social que permite e estimula desde o diálogo e a comunicação às manifestações culturais e; (c) prática de economia solidária que começa na forma de produzir, passando por formas de comércio justo e na prática do consumo responsável.

Corroborando com os demais autores, Ballivián et alli, (2018, p. 22) destacam que “não podemos esquecer que a feira também é um espaço de integração da comunidade, onde as pessoas se conhecem, criam amizades e trocam conversas, opiniões e sentimentos”. Além disso, a feira é um ambiente onde “feirantes e fregueses falam de política” (Ibid., p. 22) contribuindo para a reflexão e o engajamento político em prol das pautas associadas ao alimento.

Figura 12 - Caracterização das Feiras Livres



Figura 10 – Caracterização das Feiras Livres
Fonte: Ballivián et alli (2018)

Ao restabelecer a conexão entre as pessoas e as realidades dos alimentos que elas comem, as feiras, especialmente quando promovem um comércio mais justo e solidário podem oportunizar “o acesso aos alimentos por parte de segmentos sociais com menos condições” (BALLIVIÁN, 2018, p. 26) contribuindo assim para combater o fenômeno da “dupla má-alimentação” (IDEC, 2021, p. 11).

No entanto, embora Gazolla (2004) apud Siqueira et alli, (2020, p. 82) destaca que “os produtos comercializados na feira são essencialmente verduras, legumes, frutas e produtos transformados da agricultura familiar” com potencial para promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, especialmente para as famílias de baixa renda¹¹⁶, estudos sobre o perfil do consumidor de feira, indicam que prevalece sendo um consumidor de grau escolar elevado (MARTINAZZO, 2020, p. 66) o que se pressupõem um consumidor de médio e alto poder aquisitivo, considerando, que no Brasil, há uma relação direta do nível de escolaridade e a renda.

Além disso, sabe-se que a “tendência de consumo de frutas e hortaliças é maior entre o segmento de renda mais elevado” (EMBRAPA, 2018, p. 131) o que exige, de forma emergencial até que não se resolva o problema da renda, a criação de instrumentos que contribua para o acesso das famílias de baixa renda às feiras.

O *Levantamento bibliográfico sobre as feiras livres no Brasil*, realizado recentemente por Araujo e Ribeiro (2018, p. 577) evidencia as feiras como “espaços propícios para criar programas para a agricultura familiar” tendo em vista que as feiras contribuem qualitativamente no abastecimento local de alimentos. De acordo com os autores, "as feiras podem se tornar laboratórios para a criação de políticas públicas específicas, enraizadas nos atores que nelas atuam” (Ibid.).

6.2 AS MOEDAS CIDADÃS: UTOPIA OU INSTRUMENTO PARA REPENSAR A ECONOMIA LOCAL?

6.2.1 Conceitos e tipologias das moedas cidadãs

Para Blanc (2006, p. 31,32) apud Freire (2011, p. 92) as moedas, no seu sentido genérico, podem ser classificadas em dois grandes grupos: as que seguem uma “lógica política” e que são emitidas por uma autoridade política ou por uma instituição que esteja sob seu o seu controle, e as que seguem uma a “lógica comercial” e que são emitidas por empresas com o objetivo da obtenção de lucro.

¹¹⁶ No aspecto da segurança alimentar e nutricional das famílias de baixa renda, especial aos beneficiários do Bolsa Família, é importante trazer um exemplo que corrobora com exposto acima, pois conforme destacam Rego e Pinzani (2013, p. 171) a má nutrição é uma característica presente, seja pela falta de alimento ou por uma dieta não saudável. Existe uma “espantosa desinformação nutricional”, onde frutas e legumes não estão presentes na dieta dessas famílias (Ibid., p. 172).

De acordo com Rigo (2013, p. 01) as discussões sobre moeda no campo da economia se concentrou na sua “suposta neutralidade (...) expressa pelas noções de universalidade e quantitativismo e pelas funções de contar e medir”. No entanto, as moedas não seriam um “instrumento de trocas neutro” (LIETAER e KENNEDY, 2010 apud FREIRE, 2011, p. 01), mas “qualificadas em razão de seus usos” (ZELIZER, 2005 apud FREIRE, 2011, p. 01).

Nesse sentido, “na perspectiva da antropologia econômica¹¹⁷, a moeda também existe fora do mercado e se submete as diferentes estruturas culturais e sociais” (ZELIZER, 2005 apud FREIRE, 2011, p. 01). Pois, conforme destaca Rigo (2013, p. 6) “ao longo do tempo e do espaço, diferentes maneiras de trocar bens e serviços ocorrem”, tendo, sua “origem nos sistemas de trocas estabelecidos nas sociedades arcaicas” influenciadas também pelo “fenômeno da dádiva”.

Dessa forma, no que se refere às moedas sociais, estas “não se enquadram integralmente em nenhum dos tipos descritos anteriormente (política e comercial) tendo em vista que “seguem uma lógica que não é totalmente política nem totalmente comercial”, mas sim, uma “lógica cidadã”¹¹⁸ (BLANC, 2000; 2002, apud FREIRE, 2011, p. 93).

Freire (2011, p. 94-99) nos apresenta um conjunto de sete experiências (Quadro 6) com sistemas monetários descentralizados que utilizam moedas com uma lógica cidadã. E, nesse sentido, França Filho & Silva Júnior (2009) apud Rigo (2013, p. 07) destacam que “a razão para a denominação “moeda social, diz respeito ao fato delas *estarem a serviço das comunidades* que as criam e implementam no intuito delas *apoiarem na resolução dos seus problemas sociais e econômicos*” [grifo meu]. E, conforme observa Rigo (2013, p. 07),

“(…) para os autores, o adjetivo social reflete também um princípio (e ao mesmo tempo uma prática) no seio estas experiências: o de controle social e político do econômico, exercido pela comunidade organizada. Para isso, o sentido de economia se pauta na sobreposição do social sobre a lógica mercantil”.

No entanto, apesar da diversidade de sistemas com suas especificidades e, embora, nem todos usem o adjetivo “social”, o que importa, conforme Rigo (2013, p. 07) é destacar que tanto os objetivos destes sistemas quanto o uso das moedas cidadãs “ultrapassam os benefícios econômicos”.

¹¹⁷ Rigo (2013, p. 6) destaca a abordagem histórica e antropológica (substantiva) para o entendimento do fato econômico, proposta por Polany (2000), que parte do “pressuposto de que as relações entre os produtores e a natureza admitem uma pluralidade de princípios econômicos que vão além daquele da concepção formal de economia” (de mercado) que é orientada para o ganho.

¹¹⁸ Nessa perspectiva, Freire (2011, p. 93, 94) argumenta que “a lógica cidadã refere-se às moedas que são emitidas por associações (formais ou informais) de base comunitária territorial, representativas dos interesses de comunidades locais ou setoriais (...) com fins solidários, de estreitamento de laços sociais e de desenvolvimento econômico local solidário”.

Quadro 6 - Tipologias e Principais características dos Sistemas de Moedas Cidadãs

Tipo	Característica
Sistemas de Trocas Locais	Restrito a trocas locais com tamanho reduzido (espacial e de volumes de transações e de valores) o que lhe garante tolerância/aceitação por parte das autoridades públicas.
Sistemas de moedas comunitárias	Pequeno tamanho dos programas e um modo fechado de organização com foco na qualidade de vida e o fortalecimento dos valores comunitários.
Sistemas de moedas complementares	Busca complementar o sistema monetário vigente, possui delimitação territorial e tornam possível a realização de transações e trocas que não ocorreriam sem o uso desses instrumentos.
Sistemas de moedas locais	Delimitação tanto comunitária, quanto territorial. Sua característica principal é a criação por fontes não governamentais.
Sistema de moedas sociais	Alinha-se com estruturas de práticas econômicas associativas inovadoras com o objetivo de inserção de pessoas em comunidades de troca.
Sistemas de moedas circulante locais	Inspirada nos valores associados aos sistemas de moedas comunitárias, locais e sociais

Fonte: Elaborado a partir de Freire (2011).

6.2.2 Propósitos, motivações e objetivos das moedas cidadãs

Embora para Blanc (2006, p. 17) apud Freire (2011, p. 102), o “localismo monetário das moedas sociais não pode ser considerado exclusivamente uma iniciativa que se relaciona com o subdesenvolvimento e o combate à pobreza” tendo em vista seu que surgimento foi em países desenvolvidos¹¹⁹, de acordo com Demeulenare, (2000); Sousa Nunes, (2001); Cohen, (1998/2004); Allen (2001), apud Freire (2011, p. 99),

(..) são em momentos de crise financeira e recessão global que os principais modelos de moedas sociais alternativas localizadas ganham proeminência e se multiplicam nas diversas parte do planeta por serem instrumento fundados na ideia de justiça social que têm como objetivo aumentar o bem-estar dos cidadãos e das comunidades locais por meio da autoajuda e da autogestão praticada por grupos sociais organizados”.

Pois, conforme destaca Freire (2011, p. 104) elas são vistas como um “instrumento para dinamização das localidades ou de restituição de certo poder econômico às populações

¹¹⁹ Surgiram, originalmente, “associadas a formas alternativas de organização econômica social e política em vigor” nestes países (BLANC, 2006, p. 17 apud FREIRE, 2011, p. 102). Para autor há uma diferença de abordagem entre os países do hemisfério sul/ocidente em relação aos países do hemisfério norte/oriente, em que pesaria uma “fragilidade” das sociedades civis e organizações sociais do sul. Pois, “nos países do sul e do oriente surgiu uma relação com a moeda e com a solidariedade diferente da que se observa nos países do norte e do ocidente, em função de laços locais comunitários tradicionais que foram desfeitos ou impedidos de serem construídos” (Ibid.).

pobres e excluídas do mercado de trabalho e de consumo” dando uma “margem de manobra” dentro dos modelos hegemônicos.

As experiências apresentadas por Rigo (2013, p. 13) demonstram que “o sentido político de apropriação cidadã da moeda é prioritário. Mas o sentido econômico também aparece junto dele, quando o objetivo se traduz também em favorecer a economia real e não a financeira”. Pois, “o fato de uma comunidade criar seu próprio dinheiro é [pode ser visto como] um processo de empoderamento” (Ibid., p. 14).

É importante destacar, no entanto, de acordo com Rigo (2013, p. 8) que a apropriação e legitimação destas moedas pelas comunidades em seus territórios exige um esforço coletivo e “um processo relativamente longo de sensibilização”, que posteriormente vem desempenhar um...

“(...) papel importante não apenas na circulação interna da riqueza (notadamente econômico), mas *social e identitário*. O uso da moeda social no território acaba desempenhando também um *papel pedagógico e simbólico* que envolve a noção de apropriação cidadã¹²⁰ da moeda, a *história e a identidade do lugar*” [grifos meus].

Rigo, (2013, p. 9) argumenta então que “as moedas sociais não podem ser vistas de forma apologética ou como uma panaceia, mas como *um instrumento com papéis a cumprir*”, especialmente, por terem a característica e “prestarem para serem *didaticamente utilizadas*¹²¹” (FREIRE, 2011, p. 94) [grifos meus].

De uma forma geral, os propósitos e motivações das moedas sociais circulantes locais, de acordo com Freire (2011, p. 105) “estão mais associados ao alcance de valores relacionados com o exercício de direitos fundamentais, econômicos e sociais, com a qualidade de vida das pessoas, com a preservação do meio ambiente e com o desenvolvimento sustentável das comunidades locais”.

Nesse sentido, podemos ver uma relação entre os propósitos sustentados por Cohen (2004) apud Freire (2011, p. 105) e as motivações observadas por Blanc (2006) apud Freire (2011, p. 105), apresentados no Quadro 7.

Blanc (2006) apud Freire (2011, p. 106), ao buscar a proteção da economia local e o uso local de receitas provenientes de uma produção também local, as moedas sociais podem

¹²⁰ Nesse aspecto, Rigo (2013, p. 11) cita o comentário feito pela coordenadora de uma das experiências apresentadas em seu artigo, onde destaca que na noção de apropriação cidadã da moeda “primeiro vem a política cidadã em torno da moeda, depois a questão econômica”.

¹²¹ Embora, no geral as moedas sociais, tem um tempo de vida relativamente curto (FREIRE, 2011, p. 99) a reciprocidade entre usuários promove uma consciência sobre o papel político e ético do uso das moedas sociais o que garante insistirem no seu uso mesmo em circuitos de trocas restritos (RIGO, 2013, p. 14).

ser consideradas um reforço para o desenvolvimento endógeno e dessa forma evitam a transferências da riqueza produzida na comunidade para os centros financeiros.

Quadro 7 - Propósitos e Motivações das Moedas Cidadãs

Propósitos (COHEN apud FREIRE)	Motivações (BLANC apud FREIRE)
Desenvolvem uma noção mais localizada de espaço econômico	Estabelecer um circuito comunitário para proteger a economia local
Estimulam uma capacidade crescente de gerenciar ativamente o dinheiro para servir a objetivos políticos e sociais	Dinamizar as trocas realizadas no circuito econômico comunitário
Promovem um sentimento de identidade mais comunitário	Transformar a natureza das trocas no circuito econômico comunitário

Fonte: Elaborado a partir de Cohen, (2004) apud Freire (2011, p. 105); Blanc (2006) apud Freire (2011, p. 106-111)

Ainda de acordo com Blanc (2006) apud Freire (2011, p. 110) há três objetivos que visam a transformação da natureza das trocas no circuito econômico comunitário; a) a valorização das competências e capacidades das pessoas; b) a promoção de confiança e; c) o estabelecimento de regras de comercialização mais justas e solidárias.

De acordo com Salomon (1996) apud Freire (2011, p. 112) as moedas sociais são criadas “para atender as necessidades das comunidades e regiões que não são adequadamente atendidos nem pelos governos e nem pelas instituições financeiras”. E, com base em objetivos e valores implícitos determinantes para a criação das moedas sociais identificados, Freire (2011, p. 112-119) nos apresenta o conjunto de objetivos das moedas cidadãs (Quadro 8).

Quadro 8 - Objetivos das Moedas Cidadãs

1 - Autoconfiança, autossuficiência e controle da economia de base comunitária.	Criam nas pessoas a sensação de que é possível ter algum controle sobre suas próprias vidas e sobre a economia local
2 - Desenvolvimento humano, descentralização econômica, e maior independência em relação à economia de mercado.	Criam oportunidades para as pessoas da base da pirâmide social favorecendo os empreendimentos de menor porte e as relações de trocas comunitárias
3 - Descentralização política e desconcentração de poder.	Estimulam a democracia direta contribuindo para que as pessoas se organizem e gerenciem suas próprias vidas e de suas comunidades facilitando a conscientização e a coesão social
4 - Incentivo a sustentabilidade ecológica.	Valorizam a agricultura familiar.

5 - Revitalização da economia local.	Resgatam valores muitas vezes negligenciados e considerados ultrapassados.
6 - Oferecimento de um mecanismo de informações e controle sobre a atividade econômica local.	Aumentam a capacidade da região ou comunidade para regular e gerenciar sua própria economia.
7 - Promoção de oportunidade de emprego.	Aumentam o poder de compra das pessoas da comunidade.
8 - Viabilização de um sistema monetário não inflacionário.	Possibilitam às pessoas realizarem suas negociações num circuito econômico comunitário sem perder o poder de compra

Fonte: Elaborado a partir de Freire (2011, p. 112-119)

6.2.3 A experiência do Vale Feira com características de moeda cidadã

Ao apresentar as feiras como laboratórios de criação de políticas públicas municipais, Araujo e Ribeiro (2018, p. 577,588) destacam a criação de programas municipais de Vale Feira que buscam auxiliar no abastecimento alimentar de famílias em situação de vulnerabilidade e induzem compras de funcionários públicos ou ainda, estão associadas a políticas públicas como a Resíduos Sólidos, resultando num conjunto de benefícios ambientais, sociais e econômicos (DUDEK, 2021, p. 85).

Recente levantamento realizado pela Articulação Nacional de Agroecologia identificou e mapeou algumas experiências municipais de “moedas sociais¹²² e tíquetes para feiras locais”, uma espécie de vale alimentação criado pelas prefeituras municipais destinado exclusivamente para aquisição de alimentos diretamente nas feiras locais da agricultura familiar de acordo com os propósitos de cada local (LONDRES et alli, 2021, p. 23, 24).

Siqueira et alli, (2020, p. 85-88) apresentam experiências de Vale Feira em alguns municípios do Vale do Rio Pardo no Rio Grande do Sul, mais especificamente nos municípios de Venâncio Aires e Vale Verde. Ambos criaram o Vale Feira para os servidores públicos adquirirem alimentos nas feiras locais credenciadas. De acordo com os autores, no município de Venâncio Aires, o Vale Feira aporta mensalmente em média R\$ 30.000,00, beneficiando em torno 30 famílias de agricultores/feirantes e aproximadamente 1.200 servidores públicos.

¹²² Há que se destacar, em relação as moedas sociais, que existem algumas experiências já consagradas e amplamente estudadas e divulgadas como a Palmas em Fortaleza (CE) (RIGO, 2013, p. 8) e a Mumbuca em Maricá (RJ), no entanto, essas estão mais associadas a uma lógica de uma Renda Básica e de uso mais ampliado em diferentes estabelecimentos comerciais, se distanciando um pouco do que estamos propondo estudar neste trabalho.

Dudek (2021, p. 79, 84) relata a experiência de Vale Feira com uma característica particular recentemente instituída no município de Pinhão no Estado do Paraná. Naquele município o vale feira instituído, em 2017, através de uma “moeda de circulação exclusiva na feira do produtor do município” batizada de “Bufunfa¹²³” e que está vinculada à política municipal de Resíduos Sólidos.

A partir das experiências citadas por Siqueira et alli, (2020), Dudek (2021) e Londres et alli, (2021, p. 23) e de uma busca na internet o Quadro 9 traz uma relação de 20 experiências¹²⁴ de Vale Feira implantadas por alguns municípios nas diversas regiões do Brasil, algumas destas, com mais de 15 anos de existência.

Quadro 9 - Experiências de Vale Feira com características de Moeda Cidadã

Município UF	População ¹	Breve Descrição	Valor(es) em (R\$) por beneficiário	Tipo e estimativa de público beneficiário
Itapemirim ES	34.957	Criado pela lei municipal 2.039/2006 e alterado pela lei 2.996/2017, o Programa de Economia Solidária Vale Feira tem como objetivo enriquecer a alimentação das famílias carentes e fortalecer a agroindústria e a agricultura familiar com a comercialização de produtos cultivados em pequenas propriedades do município. O vale feira é distribuído semanalmente.	200,00/ mês	1.500 famílias em situação de vulnerabilidade de social
Cachoeiro do Itapemirim/ES	212.172	Criado pela lei municipal 6.333/2009, teve sua última atualização em 2019. O programa tíquete feira é destinado aos servidores efetivos, empregados públicos e contratados temporários da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal para utilização, exclusivamente, na Feira Livre da Agricultura Familiar do Município, para aquisição de produtos hortifrutigranjeiros e produtos beneficiados por agroindústrias artesanais rurais de base familiar.	100,00/ mês	1.200 servidores públicos municipais 29 famílias de feirantes
Montanha/ES	18.954	Criado pela lei 716/2009 foi alterado pela lei 1.055/2021. O ticket feira é destinado aos servidores públicos municipal com salário mensal de até R\$ 890,00 e para prestadores de serviços à municipalidade de forma continuada pessoa física. O vale é distribuído semanalmente.	8,00/ semanal	Servidores públicos municipais

¹²³ De acordo com Dudek (2021, p. 85) “atualmente existem 1.500 famílias que fazem a separação correta, estão recebendo Bufunfa e indo à feira”.

¹²⁴ Na maioria delas, foram grifados alguns destaques que demonstram a diversidade na forma de gestão do Vale Feira.

Maratáizes/ES	39.259	Criado pela lei municipal 1.747/2015, regulamentado pelo decreto 1.971/2017 e atualizado em 2019 o vale feira faz parte do Programa de Economia Solidária do Município e tem como objetivo atender as famílias em situação de vulnerabilidade social, proporcionando acesso a produtos alimentícios hortifrutigranjeiros produzidos pelo agricultor familiar e ao pescador artesanal do Município. O programa tem condicionalidades , dentre elas, a participação em encontros mensais e, também tem penalidades. O vale é distribuído uma vez por mês.	50,00/ mês	1.500 famílias com renda per capita de até 1/2 SM
Guarapari/ES	128.504	Criado inicialmente pela lei 2.733/2007 e posteriormente pela lei 3.790/2014, o Ticket Feira destina-se à complementação alimentar dos funcionários públicos municipais a ser utilizado nas feiras livres de produtores rurais credenciadas pelo Poder Público municipal. Desde 2019 o ticket feira é utilizado com cartão magnético .	30,00/ mensal	Servidores públicos municipais
Pinhão/PR	32.722	Criado pela lei municipal 2.003/2017 e decreto n.º 107/2018, o Vale Feira é parte da Política de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município, e funciona tanto como um incentivo para a separação do lixo, quanto como incentivo ao consumo de produtos da feira do município. A população urbana, ao cumprir as normas de separação do lixo reciclável, reverte o seu pagamento da Taxa de Lixo em uma moeda local chamada Bufunfa, de circulação exclusiva na Feira Livre do município.	1 Bufunfa equivale a 1 UFM (Unidade Fiscal Municipal, que em 2020 era R\$ 6,86)	Não informado
São Mateus do Sul/PR	47.137	Criado pela lei municipal 3.016/2021 e regulamentado pelo decreto 318/2021 o programa Vale feira/Real Mate tem o propósito de garantir o direito humano à alimentação adequada - DHAA às famílias de baixa renda do perímetro urbano fornecendo um vale para aquisição de alimentos da agricultura familiar na feira. A seleção das famílias é realizada pelo CRAS e precisam estar cadastradas no CadÚnico. Os vales (em papel) são recebidos pelos feirantes e trocados na prefeitura.	50,00/ mês	100 famílias em vulnerabilidade de social
Umuarama/PR	113.416	Criado pela lei municipal Nº 3736/2011, o programa Lixo que Vale, apresenta como objetivos a implementação da coleta seletiva nos bairros , remunerando a população por meio da "moeda verde" como forma de compensar a participação efetiva nos trabalhos de limpeza e preservação ambiental do bairro e disponibilizar alimentos provenientes da agricultura familiar através da cooperativa Cooperu para melhorar a qualidade alimentar e nutricional da população beneficiada pelo projeto. O beneficiário recebe para cada quilo de material reciclável o equivalente a uma moeda verde usada para compra de alimentos no "sacolé do Produtor".	1 moeda verde para cada kg de material reciclável recolhido	500 famílias de bairros específicos
Paty do Alferes/RJ	27.942	Criado pela lei 2.334/2017 e regulamentado pelo decreto 4905/2017, a partir do início de 2021 o vale feira passou a funcionar por aplicativo no smartphone . Todos os sábados os servidores municipais recebem, da prefeitura, um crédito em suas contas no aplicativo Vale Feira Paty para realizar suas compras com os produtores/feirantes cadastrados.	50,00/ mês	Servidores públicos municipais

Simonésia/ MG	19.834	Criado pela Lei municipal 1.340/2018 que criou e regulamentou a Feira da Agricultura Familiar e derivados, e instituiu o Ticket feira para servidores municipais para uso na feira da agricultura familiar.	60,00/ mês	Servidores públicos municipais
Içara/SC	58.055	Implantado através da Lei municipal nº 3.708/2015 onde cada funcionário recebe um ticket para uso exclusivo na feira da agricultura familiar do município. Posteriormente a Câmara de Vereadores e a Cooperativa de Eletrificação – Cooperaliança adotaram a proposta . A feira é organizada pela Cooperativa Coopafi, que mensalmente presta contas dos vales que cada feirante recebe, emite Nota Fiscal e repassa os valores. O projeto foi negociado juntamente com o Sindicato dos funcionários da prefeitura que adotaram a ideia, Coopafi e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri).	10,00/mês p/servidores públicos 20,00/mês funcionários cooperativos eletrificação	Servidores públicos municipais Funcionários cooperativa eletrificação
Rio do Campo/SC	5.864	Criado pela lei municipal 2.294/2019, o Auxílio-Feira da Agricultura Familiar (Vale-Feira) é oferecido aos servidores públicos ativos do Executivo Municipal, comissionados, temporários e conselheiros tutelares para consumo de gêneros alimentícios da agricultura familiar, preferencialmente produtos orgânicos . O Vale Feira é entregue em forma de ticket ao beneficiário. O pagamento da prefeitura é feito aos agricultores participantes da feira via cooperativa. É obrigatório o fornecimento exclusivo de produtos oriundos no município.	50,00/mês para quem recebe até 1,5 SM 30,00/mês para quem recebe acima de 1,5 SM	Servidores públicos municipais, incluindo comissionados, temporários e conselheiros tutelares
Lauro Muller/ SC	15.380	Criado pela lei municipal 2.056/2018, e atualizado pelas leis 2.110/2020 e 2.159/2021 o Programa Vale Feira é destinado aos servidores públicos municipais, exclusivamente, para fins de aquisição de produtos junto aos feirantes credenciados. Possui valor estipulado para gasto durante o ano. A prefeitura paga os feirantes mediante apresentação dos vales e das notas fiscais dos produtos comercializados.	25,00/mês	Até 1.480 beneficiários (servidores públicos municipais, comissionados e temporários)
Vale Verde/RS	3.531	O poder público de Vale Verde, através da Lei nº 1.613/2017, instituiu o programa de auxílio-alimentação, denominado “VALE-FEIRA”, destinado aos servidores do Poder Legislativo Municipal, ocupantes de cargos de provimento em comissão. Os ‘tickets’ (vales) poderão ser utilizados, única e exclusivamente, na aquisição de produtos hortifrutigranjeiros e/ou produtos artesanais alimentícios provenientes de pequenos produtores de alimentos, agroindústrias ou associações de produtores rurais de pequeno porte.	30,00/mês	200 servidores públicos municipais
São José do Herval/RS	1.917	O poder público de São José do Herval, através da Lei Nº 1.565/2019, instituiu o VALE VERDE, para beneficiar famílias hervalenses em condições de vulnerabilidade social, residentes no perímetro urbano e entorno do mesmo. O VALE VERDE, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais), mensais por beneficiário, será distribuído (conforme critérios previamente estipulados), pelo setor de Assistência social do município, para até 80 famílias hervalenses, que se encontram em estado de vulnerabilidade social , visando a melhorar a alimentação da população.	R\$ 30,00 por famílias/mês	Até 80 famílias em vulnerabilidade de social

Bom Retiro do Sul/RS	12.448	Criado pela lei municipal 3.726/2012 e posteriormente alterado pelas leis nº 4.697/2019 e nº 4.847/2020, o Programa Vale-Feira aos servidores públicos, estatutários, empregados públicos, cargos em comissão do Poder Legislativo para ser utilizado na Feira do Produtor Rural. O programa tem valor limitado à 350,00/mês.	50,00/mês	7 servidores da câmara de vereadores
Venâncio Aires/RS	72.373	Criado inicialmente pela lei municipal 6.106, de 26/04/2018 foi alterado recentemente pela lei 6.936, de 14/01/2022, é destinado para aos servidores público efetivos, cargos em comissão, empregados públicos, agentes políticos e conselheiros tutelares, para ressarcimento de despesa com alimentação de hortifrutigranjeiro, a serem adquiridos nas feiras livres municipais e de produtores credenciados pelo município. O uso de vale é através de cartão magnético e a gestão da feira é realizada pela cooperativa Cooprova.	50,00/mês	Servidores públicos municipais, incluindo comissionados, temporários e conselheiros tutelares
Santiago/RS	49.298	Criado pela lei municipal Nº 241/2020 e atualizado pela lei 298/2021, visa incentivar a separação do resíduo orgânico e diminuir os custos com destinação final dos resíduos domésticos. Tem como objetivo realizar a troca do resíduo orgânico por uma moeda denominada "Pila Verde", e a cada 5 kg de lixo orgânico entregues, as/os moradoras/es tem direito a "1 pila", que tem valor equivalente a R\$ 1,00. São cédulas de 1, 2, 5, 10 e 20 Pilas. O valor poderá ser usado nas Feiras do Produtor com feirantes cadastrados no projeto. O resíduo orgânico é compostado e posteriormente, como adubo orgânico, é distribuído aos agricultores.	1 pila/real para cada 5kg de lixo orgânico entregues	População em geral que adere ao programa
		Instituído pela Lei Municipal 327/2022, destinado para servidores municipais que optarem em aderir. O vale será fornecido por empresa especializada, por meio de cartão magnético.	50,00/mês	Funcionários públicos municipais por adesão
Tenente Portela RS		Criado pela Lei Municipal 2.839/2022 prevê a aquisição e distribuição, pela prefeitura municipal aos funcionários, de uma CESTA VERDE, composta de alimentos produzidos por agricultores familiares do município de Tenente Portela. Aquisição dos produtos via Chamada Pública.	50,00/mês	Funcionários públicos
Pontão RS		Instituído pela Lei Municipal 1.240/2022 prevê o fornecimento de uma "sacola de produtos da agricultura familiar" aos funcionários públicos.	50,00/mês	Funcionários públicos

Fonte: Adaptado de Londres et alli, (2021) e complementado pelo autor ; (IBGE/ 2021)

Estas iniciativas se valem da prerrogativa que o poder público possui de criar políticas públicas e do papel de indutor do desenvolvimento através da valorização dos espaços locais de comercialização, em especial, nestes casos, das feiras da agricultura familiar e da criação de uma moeda social como o Vale Feira.

No que se refere aos benefícios, alguns impactos positivos são destacados: o aumento do consumo na feira além do projetado (SIQUEIRA et al., 2020, p. 87) e consequente aumento da renda dos feirantes (DUDEK, 2021, p. 85); a melhoria da qualidade e diversidade dos alimentos ofertados (SIQUEIRA et alli, 2020, p. 87) o que pode estar contribuindo para a

melhoria na alimentação dos beneficiários (DUDEK, 2021, p. 85); a manutenção da feira pela demanda proporcionada pelo vale feira e a busca de informações por outros municípios interessados em implantar (SIQUEIRA et al., 2020, p. 87).

Por outro lado, Siqueira et alli, (2020, p. 88) apontam também algumas limitações e ameaças, caracterizadas, respectivamente, pela possível “dificuldade no acesso a alimentos pela população de áreas periféricas” e a necessidade de “dedicar atenção à redação da lei de implementação”.

Embora, uma característica predominante é incentivar o acesso à alimentos da agricultura familiar, especialmente através das Feiras, observa-se que nem todas as experiências citadas no quadro acima se utilizam de vales para a distribuição/acesso aos alimentos, e que dessa forma, implicaria num estudo comparativo para identificar pontos positivos e negativos de cada experiência, o que não é objetivo desse trabalho, no entanto, não nos exime de fazer tal apontamento.

Observa-se também que o Vale Feira pode ser uma ação dentro de um Programa/Política de Economia Solidária, como no caso de Marataízes (ES) com condicionalidades ou contrapartidas estabelecidas como, por exemplo, a necessidade de participação, dos beneficiários, em encontros mensais ou ainda, uma ação dentro de programas/políticas de resíduos sólidos e/ou orgânicos, com condicionalidades ou contrapartidas automáticas como a necessidade da separação do lixo.

Há, ainda como visto no quadro acima, experiências que utilizam cartão magnético, comumente utilizados em vale alimentação tradicionais, no entanto, embora ainda assim são direcionados para aquisição nas Feiras, as recentes experiências, a exemplo do vale alimentação Papayas¹²⁵ apresentada por Siqueira et alli (2022), devem vir a contribuir com o debate e a operacionalização dos vales alimentação.

A partir das experiências apresentadas acima, podemos observar que a maioria está direcionada para funcionários públicos, no entanto, município de Santiago, no RS, se destaca por adotar duas iniciativas de Vale Feira, uma vinculada a separação de lixo orgânico e direcionada à população em geral, criada em 2020 e, outra iniciativa direcionada para os funcionários públicos criada agora no ano de 2022. Já, São Jose do Herval, também município

¹²⁵ De acordo com os autores, o vale alimentação Papayas “consiste na estruturação de uma rede de estabelecimentos sustentáveis, transformando uma necessidade vital, o comer, em uma alavanca para o fortalecimento da economia local, para a valorização e aproximação dos atores envolvidos na produção de alimentos e promoção da saúde dos trabalhadores e do meio ambiente.

do RS, tem um Vale Feira destinado para as famílias em vulnerabilidade social, atendendo assim os preceitos do DHAA.

Tomando por base as tipologias dos sistemas de Moedas Cidadã e suas principais características e objetivos, é possível pressupor, que o Vale Feira, a exemplo do adotado em São Jose do Herval, pode se enquadrar como um(a) programa/política pública social de transferência de renda, focalizado, com condicionalidades e autonomia relativa dos beneficiários através de um instrumento com característica de moeda social local.

De um modo geral, com base nas experiências citadas acima é possível, preliminarmente, tipificar o Vale Feira (Figura 13) em três formas de destinação: para funcionários públicos, distinguido em duas modalidades; associado à Política de Resíduos Sólidos também distinguido em duas modalidades e; para famílias em vulnerabilidade social, com apenas uma modalidade.

Figura 13 - Tipificação dos Vale Feira

Tipificação dos Vale Feira					
Destinação	Aos Funcionários Públicos		Associado à Política de Resíduos Sólidos		Às famílias em vulnerabilidade social ¹
Modalidades	Aquisição e distribuição, pela prefeitura, de uma cesta de alimentos da agricultura familiar	Fornecimento de um vale feira para aquisição de alimentos na feira	Fornecimento de um vale feira para famílias que realizam a entrega do lixo orgânico	Fornecimento de um vale feira para famílias cadastradas que realizam a separação do lixo	Fornecimento de um vale feira para as famílias selecionadas adquirem alimentos na feira
Exemplos	CESTA VERDE	VALE-FEIRA	PILA VERDE	BUFUNFA	VALE-VERDE
Município	Tenente Portela (RS)	Lauro Muller (SC)	Santiago (RS)	Pinhão (PR)	São José do Herval
Uso de moeda social	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Forma de utilização ²	Entrega de Cesta	Cédula impressa	Cédula impressa	Cédula impressa	Cédula impressa
Possibilidade de converter em moeda oficial	Não	Sim	Não	Sim	Sim
Condicionalidades ³	Não	Uso exclusivo na Feira Pagamento ao produtor mediante emissão NF	Uso exclusivo na Feira Entrega lixo orgânico	Uso exclusivo na Feira Separação do Lixo	Uso exclusivo na Feira Pagamento ao produtor mediante emissão NF

Fonte: Elaborada pelo autor

7 OBJETO DE PESQUISA

7.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO HERVAL

O município de São José do Herval está localizado na região Nordeste do Rio Grande do Sul e faz parte dos 1.235 municípios com menos de 5.000 mil habitantes¹²⁶. Tem como referência a organização administrativa de abrangência do Conselho Regional de Desenvolvimento do Alto da Serra do Botucaraí (Corede¹²⁷ ASB) que compreende 16 municípios.

O Corede ASB apresenta contrastes entre a parte norte, com melhores indicadores socioeconômicos em relação à parte sul, onde está localizado o município de São José do Herval. Além disso, o Corede ASB, como um todo, possui indicadores sociais, no que se refere à renda, saúde, educação e acesso ao saneamento básico, abaixo das médias estaduais (RGS/SEPLAN, 2015, p. 8).

Há uma considerável participação da população rural e da agropecuária na economia da região, com a predominância da agricultura familiar e de pequenas propriedades produtoras, principalmente de fumo, soja e bovinos de corte e de leite, e, onde a indústria de transformação possui pouca importância na economia local (RGS/SEPLAN, 2015, p. 8).

É nesse contexto que está inserido o município de São José do Herval, localizado às margens da BR 386 entre a Serra do Botucaraí e o Vale do Taquari. Possui uma população estimada, em 2021, de 1.917 habitantes, sendo 69,7% residente no meio urbano (IBGE, 2021) estando entre os municípios do Corede que apresentaram taxas negativas de crescimento populacional (RGS/SEPLAN, 2015, p. 12).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM)¹²⁸ de São José do Herval, dados de 2010, é de 0,717, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município foi

¹²⁶ Esse número de municípios representa 22% do total de 5.570 municípios existentes no país. Porém em relação à população e ao PIB representa 2% e 1,4% respectivamente e que tem levantado o debate e a ameaça de extinção destes municípios através da PEC 188/2019 do Pacto Federativo (NETO, 2020, P. 13).

¹²⁷ “Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs, criados oficialmente pela Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994, são um fórum de discussão para a promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional. Seus principais objetivos são a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a melhoria da eficiência na aplicação dos recursos públicos e nas ações dos governos para a melhoria da qualidade de vida da população e a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo a permanência do homem na sua região e a preservação e recuperação do meio ambiente” (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

¹²⁸ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é um número que varia entre 0,000 e 1,000. Quanto mais próximo de 1,000, maior o desenvolvimento humano de uma localidade (ATLAS BRASIL, 2022).

Longevidade, com índice de 0,847, seguida de Renda, com índice de 0,701, e de Educação, com índice de 0,622 (ATLAS BRASIL, 2022).

O município ocupava, em 2010, a 1.398ª posição entre os 5.570 municípios brasileiros segundo o IDHM (ATLAS BRASIL, 2022) e a posição 423ª no Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDESE no Estado do RS, caracterizado como desenvolvimento econômico médio (SEBRAE, 2020), e a posição 488ª no índice de retorno de ICMS entre os 497 municípios do Estado do RS (FAMURS, 2021). O setor de serviços é o que mais contribui no valor adicionado, responde por 75%, a agropecuária 20%, enquanto a indústria foi responsável por apenas 5%.

Na agricultura, no ano de 2018, havia 383 propriedades rurais e 1.102 hectares plantados, sendo as cinco maiores culturas em área ocupada: milho (63,5%), soja (21,8%), erva-mate (7,3%), feijão (1,8%) e mandioca (1,4%). O valor da produção foi de 4 milhões de reais sendo o milho responsável por 43,9%, a soja 20,7%, a erva-mate 10,7%, mandioca 4,2%, e o feijão por 1,5% (SEBRAE, 2020, p. 6, 9).

Com relação à renda média do trabalho, em 2019, o salário médio mensal no município era de 2,3 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 21,2% (IBGE, 2019). Contudo, apesar da renda per capita ter dobrado entre 2000 e 2010 o índice de Gini manteve-se o mesmo no período, 0,595 (SEBRAE, 2020).

Em relação à renda por domicílio, em 2010, predominava entre 2 a 5 salários mínimos. Já, considerando famílias com rendimentos mensais per capita de até 1/2 salário mínimo, em novembro de 2021 havia 251 famílias (39,3%) nessas condições e, um total de 292 famílias cadastradas no CadÚnico com 196 famílias beneficiadas com o Programa Bolsa Família (BRASIL, 2022).

A partir desses dados, observa-se que, por um lado, embora o município seja considerado como um município agrícola, a população em sua maioria está localizada no meio urbano, e por outro lado, a partir do Mapeamento da Insegurança Alimentar Nutricional, dados de 2016, tem-se o maior número de famílias no CadÚnico do meio rural. Os dados apresentados no mapeamento indicavam o município no nível de vulnerabilidade¹²⁹ considerado médio (CAISAN, 2018, p. 85).

¹²⁹ Indica o nível de Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN) municipal definido a partir da análise do déficit de altura para idade e do déficit de peso para idade de crianças menores de 5 anos acompanhadas pelas condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família (PBF) (CAISAN, 2018).

7.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

7.2.1 Objetivo Geral

Identificar e analisar as contribuições, impactos e limitações do programa de transferência de renda para aquisição de alimentos em Feiras Livres da Agricultura Familiar (Vale Feira) no município de São José do Herval (RS) enquanto ação pública municipal de apoio ao abastecimento alimentar local e à Segurança Alimentar e Nutricional.

7.2.2 Objetivos Específicos

1 – Caracterizar os fatores que contribuem na aceitação ou rejeição do Vale Feira segundo a percepção dos diversos atores sociais envolvidos;

2 – Evidenciar/Conferir as contribuições e os impactos do Vale Feira como instrumento promotor da agroecologia e sua consonância com as dimensões do Direito Humano à Alimentação Adequada;

3 – Destacar as contribuições do Vale Feira para o fortalecimento dos circuitos curtos de comercialização;

4 – Identificar as demandas e limitações do Vale Feira para sua ampliação e replicação enquanto instrumento de política pública municipal de segurança alimentar e nutricional.

7.3. HIPÓTESES

As hipóteses estão divididas em três grupos, a saber: das contribuições, dos impactos e das limitações/riscos, conforme Quadro 10.

Quadro 10 - Grupos de hipóteses das pesquisa

Contribuições	Impactos	Limitações/riscos
Garantia e estabilidade nas vendas dos feirantes	Na renda dos feirantes e no planejamento da produção	Revogação/termino do programa
Permite e estimula o acesso das famílias de baixa renda à feira	Na melhora da qualidade da alimentação das famílias com o acesso a alimentos saudáveis (frutas e verduras)	Valor baixo do vale feira pode não ser muito atrativo para a participação das famílias
Papel da Feira como espaço de	Na criação de laços de	Limitações de recursos financeiros

educação alimentar e nutricional	reciprocidade e aprendizagem entre feirantes e beneficiários do vale feira	para ampliação do número de beneficiários
Criação e fortalecimento dos circuitos curtos de comercialização	Na valorização da agricultura familiar e da produção local	Focalização limita a abrangência do programa e a manutenção da feira
Reflexão sobre o abastecimento alimentar local e o DHAA	Na política de SAN e na percepção sobre a função do poder público	Controle social incipiente
Aprendizagem coletiva de utilização de moeda social circulante local	Na criação de uma consciência sobre o consumo consciente e responsável	Apropriação dos outros sentidos (além do econômico) e replicação e operacionalização da experiência em médias e grandes cidades

Fonte: Elaborado pelo autor

Esse conjunto de hipóteses parte do pressuposto que o Vale Feira, ao funcionar como uma moeda social circulante local com “papeis a cumprir” (RIGO, 2013, p. 9), embora sua característica de focalização limite a abrangência, sua condicionalidade (para uso na feira) proporciona o acesso à feira e à alimentação saudável para as famílias em vulnerabilidade social e, uma garantia e estabilidade nas vendas para os agricultores.

Além disso, devido sua interssetorialidade, ao envolver diferentes atores da sociedade, promove uma reflexão acerca da necessidade da intervenção pública governamental para garantir o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA), cumprindo um papel fundamental para a criação de políticas de SAN e para o desenvolvimento local.

Do mesmo modo, sustenta-se que o Vale Feira além de fortalecer, funciona como um instrumento de aprendizagem coletiva para a (re)estruturação dos circuitos curtos de comercialização estimulando ainda a criação de uma consciência coletiva para o consumo consciente e responsável.

7.4 METODOLOGIA

Foi lançado mão de um conjunto de métodos caracterizados inicialmente pela pesquisa bibliográfica através de levantamento de estudos, artigos e livros sobre o tema da pesquisa e posteriormente um levantamento de informações socioeconômicos do município de São Jose do Herval, com base nos dados dos institutos de estatística e de pesquisa como IPEA e IBGE e de organizações e redes de organizações que estudam, pesquisam e produzem relatórios sobre o tema da segurança alimentar e nutricional.

Foi realizado também o levantamento de dados a campo através de visitas *in loco* no município para: a) consultar documentos e realizar entrevistas com os responsáveis pelos setores públicos que criaram e fazem a gestão do vale feira; b) observação participante através do acompanhamento da realização da feira, onde foi realizado registro fotográfico (incluindo feirantes, consumidores e produtos); c) realizar entrevistas com os diversos atores sociais locais: feirantes, gestores públicos, representantes das instituições da sociedade civil e os beneficiários do Vale Feira.

O público do projeto de pesquisa foi dividido e caracterizado em quatro grupos: *Beneficiários*: famílias em vulnerabilidade social selecionadas pelo programa municipal conforme critérios previstos na lei municipal 1.565/2019. *Agricultores/feirantes*: agricultores familiares conforme definição dada pela lei Federal 11.326/2006. *Sociedade civil*: entidades representativas dos agricultores familiares: sindicatos; entidades de ATER: Emater; entidades de Crédito Rural: cooperativas de crédito. *Gestores públicos*: representantes das secretarias municipais com participação na elaboração, gestão e execução do programa.

Quanto a escolha dos entrevistados, no caso dos feirantes, tendo em vista serem apenas cinco, foram entrevistados todos. No caso dos gestores públicos foram entrevistados os gestores das secretarias municipais de Assistência Social e da Agricultura. Para a entrevista com representantes de entidades da sociedade civil foram definidas as três entidades citadas anteriormente tendo em vista a participação das mesmas no programa. A seleção dos beneficiários do vale feira (consumidores) foi realizada em conjunto com a secretária de assistência social e a assistente social responsável pelo acompanhamento do programa onde foram selecionadas dez amostras contemplando os diferentes bairros da cidade e a composição familiar (crianças e idosos).

As entrevistas foram realizadas por meio de um processo estruturado e didático envolvendo as seguintes etapas: elaboração dos roteiros de entrevistas de acordo com cada grupo de ator social (Apêndice 1), construção do quadro dos entrevistados, desenvolvimento das entrevistas e a análise compreensiva.

Foi utilizado, em todos os casos, um questionário semiestruturado como instrumento orientativo composto de perguntas fechadas e abertas de forma a encontrar respostas quantitativas e qualitativas, utilizando-se da metodologia de entrevista compreensiva, a qual segundo Silva e Silva (2016, p. 03, 04) “assume a condição de não apenas subsidiar elementos para analisar, mas também de compreender os fenômenos”, fundamentando-se na “análise compreensiva da fala”.

Dessa forma, a coleta e transcrição das respostas fechadas foi realizada pelo entrevistador enquanto a coleta das respostas abertas foram gravadas em áudio e transcrita posteriormente, permitindo assim, durante a entrevista, uma maior interação pesquisador/entrevistado, pois de acordo com Kaufmann (2013, p. 16) apud Silva e Silva (2016, p. 4) “são nas situações de maior intensidade, mas notadamente de maior naturalidade, na interação em campo, que se revelam as camadas mais profundas de verdade”.

As entrevistas com os feirantes foram realizadas nas suas propriedades/residências. As entrevistas com os gestores públicos foram realizadas em seus locais de trabalho. Os representantes das instituições da sociedade civil também serão entrevistados em seus locais de trabalho. Os beneficiários do Vale Feira foram entrevistados em suas residências. Pois, conforme observa Barbier, (1998, p. 02) apud Silva e Silva (2016, p. 04) é nesse momento onde se desenvolve a importância da escuta sensível, “um movimento de escutar-ver, que tem seu fundamento na empatia”, que “supõe uma inversão da atenção, em que antes de situar uma pessoa em seu lugar deve-se começar por reconhecê-la em seu ser, em sua qualidade de pessoa complexa”.

No entanto, deve se ter em mente também que “nem sempre as palavras transmitem toda a mensagem, é importante buscar no silêncio o que não foi pronunciado oralmente” (SILVA; SILVA, 2016, p. 10). Pois conforme destaca Barbier (2007, p. 141) apud Silva e Silva, (2016, p. 10) “é indispensável lembrar que o homem permanecerá, para sempre, um ser dividido entre o silêncio e a palavra, e que somente a escuta do pesquisador poderá penetrar e captar os significados do não-dito”

Os dados obtidos a partir das entrevistas foram analisados quantitativa e qualitativamente buscando construir o inter-relacionamento com o aporte teórico escolhido considerando, contudo, que de acordo com Silva (2006, p. 38), na “metodologia da entrevista compreensiva, o processo de desvelamento do objeto de estudo se constrói pouco a pouco por meio de uma elaboração teórica que aumenta, dia após dia, a partir de hipóteses forjadas no campo da pesquisa”.

8 O LOCUS E AS VOZES DOS ATORES SOCIAIS

8.1 SELEÇÃO DOS ELEMENTOS DE ANÁLISE

Para realização da pesquisa e apresentação e análise dos resultados da pesquisa foram definidos alguns elementos considerados importantes para fornecer subsídios à discussão e confrontar com as hipóteses estabelecidas.

O primeiro elemento definido foi os atores sociais locais, buscando assim identificar não só a percepção dos mesmos sobre a Feira e o Vale Feira, mas também sobre como o Vale Feira contribui para a mobilização, o comprometimento e a criatividade destes atores em relação ao mesmo. O segundo elemento refere-se aos beneficiários, neste caso os feirantes e as famílias beneficiárias, e os respectivos benefícios decorrentes do uso do Vale Feira, com destaque para os benefícios associados a segurança alimentar e nutricional para ambos os beneficiários.

Outros dois elementos de análise e discussão importantes que foram definidos são a participação e o controle social em torno da Feira e o do Vale Feira. Os fatores de aceitação, rejeição e desistência em relação ao Vale Feira na percepção dos diferentes atores sociais locais são também elementos que compõem o conjunto de elementos de análise e discussão. E, por fim, o elemento relacionado aos desdobramentos, proporcionados ou demandados pelo Vale Feira.

8.2 A FEIRA E O VALE FEIRA COMO PRODUTO DA MOBILIZAÇÃO, DO COMPROMISSO E DA CRIATIVIDADE DOS ATORES SOCIAIS LOCAIS

O município de São Jose do Herval criou, em 2019, o Vale Verde (Vale Feira) estipulado no valor de R\$ 30,00 para até 80 famílias em condições de “vulnerabilidade social residentes no perímetro urbano e entorno do mesmo” e embora não esteja explícito na lei, o Vale Verde é para ser utilizado na aquisição de alimentos na feira da agricultura familiar “visando a melhorar a alimentação da população mais carente na zona urbana” (PMSJH, 2019, p. 1) com os seguintes objetivos:

“1. Beneficiar famílias em condições de vulnerabilidade social de nossa cidade, melhorando a alimentação das mesmas através de alimentos saudáveis vindo da agricultura local; 2. Exigir das famílias beneficiadas algum tipo de melhoria em suas residências e sua alimentação, visando a melhorar a saúde como um todo; 3. Acompanhamento de tais beneficiários por parte do setor de assistência social a cada período para verificação da eficiência do programa na vida das famílias, com

pesquisas de satisfação entre outras que possam ser feitas junto ao setor de unidade sanitária do município” (PMSJH, 2019, p. 2).

Contudo, é importante destacar que esta iniciativa da Feira e do Vale Feira são desdobramentos, primeiro, de uma condicionalidade de um programa de governo estadual, e segundo, de um gargalo identificado pelos atores sociais locais. Pois, como relata a representante da Entidade B, a ideia da feira “surgiu a partir do programa estadual Segunda Água¹³⁰ que repassava kits de irrigação ao município, sendo a contrapartida do município a instalação de uma feira local para os beneficiários ofertarem sua produção”.

No entanto, foi possível identificar que, inicialmente, a feira não teve o resultado esperado, pois, havia sido criada como uma condicionalidade e não como uma demanda dos consumidores¹³¹. É possível observar que houve uma organização do lado da oferta, mas havia um gargalo no lado da demanda, um público consumidor para viabilizar e sustentar a realização da feira.

Mas, por outro lado, observa-se que houve uma mobilização dos atores locais em manter a Feira ativa e criar alternativas para isso, com importante participação da Assistência Técnica e Extensão Rural da EMATER e do compromisso político do gestor municipal com a feira e o Vale feira. Pois, conforme destaca a representante da Entidade B, a partir do gargalo identificado...

“(…) surgiu a necessidade de criar um público fixo neste ponto de comercialização [Feira]. Partiu-se então de exemplos de outras prefeituras que já haviam implementado esse vale para funcionários públicos, no entanto, o prefeito, na época, decidiu trocar o público beneficiário por pessoas em vulnerabilidade social que residem na zona urbana e que não possuem condições de plantar para o consumo por falta de espaço (ENTIDADE B).

A criação do Vale Feira vai ser o diferencial para a manutenção da feira e para proporcionar acesso a alimentos saudáveis para as famílias em vulnerabilidade social, assim como destaca a Entidade B, onde “o Vale Feira foi pensado para que a feira tivesse um movimento maior e um desenvolvimento maior (...) para que os feirantes tivessem uma venda maior e as famílias tivessem acesso a um produto mais limpo, mais saudável”.

¹³⁰ Fruto de convênio, na época (2018), da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural (SDR) com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o programa “Segunda Água tinha como objetivo garantir acesso à água para produção no meio rural às famílias em situação de vulnerabilidade social, promovendo a segurança alimentar e hídrica por meio da construção de micro açudes, cisternas e instalação de sistemas simplificados de irrigação” (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

¹³¹ Pois, embora não existia outra feira no município é importante considerar que estamos falando de um município com uma população urbana de apenas 1.336 habitantes.

Dessa forma, é possível identificar então, conforme destaca a Entidade B, que “a feira demandou o vale” tendo em vista as limitações de público consumidor. Pois, de acordo com a Entidade C, que participa desde a construção da feira, “a feira teve vários momentos, desde o início a gente esteve envolvido. Neste último formato, quando a gente retomou as atividades da feira, aí sim, teve a criação do Vale Feira”.

Pois, conforme destaca a Entidade B, embora existam consumidores que não possuem o Vale Feira que compram na feira não são suficientes para manter a feira, “eles [feirantes] vendem bastante a dinheiro para outras famílias, mas o que mantém mesmo [a feira] são os vales (...). A feira tinha venda razoável [antes do Vale Feira], mas nada do que se compara com agora”.

Essa constatação das entidades que acompanham a Feira, com relação a representatividade do Vale Feira para as vendas, é corroborada pela fala da Feirante C que argumenta que “vale a pena a gente ir na feira por causa do vale, porque se depender das pessoas que vão comprar com dinheiro, não vale a pena, tem muito pouco que compram. A venda principal na feira é para quem tem o Vale [Feira]”.

Do ponto de vista prático, o funcionamento do Vale Feira é relativamente simples, conforme relata a representante da Entidade B,

“O vale feira é um ticket de papel, que possui o valor de 10,00 (cada beneficiário recebe três vales). Essa divisão é para facilitar a compra de diferentes feirantes, sendo proibido o troco por dinheiro. Cada mês ele possui uma cor, evitando o acúmulo de vales, fazendo com que cada beneficiário utilize dentro do mês recebido. Cada família vai até a secretaria de assistência social para retirar seus vales mensalmente. E para os feirantes receber, eles trazem os vales juntamente com o talão de produtor, fazem uma nota referente aos itens comercializados, recebendo da prefeitura municipal, através de depósito, o valor correspondente”.

Além disso, no que se refere à Feira, ela é realizada semanalmente, as quintas de manhã junto a uma parada de ônibus, onde os feirantes se dividem em dois grupos para participar – um grupo com dois feirantes e outro com três. Cada semana é um dos grupos que realiza a Feira. Essa divisão observou a diversidade de produtos de cada feirante e teve como objetivo não sobrecarregar a Feira com um mesmo produto de diferentes feirantes.

Da mesma forma, as famílias beneficiárias do Vale Feira recebem o Vale Feira uma vez por mês, que também foram divididas em dois grupos, um grupo recebe o vale no início do mês e o outro grupo depois do dia 15 do mês. Estratégia essa adotada para que a Feira tenha um fluxo previsível e contínuo de consumidores durante todo o mês. Assim como destaca a Feirante A “eles [beneficiários do Vale feira] estão esperando a gente lá (...) eles já

sabem que a gente vai, mas às vezes vêm mais pessoas com o vale do que eles [entidades] avisam”.

8.3 UMA INICIATIVA QUE ATENDE MÚLTIPLOS BENEFICIÁRIOS E PROPORCIONA MÚLTIPLOS BENEFÍCIOS

Como visto anteriormente a tipologia do Vale Feira criado no município tem como objetivo proporcionar às famílias em vulnerabilidade social o acesso à alimentação saudável através da feira da agricultura familiar contribuindo assim para beneficiar diretamente, no mínimo, dois públicos diferentes: Agricultores familiares e famílias em vulnerabilidade social e um conjunto de benefícios socioeconômicos.

Pois, como destaca a representante da Entidade A, “de certa forma, está ajudando as duas áreas. Está fazendo com que o produtor tenha incentivo de produzir e querer vender, porque é uma alternativa a mais para gerar renda e ajuda ainda a família carente (...) que precisa de uma ajuda extra”, dando ênfase ao fato de ser “um programa que realmente foi criado pelo município” (ENTIDADE A).

Da mesma forma, para o representante da Entidade C com o Vale Feira “o município atende a parte social dos beneficiados com o Vale [Feira], atende essa demanda, traz uma saúde melhor para elas e também a parte econômica dos próprios beneficiados do Vale [Feira] e principalmente do produtor” destacando ainda a relevância do programa para o município – pequeno – a que “não tem muitas alternativas, muitas opções econômicas” (ENTIDADE C).

Nesse sentido, são apresentados na sequencia os dois públicos mais beneficiados, assim como os principais benefícios apontados pelos mesmos e pelas entidades parceiras como também os aspectos observados e apontados no que se refere a SAN, ao controle social do programa, aceitação e rejeição do Vale Feira e os seus desdobramentos.

8.3.1 Feirantes e o Vale Feira

Atualmente são cinco famílias de agricultores que realizam a feira, com um detalhe importante: a feira é realizada pelas mulheres agricultoras. Isso “foi uma definição delas [das mulheres]” argumenta a representante da Entidade B. Outro aspecto importante é que três

famílias nunca tinham realizado feiras, somente duas tinham experiência com feira. Três delas estão fazendo feira desde a criação da feira, as outras duas iniciaram no decorrer da feira.

Importante destacar também que as cinco famílias de feirantes são agricultores familiares com pequenas unidades de produção, na média de oito hectares. Os principais sistemas de produção presentes nas unidades de produção são: leite, grãos (feijão, milho, soja, trigo), hortaliças, flores e agroindústria (esta última, presente em duas famílias, numa já formalizada e em outra, em processo de formalização).

Em três, das cinco famílias, a renda da feira “entra no bolo todo” (FEIRANTE C) e, nestes casos, ajuda a custear as despesas gerais da família. Em relação às outras duas famílias, uma delas a renda é específica para a mulher, sendo parte utilizada para custear os custos de produção e em novos investimentos para diversificar e ampliar a produção, na outra, embora a renda da feira “é prioritária para a mulher” (FEIRANTE A) está apenas custeando os custos de produção e os investimentos realizados, tendo em vista que faz pouco tempo que iniciaram a feira.

Observa-se, contudo, a importância da Feira para inclusão produtiva das mulheres e também na geração da renda familiar proporcionando relativa autonomia financeira para as mulheres, que embora acabem priorizando gastos/investimentos que não sejam exclusivamente delas, mas que de certa forma trazem realizações como observa a Feirante B, “sempre investi tudo o que ganhei nos filhos, agora estão todos formados”. Além disso, na avaliação da Feirante A, “é melhor fazer a feira do que trabalhar para fora”.

Este aspecto da renda é destacado pelos demais atores sociais como um dos principais benefícios econômicos da Feira e do Vale Feira para as famílias dos feirantes, “porque [com a feira] estão tendo uma oportunidade de vender, uma oportunidade a mais de gerar renda para a propriedade” (ENTIDADE A). “Uma renda mais certa, porque na verdade a renda maior deles [na feira] é para a questão do vale” (ENTIDADE B). “São pessoas que não tem uma renda tão alta e isso incrementa a renda dessas pessoas” (ENTIDADE C).

A pesquisa identificou que a renda da Feira¹³² chega a representar entre 20% a 50% da renda monetária familiar para quatro das cinco famílias de feirantes e, além de ser “uma alternativa a mais de renda para o produtor” como também observa o representante da Entidade C, a Feira e o Vale Feira são “uma forma de escoamento da produção desses

¹³² Não era objeto de estudo aprofundar e detalhar os valores monetários recebidos individualmente por cada família, apenas registrar o percentual que a feira contribui na renda. Cabe destacar, no entanto que os valores mensais do Vale Feira, tomando por base as 80 famílias que recebem e o valor de 30 reais por família, o valor movimentado com o Vale Feira é de R\$ 2.400,00 mensais.

agricultores (...) são todos agricultores familiares e há uma dificuldade de escoar a sua produção”, contribuindo assim para a organização, planejamento e aumento da produção.

Pois, conforme destaca a representante da Entidade A, “tem famílias dessas que entraram para a Feira (...) que produziam e sobrava [excedentes da produção], mas não tinham oportunidade de vender em algum lugar, hoje estão vendendo e, a gente tá vendo que as famílias estão produzindo muito mais”.

Essa percepção das entidades locais é referendada nas respostas dos feirantes, pois para as cinco famílias o Vale Feira exigiu/contribuiu para aumentar a diversidade e a quantidade de alimentos produzidos, a exemplo da resposta da Feirante B: “eu plantava 50 pés de alface por semana [no início], agora estou plantando 200 pés”.

Da mesma forma a feirante A, viu na feira uma oportunidade de aumentar e diversificar a produção ofertada na feira, pois conforme relata a feirante, inicialmente vendia apenas as verduras na Feira e fazia venda dos panificados em casa. “A Emater incentivou colocar a agroindústria aí vende mais lá [na feira], vende para aqueles que têm o valezinho e vende para as outras pessoas que chegam também, alguns encomendam e a gente leva” (Feirante A).

Nesse sentido, a representante da Entidade B argumenta de como a Feira e, principalmente o Vale Feira, complementam o trabalho da assistência técnica, pois os “agricultores que vendem [na feira], que normalmente a gente incentiva que produzam, primeiro para sua subsistência e depois para que consigam ter o excedente para possível venda, inicialmente para o mercado institucional e agora para o Vale Feira”.

Observamos aqui uma menção ao mercado institucional, neste caso, ao PNAE e ao PAA, embora apenas dois feirantes tenham mencionado que, além da Feira, comercializam no PNAE. A maioria deles (quatro), além da feira, vende direto nas residências, três vendem direto na propriedade e duas vendem também nos mercados do município.

Da mesma forma, embora não haja PAA atualmente no município, a experiência do PAA no município ficou conhecida como Cesta Verde¹³³ assim como relata a Feirante B, “cheguei vender para o Cesta Verde através da cooperativa de Pouso Novo. Eles entregavam

¹³³ No caso da experiência com o PAA no município de São Jose do Herval, o mesmo ficou conhecido como Cesta Verde, conforme relato dos entrevistados, sendo que era operacionalizado por uma cooperativa de um município vizinho. Os alimentos eram trazidos até o município e a distribuição era realizada pela Secretaria de Assistência Social e a Secretaria da Agricultura. Segundo os relatos dos entrevistados, esse nome de Cesta Verde foi dado em virtude dos “alimentos frescos da agricultura familiar”. No entanto, há também a observação feita pelos feirantes de que, na época, os alimentos, na sua maioria, eram adquiridos de agricultores de outros municípios. (N/A).

no CRAS e depois distribuía para as pessoas carentes. Se voltarem com esse programa quero entregar porque a gente pega o dinheiro todo junto”.

No que tange a assistência técnica, quatro famílias disseram que recebem assistência técnica da Emater e também da prefeitura municipal, já outra disse que “recebia da Emater, mas agora não tem. Da prefeitura nunca veio” (Feirante B). Ainda em relação à Emater, a Feirante A complementa: “agora [a Emater] está sem agrônomo, é pra vir outro agrônomo até final do ano”, demonstrando assim a necessidade e expectativa dos feirantes em relação ao acompanhamento técnico.

Cabe destacar que quatro das cinco famílias de feirantes entrevistadas declaram que seu sistema de produção usado para produção dos alimentos *in natura* para comercialização na feira é de base agroecológica, a outra declarou que é parte agroecológico, parte convencional. Pois de acordo com a representante da Entidade B: “todos os produtores produzem em sistema de base agroecológica, mas nenhum possui certificação orgânica”.

No entanto, observou-se, por um lado, que houve um trabalho de assistência técnica com apropriação dos conhecimentos pelos feirantes, e por outro, como esse conhecimento, na perspectiva agroecológica, demanda e contribui para a construção do conhecimento coletivo, conforme destaca a Feirante D: “coisas que a gente não sabe, eu pergunto nas reuniões que a gente vai, sou bem tagarela. Tem coisas simples que a gente não sabe”, dando demonstração do conhecimento adquirido, por exemplo, para controle de alguns insetos.

“Coloca o fumo num balde de água e deixa dois dias, depois passa para a lagarta (...) faço um com detergente, óleo de cozinha e bicarbonato para controlar a mosca branca e pulgão (...) tem, outro que faço com leite para a mosca branca (...) aprendi com um e com outro, nos encontros da Emater que eu ia” (FEIRANTE D).

As contribuições da assistência técnica¹³⁴ associadas às demandas criadas pela Feira e pelo Vale Feira contribuíram também para a melhoria na apresentação dos alimentos, das embalagens conforme destaca a Feirante C: “quando começamos, usávamos embalagem plástica de rolinho, agora uso uma embalagem melhor e com os rótulos”.

Embora, apenas duas feirantes responderam que o Vale Feira contribuiu para melhorar a qualidade dos produtos ofertados, houve uma justificativa bem plausível, pois segundo a Feirante D: “desde o começo foi explicado que tinha que ser produto de qualidade (...) se o produto não estiver bom, nem levo”.

¹³⁴ Não só da assistência técnica, mas também da pesquisa, como fica explícito no relato da Feirante B: “Veio uma menina fazer uma pesquisa e ela falou para eu parar com o fumo. Era meu sonho sair do fumo e plantar flores”.

Cabe destacar ainda que a troca de saberes e conhecimentos não acontecem somente nos encontros técnicos, o ambiente da Feira também proporciona essas trocas imateriais, como relata a Feirante B: “sempre tem alguma experiência, uma dá uma receita que deu certo, outra da outra, tanto de comida, como de lidar na horta, que ninguém sabe tudo né, sempre tem alguém que sabe mais que a gente”.

Esse elemento da Feira como espaço de sociabilidade vai se revelar como benefício e experiência para além do econômico, ao passo que foi unânime as respostas dos feirantes em relação a gostar de fazer Feira. Pois, conforme argumenta a Feirante D: “além de vender eu converso com bastante gente conhecida, amigos”.

Nesse mesmo sentido a Feirante B argumenta: “a gente vai lá e conversa com outras pessoas, às vezes faz tempo que a gente não vê aquela amiga, e lá na feira a gente encontra ela... a gente sai da rotina. A gente fica só aqui [na propriedade], é como se fosse um passeio lá [na Feira]”.

É possível observar que a oportunidade que a Feira tem proporcionado às feirantes (neste caso em particular, às mulheres) de poder “sair da rotina” e “conversar com outras pessoas” [grifos meus] estão bastantes presentes nos depoimentos, conforme complementam a Feirante E: “depois que a gente começa [fazer a feira], conhece muitas pessoas” e a Feirante C que relata que fazer Feira permite “sair da rotina, conversar com as pessoas”, destacando também que é uma oportunidade de conversar com a “colega de Feira”.

Para além dos benefícios econômicos da Feira e do Vale feira, observa-se também que há uma satisfação nas feirantes com a oportunidade de fazer Feira e como elas buscam construir uma relação de reciprocidade com os consumidores da Feira (tanto os beneficiários do Vale Feira quanto os demais), pois conforme destaca a Feirante A, ao “tratar bem as pessoas, elas ficam felizes de ir comprar lá [na Feira]”.

Ainda, de acordo com a Feirante E, “a saúde, para nós e para quem compra na Feira” também é um benefício não econômico, destacando assim o aspecto da saúde relacionado ao alimento, tanto para o consumo das famílias das feirantes, quanto aos alimentos ofertados pelas feirantes aos consumidores.

Há, no entanto, dois pontos que demandam atenção no que se refere às famílias das feirantes, o primeiro deles é em relação ao local da Feira, tema esse que gera certo descontentamento nas feirantes, pois conforme a Feirante C, ao ser questionada se gostava de fazer a Feira, pontou: “as vezes a gente gosta, as vezes não, o nosso lugar não é muito bom, principalmente quando chove”.

Cabe destacar, por um lado, que esse tema do local da Feira também é de preocupação das entidades apoiadoras, pois de acordo o representante da Entidade C, “um espaço para a Feira com mais estrutura é necessário” e, da mesma forma a representante da Entidade A pontua: feira é rua, é ar livres, mas não expostos ao tempo, e por outro lado, estão sendo discutidas alternativas, inclusive com outro local já previsto, assim como conclui o representante da Entidade C, “já tem vários projetos, várias discussões”.

O segundo ponto relevante (e preocupante) para considerar é em relação à sucessão familiar, pois, no geral¹³⁵, as famílias dos feirantes são compostas por agricultores/agricultoras com mais de 50 anos e apenas uma delas possui sucessão familiar definida, nas demais, uma ainda não definiu e as outras três não possuem sucessores.

8.3.2 O Vale Feira para famílias beneficiárias

Conforme visto anteriormente, o Vale Feira foi destinado, por uma decisão do gestor público municipal e conforme previsto na Lei Municipal 1.565 de 2019, para famílias em vulnerabilidade social. De acordo com o previsto na mesma lei foi realizado o cadastro das famílias interessadas até o número de 120 famílias sendo que o limite de beneficiários foi estipulado em até 80 famílias beneficiadas, ficando as demais na suplência (PMSJH, 2019).

Além da obrigatoriedade de estar cadastradas no CadÚnico e “residir na zona urbana ou arredores” (PMSJH, 2019), foi utilizado um conjunto de critérios¹³⁶ com as respectivas pontuações, previstos no anexo da referida lei, para a seleção dos beneficiários. E, embora não esteja previsto na lei, a representante da Entidade B informou que os nomes das famílias selecionadas foram homologados pelo Conselho Municipal de Assistência Social. Além disso, embora também não esteja previsto na lei, o cadastro da família beneficiária é realizado no nome da mulher, sendo ela a beneficiária titular do Vale Feira (GESTORA B).

Das dez famílias entrevistadas observou-se uma média de quatro pessoas na família, sendo a menor com duas pessoas e a maior com cinco pessoas. Em todas as dez famílias alguém da família (que reside na mesma casa) recebe o Bolsa Família e nove receberam ou estão recebendo o auxílio emergencial e, nove delas também já foram beneficiadas com

¹³⁵ Das cinco famílias entrevistadas, apenas em uma delas existe um dos proprietários com menos de 50 anos, nas demais todos os proprietários (casal) tem mais de 50 anos.

¹³⁶ Famílias com renda per capita de até R\$ 300,00 mensais (50 pontos); famílias com renda per capita de até R\$ 400,00 mensais (40 pontos); famílias em situação de vulnerabilidade social (50 pontos); famílias com pessoas portadoras de deficiência (40 pontos); idosos acima de 65 anos com renda de até 1 salário mínimo por idoso (20 pontos) e; famílias com gastos com saúde comprovados (30 pontos) (PMSJH, 2019).

alimentos através do PAA, comprovando assim, de um lado, a experiência das famílias com programas de transferência de renda e, de outro, a experiência com programas de abastecimento alimentar.

Além disso, todas as famílias têm filhos (ou neto) residindo junto. Nove das dez entrevistadas possuem filhos ou netos (há casos que o/a filho/a e netos/as residem junto na residência da entrevistada) em idade escolar. No entanto, dessas nove famílias que possuem alguma criança na escola, apenas três disseram saber que seus filhos recebem alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar. Essas mesmas três entrevistadas disseram concordar que a alimentação da agricultura familiar é de melhor qualidade e essa informação incentivou a priorizar alimentos da agricultura familiar.

Conversamos com as beneficiárias sobre a importância do Vale Feira (enquanto política pública municipal de transferências de renda) direcionar/condicionar a aquisição dos alimentos na Feira da Agricultura Familiar, sendo que oito, das dez entrevistadas disseram concordar com esta condicionalidade, a qual vai contribuir para que a maioria das famílias tenha acesso à Feira. Pois, das dez famílias entrevistadas, apenas três já frequentavam a Feira antes de receber o Vale Feira.

No entanto, das famílias entrevistadas que já frequentavam a feira antes do Vale Feira, constatou-se que elas iam à Feira eventualmente, “quando sobrava um dinheiro” argumenta a Beneficiária E. Da mesma forma, as restrições orçamentárias é o fator principal (quatro famílias) daquelas famílias que não frequentavam a Feira antes do Vale Feira (sete famílias).

Destaca-se, contudo, que três famílias das sete que não frequentavam a Feira antes de ter o Vale Feira, não iam porque não sabiam que tinha a Feira: “Nem sabia que tinha essa feira” destaca a Família F. Desse modo, observa-se que o Vale Feira ao ser um instrumento de acesso à Feira vai também popularizar a Feira, conforme argumenta a Beneficiária C: “Comecei a ir na feira porque comecei a pegar os vales (feira), a partir daí que sabia que tinha a feira”.

E, como vimos anteriormente a maioria das entrevistadas concorda que o Vale Feira seja direcionado para a Feira da Agricultura Familiar, pois, “se fosse no mercado, lá no mercado a gente não sebe se a verdura tem veneno, lá dos feirantes eles sempre dizem que não tem agrotóxicos, que não tem veneno” argumenta a Beneficiária C, ou ainda conforme destaca a Beneficiária H: “porque na Feira as coisas são mais saudáveis”.

Esse aspecto da qualidade do alimento ofertado na Feira e que as famílias beneficiárias do Vale Feira têm acesso também é destacado como um benefício pelas entidades parceiras corroborando ainda com os argumentos relativos às restrições orçamentárias apresentadas

pelas famílias conforme observamos no comentário da representante da Entidade B que argumenta que as famílias...

“(...) não precisam dispor desse valor do pouco orçamento que possuem (...) se elas tivessem que tirar do orçamento familiar, elas não vão dar prioridade para isso [Feira]. Elas vão ganhar esse vale para esse fim e elas vão lá [na feira], vão adquirir esses produtos que são oriundos da agricultura familiar sem uso de agrotóxicos, de boa procedência e que vai estar ajudando na questão da Segurança Alimentar e Nutricional das famílias” (ENTIDADE B).

Ainda sobre o aspecto econômico do Vale Feira o mesmo é consenso entre as famílias entrevistada como importante para auxiliar no complemento da renda familiar, embora, observou-se diferentes considerações como “ajuda um pouco” (BENEFICIÁRIA H), “é pouco, mas ajuda” (BENEFICIÁRIA J), “ajuda muito” (BENEFICIÁRIA D) ou ainda como conclui da Beneficiária F: “Esses vales ajudam, porque a gente pega pão, bolacha, verdura”. “Se não tivesse, seria pior” finaliza a Beneficiária J.

No entanto, é importante destacar que a metade das beneficiárias entrevistadas (cinco) disse que se não houvesse o Vale Feira não teriam iniciado comprar na Feira, e mesmo na outra metade que disse que independente do Vale Feira teria iniciado comprar, a maioria (três) argumentou que comprariam como menor frequência ou em menor quantidade: “não com essa frequência que vou tendo o Vale [Feira]” (BENEFICIÁRIA A), “não tendo [o Vale Feira] a gente ia comprar menos” (BENEFICIÁRIA E), “iria, mas bem menos” (BENEFICIÁRIA H).

Outro aspecto relevante é que todas as famílias entrevistadas afirmaram adquirir, eventualmente, alimentos além do valor do Vale Feira. No entanto, esse valor adicional é de até trinta reais mensais. Pois conforme afirma a Família A: “eu sempre tenho que colocar um pouco [de dinheiro] (...) a gente sempre vai com uns troquinhos a mais [do que o vale], por exemplo, eu pego um pacote de bolacha, um pão, um feijão, me sai mais barato na feira que no mercado”.

Aqui aparece o aspecto preço que, no entanto, não é percebido igualmente por todas as famílias, pois para a Família E “tem coisa que está menos, tem coisa que está mais [na feira em relação ao mercado]”. Essa comparação com o mercado também é apontada pela Família L, contudo com uma justificativa para priorizar a Feira, “os preços são mais ou menos igual aos do mercado, mas é um produto bom [na Feira]”. Já para a Família L “os preços [na feira] são mais altos”

Nesse sentido ainda, as entrevistas indicam que uma vez conhecendo a Feira e os produtos da Feira, a maioria das famílias (nove), em caso de não receber mais o Vale Feira, havendo possibilidades (financeiras) continuaria indo comprar na Feira, “porque tem produtos

bons lá [na feira]” argumenta a Família J, mas compraria menos” observa a Família F. Da mesma forma, as entrevistas indicaram que a maior preocupação das famílias (oito famílias) em relação ao Vale Feira é perdê-lo ou não existir mais, pois “se eles tirar [o Vale Feira] fica difícil a gente ir comprar” argumenta a Família F, demonstrando, por um lado, a aceitabilidade dos produtos ofertados na Feira, mas por outro, uma preocupação com a existência do Vale Feira para facilitar a aquisição dos alimentos.

No entanto, assim como para as Feirantes, a Feira não se resume apenas uma relação comercial para as famílias beneficiárias do Vale Feira e da mesma forma que a Feira é realizada pelas mulheres agricultoras, a compra na Feira é realizada exclusivamente pelas mulheres das famílias beneficiadas com o Vale Feira, ao passo que a totalidade das beneficiárias afirmou gostar de frequentar a Feira, sendo os três motivos apontados: a amizade com as feirantes (seis apontamentos); a Feira como um lugar agradável de ir (cinco apontamentos); a possibilidade de comprar alimentos frescos e de qualidade (cinco apontamentos).

Além dos motivos apontados acima, ir na Feira é uma oportunidade de “ver coisas diferentes” afirma a Beneficiária A. A Feira se torna um espaço de socialização, pois a maioria das beneficiárias (sete) afirmou que quando vai a Feira geralmente conversa com as feirantes¹³⁷, onde os principais assuntos são: sobre a forma de produção e/ou elaboração dos alimentos e; sobre os preços dos alimentos. Há ainda algumas que conversam também sobre assuntos não relacionado a Feira, “um pouco de tudo” resume a Beneficiária A.

Já a Beneficiária C é mais específica: “a gente conversa sobre os produtos (...) tem umas que fazem bolacha, fazem pão, aí pergunto, porque tem minha mãe que tem diabetes e colesterol e não é todo o tipo de coisa que ela pode comer”. Nesse sentido também a Beneficiária I destaca que tem que “ver se não foi usado leite [na elaboração do alimento]” porque tem um filho pequeno com intolerância à lactose.

As respostas mostram também que há uma empatia das Famílias com as Feirantes, especialmente em relação a produção, pois como destaca a Beneficiária E, “as vezes [a conversa] é sobre o tempo que está ruim para as plantas”. E da mesma forma, contribuem para dar um feedback dos produtos: “as vezes é sobre alguma mercadoria que estava meio dura” finaliza a Beneficiária E fazendo referência a compra de um determinado panificado. Ainda,

¹³⁷ Três das entrevistadas afirmaram que ficam mais de 20 minutos na feira, as demais (sete) ficam entre 10 a 20 minutos. Como o fluxo de clientes é pequeno aproveitam para conversar, conforme foi possível observar no dia de realização da Feira.

de acordo com Beneficiária A, que afirmou que geralmente conversa e questiona sobre os produtos, “as vezes eles [feirantes] explicam sem a gente perguntar”.

Por fim, a Beneficiária H, resume de certo modo a relação de reciprocidade e confiança criada entre as feirantes e as beneficiárias, ao destacar que gosta de comprar na Feira “porque tem produtos bons, feitos com maior carinho”. Da mesma forma, ao concluir que procura “comprar um pouco de cada uma” demonstra o comprometimento com as orientações das entidades parceiras.

Pois, embora não esteja previsto na lei e seu anexo, há uma orientação das entidades parceiras do programa, como contrapartida, que as famílias beneficiárias do Vale Feira procurem adquirir alimentos de todos os feirantes com o objetivo de diversificar sua dieta – atendendo assim o objetivo primeiro do programa – e como forma de contribuir para que todas as feirantes consigam comercializar os alimentos que ofertam¹³⁸.

Ainda em relação às contrapartidas das beneficiárias do Vale Feira, além do objetivo dois do programa que é “exigir das famílias beneficiadas algum tipo de melhoria em suas residências e sua alimentação, visando a melhorar a saúde como um todo”, conforme relato das feirantes haviam sido pactuadas outras contrapartidas nas reuniões que foram realizadas quando iniciou o programa como o uso de sacolas permanentes/retornáveis pelas beneficiárias¹³⁹.

Embora as contrapartidas estabelecidas ainda não estão sendo totalmente exigidas/cumpridas, identificou-se que a metade das beneficiárias entrevistadas concordam que deve haver contrapartidas. Três responderam que não deve ter, uma não quis responder e outra apenas respondeu que “se fosse aumentar [o valor do Vale Feira] poderia ter, porque com esse valor é pouco para estar fazendo mais caminhadas” (BENEFICIÁRIA F).

Importante destacar que das três beneficiárias que responderam que não deveria ter contrapartida ao serem questionadas se continuariam no programa uma vez existindo as contrapartidas e havendo a necessidade de cumpri-las, duas delas responderam que sim e uma disse que não, observando, no entanto, que até poderia ficar se “somente for dentro do horário que possa participar” (BENEFICIÁRIA E).

No entanto, além da maioria concordar em realizar eventuais contrapartidas, observamos que há interesse e disposição para a realização de algumas contrapartidas

¹³⁸ Embora, haja a orientação para aquisição de produtos de todos os feirantes as beneficiárias reclamam que o valor do Vale Feira já está defasado e, uma delas argumentou que “os produtos que tem lá, eu tenho em casa” Beneficiária G, e outra reclamou da falta de diversidade, pois, “ultimamente tem tido mais panificados” argumenta a Beneficiária I.

¹³⁹ De acordo com os relatos das feirantes, cada família recebeu uma sacola de pano e deveria levá-la toda vez que fosse comprar na feira (N/A).

específicas que foram sugeridas¹⁴⁰: oficinas/cursos sobre higiene e aproveitamento de alimentos (oito apontamentos); oficinas/cursos sobre usos de plantas medicinais e plantas alimentícias não-convencionais (oito apontamentos); oficinas/cursos sobre separação de lixo e técnicas de compostagem (sete apontamentos); oficinas/cursos sobre elaboração de alimentos¹⁴¹ (sete apontamentos); oficinas/cursos para produção de alimentos e chás em pequenos espaços (cinco apontamentos)

Por outro lado, embora a maioria das beneficiárias se mostraram muito satisfeita (duas) ou satisfeita (sete) com o Vale Feira, todas argumentaram que o valor está defasado, pois para a maioria (seis) o valor é baixo, ajuda, ou como destacou a Beneficiária J, “se não tivesse seria pior”, no entanto, mesmo para aquelas que responderam que o valor é razoável (três), afirmam que o valor precisa ser aumentado.

Para mim está bom, mas se eles aumentassem um pouquinho, porque as coisas tudo aumentaram, o Vale [Feira] faz quase dois anos que está esse valor e as mercadorias estão tudo mais caras. Tinha que aumentar ao menos uns 20 reais. Tu vai no mercado com 50 reais, tu não compra mais nada (BENEFICIÁRIA F)

Desataca-se, por um lado, que há um reconhecimento das beneficiárias em relação a ajuda do Vale Feira para auxiliar na alimentação, mas por outro lado, o aumento dos preços dos alimentos e outras despesas tem afetado a renda das famílias pois, “como que tu vai comprar remédio, pagar luz, pagar água, essas coisas, tu não dá conta com um salário mínimo. Acho que tinha que se ser um valor maior” argumenta a Beneficiária A.

8.3.3 O Vale Feira e a segurança alimentar e nutricional

Como visto anteriormente o primeiro objetivo do Vale Feira é proporcionar alimentação saudável para as famílias em vulnerabilidade social como, por exemplo, destaca a representante da Entidade A:

“É um meio de chegar a alimentação mais saudável na mesa da população porque vem direto do produtor, pessoas que produzem sem agrotóxicos principalmente. Porque se é uma coisa que está acontecendo aqui com esse pessoal que está vendendo na feira é eles produzirem verduras sem agrotóxicos”

¹⁴⁰ Houveram, inclusive, sugestões das feirantes sobre eventuais contrapartidas para as beneficiárias: que as famílias fossem orientadas a realizar a separação do lixo e fazer o plantio e cuidado do jardim das suas residências.

¹⁴¹ Foram sugeridos pelas beneficiárias os seguintes alimentos: conservas, pepino em conserva, schimias, alimentos para quem restrições alimentares (alimentos sem lactose, sem açúcar), pizza, bolo recheado, lasanha.

Essa percepção da SAN associada ao alimento saudável sem uso de agroquímicos é também defendida pelo representante da Entidade C, que argumenta saber da importância do alimento e como o Vale Feira tem contribuído para isso,

“(…) mais relacionado ao Vale [Feira] a gente pensou em incentivar a feira, não só a feira, mas também, em especial e principalmente, incentivar o alimento orgânico, o alimento produzido de forma sustentável (...). Para todos [agricultores, famílias beneficiárias do Vale Feira e poder público], a feira e a produção orgânica é uma ação sustentável, é uma questão de saúde”.

Há consenso entre entidades parceiras que o Vale Feira é uma ação de SAN, “importantíssima, porque ela é sustentável, ajuda a questão econômica das famílias (...) em especial a questão dos alimentos que não tem tratamento de químicos, tudo é direcionado para uma produção boa e saudável” sustenta o representante da Entidade C.

Da mesma forma, a maioria das feirantes (quatro) concordou plenamente que o Vale Feira representa uma ação importante do município para a Segurança Alimentar e Nutricional, pois “antes do Vale [Feira] estas famílias não tinham acesso a essa diversidade [de alimentos]”, justifica a Feirante B. Contudo, a Feirante A, faz uma observação importante ao concordar parcialmente, afirmando que “nutricional sim, porque elas [famílias beneficiadas com o vale] são instruídas a consumir coisas mais saudáveis, só que com o preço dos alimentos o valor do Vale [Feira] não garante segurança alimentar”.

Mas efetivamente do ponto de vista das beneficiárias, a maioria das entrevistadas¹⁴² (nove) afirmaram que houve mudanças na alimentação depois que começaram a receber e utilizar o Vale Feira. Para seis delas o consumo de produtos coloniais/artesanais aumentou. Pois como destaca a Beneficiária F:

“a gente não comprava muita bolacha [no mercado] porque não é bom comer essas coisas doces, agora eu compro [na feira] porque tem os vales. Eu não posso comer coisa doce porque tenho diabetes, mas eu compro para as crianças (...) a gente tem que comprar as coisas que é mais preciso, agora com o Vale [Feira] a gente compra bolacha, porque tenho as crianças que gostam de bolacha”.

Os panificados são um dos itens mais procurados pelas beneficiárias (oito apontamentos), pois como argumenta a Beneficiária J, “quando não tenho tempo de fazer em casa em peço lá na Feira”, ou ainda como justifica a Beneficiária A, “tem pessoa que não consegue sovar um pão porque já está idosa e daí vai pegar na Feira”.

Da mesma forma, em relação a verduras e legumes, também apontado por oito beneficiárias como os principais alimentos adquiridos na Feira, o consumo aumentou para a

¹⁴² Uma entrevistada não soube responder porque é o primeiro mês que está recebendo o Vale Feira.

metade das entrevistadas¹⁴³, pois de acordo com a Beneficiária C, “as vezes tem coisas que a gente não tem em casa, vou lá [na feira] se um não tem o outro feirante tem. Tem feirante que leva feijão, cebola, abóbora, moranga, batata doce, aipim, diversas verduras”.

No entanto, apenas para três beneficiárias entrevistadas disseram que o consumo de frutas aumentou depois do Vale Feira, pois conforme duas entrevistadas destacaram¹⁴⁴ e também conforme observação realizada na visita à Feira, é pouco a diversidade de frutas ofertada.

Já em relação ao consumo de alimentos processados e industrializados, apenas três beneficiárias entrevistadas afirmaram que diminuí depois que começaram a comprar na Feira com o Vale Feira, pois conforme justifica a Beneficiária A, se o Vale [Feira] fosse maior e houvesse maior diversidade de produtos na feira conseguiria diminuir o consumo desses produtos [processados/industrializados]. Já a beneficiária E argumenta: “já não comia antes, eu faço em casa, não compro [processados/industrializados]”.

Cabe destacar que para uma das beneficiárias entrevistada o consumo de alimentos processados/industrializados aumentou depois de receber o Vale Feira e comprar na Feira, pois segundo ela com o Vale Feira ela compra os produtos coloniais e sobra o dinheiro das outras rendas para comprar esses produtos (industrializados) no mercado.

De uma forma geral procuramos identificar a percepção que as beneficiárias tinham em relação ao seu conhecimento sobre as diferenças, benefícios e consequências do consumo de alimentos artesanais/coloniais e industrializados/processados. A metade disse não ter nenhum conhecimento (quatro) ou tem pouco conhecimento (uma). E, a outra metade disse ter conhecimento razoável (três) ou tem bom conhecimento (duas).

8.4 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Desde o início da implantação da Feira e depois do Vale Feira as entidades que participaram da organização foram: Prefeitura Municipal através da Secretaria Municipal de Assistencial (SMAS) e da Secretaria Municipal da Agricultura (SMA); Emater, com exceção do Sicredi que participou apenas da construção da Feira. Recentemente, em 2021, foi criada

¹⁴³ Uma entrevistada disse não ter mudado o consumo de frutas, hortaliças e legumes porque produz em casa. Ainda há uma outra entrevistada que disse que não mudou o consumo de hortaliças e legumes porque compra esses produtos de um outro agricultor que não é feirante e na feira ela compra panificados e grãos. Vale destacar que em nenhum caso houve diminuição do consumo de frutas, hortaliças e verduras.

¹⁴⁴ No geral as beneficiárias destacaram os seguintes itens que não encontram na Feira: queijo, moranga cabotia, mais variedade de verduras, mandioca, laranja, pepino, cebola, tomate, frutas (banana, maçã, pera, manga, mamão).

uma lei que regulamenta a Feira¹⁴⁵ com a instituição de um Comitê Gestor da Feira composto pelos órgãos e instituições citadas anteriormente, exceto o Sicredi, e que fica subordinado ao Conselho Municipal de Agricultura (CMA).

É importante destacar que o município não possui o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, ficando então, do ponto de vista legal, a Feira sob gestão e controle social do Grupo Gestor e do Conselho Municipal de Agricultura mencionados anteriormente e o Vale Feira sob gestão e controle social da Secretaria de Assistência Social e do Conselho Municipal de Assistência Social.

No que se refere à Feira, do ponto de vista prático, de acordo com a entrevistas observa-se que cada entidade possui ações específicas, sendo que a Emater é responsável pelo cadastro das feirantes e na organização da produção, trabalho que é complementado pela Secretaria da Agricultura através da médica veterinária que tem a função de organizar os feirantes e cobrar deles participação e responsabilidade.

E, embora o Sicredi não esteja no comitê gestor, teve um papel importante na organização inicial da Feira, pois como destaca o representa da entidade: “participamos da construção da feira (...) somos parceiros (...) nas sugestões, foi patrocinado algumas coisas com recursos do nosso fundo social para comprar mesas, caixas para transporte (...) como forma de subsidiar o produtor feirante”.

Da mesma forma, também não estando no grupo gestor, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) tem uma participação mais discreta, “a gente trabalha mais na parceria (...) em ajudar algumas coisas que eles [demais entidades e feirantes] precisam, as vezes até na comunicação entre os produtores” destaca a representante do STR, concluindo que sempre estão dispostos a contribuir pois “a gente apoia essa questão (...) quando a Emater tem atividade (...) nós somos parceiros para ajudar, se é um evento, se uma palestra, o que for que estiver desenvolvendo, nesse ramo [de SAN] a gente participa”.

No que se refere a Gestão do vale Feira, o programa é coordenado pela SMAS e é de competência da mesma incluir e excluir beneficiários, respeitando a lista de suplência aprovada pelo CMAS. Periodicamente esses beneficiários passam avaliação visando avaliar se os mesmos devem continuar recebendo, conforme condições das famílias naquele momento. No entanto, cabe destacar que a equipe que está atualmente na SMAS é nova, com algumas dificuldades ainda de domínio da, e na gestão do programa.

¹⁴⁵ Lei Municipal nº 1.665 de 05 de outubro de 2021 que autoriza o poder executivo municipal a instituir nova regulamentação para Feira Municipal de produtores rurais da agricultura Familiar de São Jose do Herval e dá outras providências (PMSJH, 2021).

8.5 ACEITAÇÃO, REJEIÇÃO E DESISTÊNCIA DO VALE FEIRA NA PERSPECTIVA DOS DIFERENTES ATORES LOCAIS

Na avaliação das entidades a aceitação do Vale Feira “é ótima” como destaca a representante da Entidade B. Segundo ela, as beneficiárias “estão contentes”, e inclusive há “outras [famílias] que estão sempre perguntando quando vai ter [Vale] para mais famílias” argumenta. Da mesma forma, ao justificar a boa aceitação do Vale Feira a representante da Entidade A justifica que...

“(…) um valezinho para a pessoa gastar lá na feira é trinta reais a menos que pessoa tira do bolso. Até porque a feira é bem diferente da Bolsa Verde [Cesta Verde] (...) que vinha aquele produto que chegava ali e a pessoa não tinha opção de escolher. *Na feira, ela escolhe*. E, o pessoal que está na feira está caprichando, estão vendendo produtos bons. Então, a aceitação é boa e rejeição não deve ter. Porque tem família aí que nem viriam na feira”[grifo meu].

A possibilidade de escolher o produto é destacada também pela Beneficiária A ao dizer que “gosta de ir [na Feira] porque dá para escolher” porque segundo ela, “na Cesta verde vinha coisas que a gente produz em casa” (BENEFICIÁRIA A). No entanto, faz uma ressalva dizendo que “gostava dos produtos que vinha na Cesta [Verde], porque tudo subiu né, porque com trinta reais eu não compro o que vinha da cesta (...) vinha schmia, pão, ovos, coisas que muita gente, como eu, não tem como fazer ou produzir” (BENEFICIÁRIA A).

Para o representante da Entidade C, “como fatores de aceitação, primeiro é a questão social, como é direcionado para pessoas carentes, tudo que incrementa na renda deles é muito válido”, e complementa destacando o aspecto da saúde e da responsabilidade do poder públicos: “se olharmos pela parte da saúde, é mais saudável, tem a parte que as pessoas desse público não têm essa percepção e quem tem que olhar para isso é o poder público”.

Já em relação à rejeição ao Vale Feira segundo a representante da Entidade B no início do programa ocorreram algumas situações onde, de um lado, algumas famílias com base na experiência do Cesta Verde (PAA) esperavam que seria algo semelhante, e de outro, algumas situações de famílias com problemas sociais e situações de vulnerabilidade social extremas desistiram.

“Teve algumas, um percentual mínimo, que não entenderam e achavam que iriam ganhar arroz, feijão, algo de maior valor, e optaram por desistir. Há ainda outras situações como famílias que possuem histórico de outros problemas como o alcoolismo (...). Aquelas que rejeitaram [o vale] são famílias que tem dificuldades de elaborar os produtos (...) não sabem utilizar os alimentos disponíveis na feira. Não têm o habito de comer uma cenoura, uma beterraba” (ENTIDADE B).

Embora tenham sido “feitas oficinas de preparação de alimentos, mas justamente as pessoas que mais precisavam não vinham” destaca a representante da Entidade B, e conclui,

“(...) a gente sente muito, porque as que mais precisavam não estão pegando [o Vale Feira]. O que elas fazem: elas veem no CRAS pegar cesta básica que tem feijão, arroz, farinha, massa, o que elas estão acostumadas a comer. Só que daí o valor nutricional do que estão comendo não é o que a gente gostaria que elas estivessem consumindo” (ENTIDADE B).

Para a Gestora A um dos fatores que pode contribuir para a rejeição do Vale Feira é a pouca diversidade de produtos disponíveis [na Feira] para troca [do Vale Feira], o que talvez justifique a resposta da Beneficiária E e da Beneficiária G ao dizer que “melhor se pudesse ser no mercado também [a troca do Vale Feira]”, “ao menos uma parte do valor” argumenta a Beneficiária E.

Há ainda outro elemento que pode contribuir com a rejeição, pois há uma relação entre o valor do vale feira e a distância que o beneficiário precisa se deslocar para ir na feira pois, por um lado, envolve custos de deslocamento ao passo que três beneficiárias apontaram essa relação ao serem questionadas¹⁴⁶ até que distância compensaria se deslocar para ir na Feira com o Vale Feira, e de outro, a necessidade de cumprir possíveis contrapartidas, conforme relata a Beneficiária 06, “se fosse aumentar [o valor do vale] poderia ter [contrapartidas], porque com esse valor é pouco para estar fazendo mais caminhadas”

No entanto, no conjunto das respostas das beneficiárias, incluindo a satisfação do Vale Feira, percebe-se que há uma boa aceitação do mesmo, inclusive reconhecendo (por unanimidade) que o mesmo seja ampliado para outras famílias, pois como afirma a Beneficiária F, “o que eu quero para mim, quero para todos”. No entanto, a beneficiária E, pontua: “com alguns critérios”.

Da mesma forma, houve o questionamento para os representantes das entidades parceiras sobre a ampliação do Vale Feira para outros públicos, todos concordaram que é importante ampliar, mas as respostas foram diferentes. Com dois apontamentos para população em vulnerabilidade social, um apontamento para idosos em geral, um apontamento para idosos em vulnerabilidade social, um apontamento para desempregados e um apontamento para pessoas enfermas.

Já o representante da Entidade C destacou que deveria ser destinado para a população em geral, pois segundo ele,

“(...) é uma questão muito econômica das famílias e do próprio município (...) deveria ser de direito de todas as famílias, a gente tem convicção que a Feira é um mecanismo de incentivo econômico para o produtor, social para os carentes, mas a

¹⁴⁶ Uma respondeu que compensaria se deslocar até 1 km e as demais não souberam responder.

questão de saúde para toda a população. Então as pessoas teriam que olhar para esse tipo de política pública pensando essa forma de incentivar os três aspectos: econômico, social e, em especial a saúde de todos. Se pudesse direcionar um valor para todas as famílias, sem dúvida nenhuma, seria importante” (ENTIDADE C).

Dessa forma observa-se que o Vale Feira contribui também para desmistificar alguns pré-conceitos em relação às políticas de transferência de renda, conforme podemos ver no comentário do representante da Entidade C, pois,

“(…) o Vale Feira vai para além da questão social, é diferente dos outros programas de distribuição de renda, não beneficiando só as pessoas mais carentes, mas acaba abrangendo mais, não é só o beneficiário, entra a parte econômica de distribuição de renda para o produtor, para o município vai gerar imposto, é um círculo e vai incentivar que os produtores produzem mais” (ENTIDADE C).

Ainda, a partir da experiência com o Vale Feire instigamos as beneficiárias e as representantes das entidades refletir sobre a importância das famílias ter uma renda mínima garantida exclusiva para aquisição da alimentação básica. Todas as beneficiárias e entidades consideram que sim, no entanto apenas uma beneficiária (BENEFICIÁRIA F) e um representante de entidade (ENTIDADE A) respondeu que todas as famílias deveriam ter essa renda mínima, e as demais responderam que somente os mais pobres. No entanto, a Beneficiária F argumenta “que seria bom para todos seria, mas seria importante para os mais pobres”. E, segundo a Beneficiária J, deveria ser para “quem não tem emprego ou que precisa cuidar dos filhos”.

8.6 DESDOBRAMENTOS

Conforme destaca a representante da Entidade B, “para o município [o Vale Feira] é um investimento baixo, um valor mínimo que faz muita diferença”. E, essa diferença é vista também nos desdobramentos condicionados, tanto pela Feira quanto pelo Vale Feira, pois conforme destaca a representante da Entidade B o apoio da profissional veterinária, por exemplo, para contribuir a para ampliar a oferta de alimentos agroindustrializados na Feira é um desdobramento a partir de uma demanda que foi identificada, pois,

“A partir da necessidade de ter mais produtos na feira, a gente pensou na questão das agroindústrias. Foi pensando que se tivesse aprovação de uma lei que incentivasse as agroindústrias existentes (...) e para as novas (...) as pessoas iriam ficar motivadas em fazer esse investimento”(ENTIDADE B).

Nesse sentido, de acordo com a Gestora A, “para resolver a ausência de alguns produtos na feira, em especial os de origem animal, foi elaborado um projeto de lei que tem como objetivo o incentivo às agroindústrias.

“Dentro dele [projeto de lei], tem uma ajuda técnica e uma ajuda financeira. A ajuda financeira seria em relação a construção. (...) construção seria quarenta reais por metro quadrado até o limite de 250 metros quadrados e também para reforma de vinte reais por metro quadrado. E, na parte técnica, seria uma ajuda relacionada a documentação, à burocracia, que a gente sabe que tem, tanto da parte ambiental, a parte sanitária (...) da parte da engenharia para o projeto. Então, essa lei [projeto de lei] também conta com esse auxílio, inclusive até alguma ajuda gerencial” (GESTORA A).

Ainda conforme destaca a Gestora A, “há agricultores interessados e tem muitos que vendem, por exemplo, mel e embutidos ainda na informalidade”. E, “essa lei de incentivo às agroindústrias vai criar oportunidades para outros ramos que ainda não tem no município, como ovos caipira, embutidos, queijo, proporcionando um leque maior de alimentos disponível para as famílias [do Vale Feira] adquirir” destaca a representante da Entidade B,

Embora o representante do Sicredi argumentou que não foi por influência ou relação com Vale Feira do município, a agência local do Sicredi criou também um Vale Feira, no valor de quarenta reais, para seus colaboradores adquirir produtos na Feira, segundo ele “com o andamento da feira, para incentivar a feira, a gente decidiu, no mesmo sentido, fazer um vale para os colaboradores para incentivar na utilização na feira”.

9 UMA DISCUSSÃO NECESSÁRIA

9.1 SOBRE OS FATORES QUE CONTRIBUEM NA ACEITAÇÃO, REJEIÇÃO E DESISTÊNCIA DO VALE FEIRA DE ACORDO COM OS DIFERENTES ATORES LOCAIS

9.1.1 Aceitação

Cabe destacar novamente que o público beneficiário a quem é destinado o Vale Feira são famílias de baixa renda e em vulnerabilidade social com o objetivo de proporcionar acesso a uma alimentação saudável às mesmas. E, embora o Vale Feira não seja em moeda oficial, tem o mesmo valor da moeda, conforme explicado na seção anterior.

É nesse ponto que reside uma questão bastante importante: o fato do Vale Feira de SJH funcionar como Moeda Cidadã e possuir paridade e ser convertido posteriormente em moeda oficial e, mesmo limitando as trocas apenas na Feira dá ao beneficiário relativa possibilidade de escolhas, diferentemente do que receber uma cesta de alimentos pré-definida.

Da mesma forma é fundamental destacar também que o benefício é fornecido à mulher do grupo familiar e, a exemplo do Programa Bolsa Família contribui para maior participação e poder de decisão das mulheres no uso dos recursos disponíveis e estimula a sociabilidade, como visto nos relatos das beneficiárias, ao passo que assim como o dinheiro (no caso do PBF), o Vale Feira cumpre uma “função comunicativa (...) rompendo em muitos casos o isolamento das mulheres” (REGO; PINZANI, 2013, p. 208).

Nesse sentido, por um lado, Cruz e Pessali (2011, p. 145) destacam que “partindo-se da teoria da escolha do consumidor, supõem-se que os indivíduos são plenamente racionais e podem ordenar clara e inequivocamente o que fazer com o dinheiro” e, que neste caso, se refere ao Vale Feira, e embora limitado à Feira (o que podemos considerar como autonomia relativa), permite ao beneficiário escolher os alimentos ofertados na Feira.

Da mesma forma, por outro lado, embora o Vale Feira e a sua condicionalidade à Feira podem ser vistos como um grau de paternalismo, Cruz e Pessali (2011, p. 152) argumentam que “ao desenhar o mecanismo de transferência de renda, o planejador já tomou uma decisão

no lugar do beneficiário” e, a questão central não estaria em ser ou não paternalista e sim como exercer o paternalismo libertário¹⁴⁷.

Pois, nesse sentido, Cruz e Pessali (2011, p. 152) sustentam que os beneficiários de baixa renda não comprometem renda na “compra de informações”, ao passo que o Vale Feira, por direcionar o beneficiário à Feira contempla juntamente com a aquisição do alimento, a aquisição do conjunto de informações e aprendizado que as Feiras proporcionam (Figura 10).

Assim sendo, embora o Vale Feira de SJH seja exclusivo para uso na Feira – o que pode ser visto também como uma condicionalidade – é possível identificar, a partir da pesquisa de campo, que (1) a possibilidade de ter um recurso adicional para compra de alimentos, (2) a oportunidade de comprar na Feira e (3) a autonomia relativa no poder de escolha são fatores importantes para a aceitação do Vale Feira pelas famílias beneficiárias. Fatores esses que também são apontados como importantes pelas Entidades.

Corroborando com o resultado da pesquisa, apesar de ser um público diferente, Siqueira et alli (2022, p. 17), em recente pesquisa sobre o Vale Alimentação Papayas, que também é exclusivo para uso na Feira, destacam a autonomia na escolha dos produtos (que pode funcionar, a critério e interesse de quem está implantando o Vale também como condicionalidade) como um dos fatores positivos mencionado pelos usuários.

Ainda em relação à possibilidade da escolha do alimento outras duas informações relevantes são pontuadas, primeiro pela Beneficiária A ao relatar que o Vale Feira permite adquirir alimentos que não consegue produzir em casa por ser pessoa idosa e, segundo, o relato da Beneficiária F, ao priorizar alimentos da Feira para os filhos.

Aqui é possível destacar que, embora com sua autonomia relativa, o Vale Feira, a exemplo do PBF, contribui para as mulheres terem “liberdade na escolha dos bens de consumo”, especialmente quando se trata da alimentação dos filhos, pois, as mulheres “são melhores gestoras da economia doméstica” (REGO e PINZANI, 2013, p. 192, 193).

Do ponto de vista das Feirantes, pode-se dizer que a exemplo do PAA e do PNAE o Vale Feira tem ótima aceitabilidade, sendo os principais fatores o incremento das vendas e da renda das famílias, principalmente por proporcionar uma previsibilidade de vendas que contribui também para o planejamento da produção, conforme pontuado pelas feirantes.

¹⁴⁷ Cruz e Pessali (2011, p. 152) partem da ideia de Thaler e Sustein (2003, p. 175) de que “tais decisões são inevitáveis e indicam algum grau de paternalismo (...) uma escolha feita no intuito de influenciar as escolhas das partes afetadas de modo a melhorar seu bem-estar”. A questão estaria em melhorar o conjunto de informações disponibilizadas aos beneficiários criando espaço para incitar mudanças de preferências (CRUZ; PESSALI, 2011, p. 153), neste caso, na melhoria da alimentação.

Por fim, a pesquisa revela uma informação bastante importante no que se refere ao fator de aceitação do Vale Feira na percepção de atores sociais secundários¹⁴⁸, que embora não são/estão diretamente beneficiados/envolvidos com o Vale Feira possuem influencia na formação da opinião pública. Esta informação trata-se do comentário da Entidade C ao relatar como o Vale Feira deveria ser universal pelos benefícios sociais, econômicos e de saúde que proporciona.

Parece-nos, à primeira vista, que essa percepção se dá, por um lado pela característica de moeda social que o Vale Feira de SJH possui, ao estar a serviço da comunidade na resolução dos seus problemas sociais e econômicos (FRANÇA FILHO; SILVA JÚNIOR, 2009 apud RIGO, 2013, p. 07) e, por outro, pela “visualização” da economia real (PLOEG, 2021) por estes atores. Ou seja, é possível “enxergar o fluxo” do Vale Feira e seus benefícios e, isso nos leva a crer que também contribui para desmistificar eventuais pré-conceitos sobre programas de transferência de renda.

9.1.2 Rejeição (inicial)

Embora o Vale Feira de SJH seja um programa de transferência de renda ainda sem muitas condicionalidades estabelecidas aos beneficiários, exceto a exclusividade de uso na Feira, a pesquisa identificou fatores que contribuíram para rejeição do mesmo por algumas famílias previamente selecionadas para recebê-lo.

O primeiro e principal fator diz respeito à precariedade das condições socioeconômicas de algumas famílias selecionadas que não tinham, nem mesmo, o conhecimento do preparo e uso de alguns alimentos, ou seja, não tinham informações para melhorar suas escolhas, pois essas populações não comprometem renda com compra de informações diante do conjunto de necessidades que lhe são mais urgentes (CRUZ; PESSALI, 2011, p. 149).

Além do mais, como observam Rego e Pinzani (2013, p. 173) no máximo conseguem fazer a “gestão da própria escassez”. Nem mesmo ações inclusivas surtiram efeito conforme relato apresentado da representante da Entidade B, pois, uma “eventual incapacidade de gerir sua situação de carência depende de um contexto social multifacetado” (REGO; PINZANI, 2013, P. 173) e mesmo sendo possível melhorar as opções de escolhas do beneficiário, Cruz e

¹⁴⁸ O termo secundário não tem intenção de menosprezar a importância do(s) referido(s) ator(es), apenas o usamos como forma de dizer que não são diretamente beneficiados pelo Vale Feira.

Pessali (p. 153) alertam que não necessariamente ou normativamente se possa garantir que as pessoas farão.

Ainda, de acordo com Rego e Pinzani (2013, p. 151) são pessoas que vivem numa situação onde há uma “falta ou ausência absoluta de esperança de mudar de situação”. E, embora, nesses casos, haja preocupação e empenho dos gestores (como identificado na pesquisa) Cruz e Pessali, (2011, p. 159, 161) argumentam quando as pessoas “deparam-se com dificuldades severas à sobrevivência” é bastante difícil “reverter certas inércias de hábitos e competências já consolidadas pelo tempo”.

O segundo fator de rejeição está relacionado a comparação que as beneficiárias do Vale Feira fazem com o PAA, pois, como visto anteriormente, o PAA deixou um legado positivo tanto para os agricultores quanto para as famílias que recebiam os alimentos e, embora existam poucos estudos sobre os benefícios percebidos pelos beneficiários recebedores, destacam-se, além da qualidade e regularidade no acesso aos alimentos, a quantidade recebida e o acesso a alimentos restritos às famílias pelo alto custo (PERIN et alli, 2021).

É nesse sentido que a resposta da Beneficiária A e da representante da Entidade B convergem, ao colocar a experiência do PAA no município como referência, pois, as famílias acabam fazendo a comparação entre o volume de alimentos que recebiam na cesta do PAA e o volume que conseguem comprar com o Vale Feira. Não que isso seja algo negativo, apenas precisa ser administrado pelos gestores do programa.

9.1.3 Desistência (durante a execução)

Há ainda alguns fatores apontados como passíveis para a desistência dos beneficiários, dentre eles a pouca diversidade de alimentos ofertados na Feira. Fato esse que levou algumas beneficiárias sugerir a possibilidade do Vale Feira ser utilizado no mercado para aquisição, por exemplo, de carne.

Outro fator que pode contribuir para a desistência, embora precise de um estudo mais aprofundado¹⁴⁹, trata-se da relação entre o valor do Vale Feira e a distância que o beneficiário precisa percorrer para ir à Feira. Uma relação simples de custo benefício, pois grandes distâncias demandariam custos de transporte e anularia o benefício recebido.

¹⁴⁹ Como o município em questão é bastante pequeno e os beneficiários não precisam se deslocar grandes distâncias para ir à Feira não foi possível verificar com mais precisão essa informação (N/A).

Há, por fim, o fator da contrapartida, considerando inicialmente que “a transferência de renda condicionada a contrapartida permite a promoção da mudança de competências e preferências” (CRUZ; PESSALI, 2011, p. 164). No entanto, tendo em vista a resposta da Beneficiária 06 relacionada ao valor do Vale Feira e a necessidade de contrapartida, poderia ser esta relação um fator de desistência. Ou seja, para compensar a realização de contrapartidas, especialmente se demandar de “mais caminhadas”, (como justificou a Beneficiária 06) é necessário rever o valor do Vale.

Nesse sentido, a partir do que Cruz e Pessali, (2011, p.151) apresentam como “utilizar os recursos já mobilizados” para “levar informação de maneira menos custosa aos beneficiários e ampliar seu rol de escolhas” a própria Feira e suas dinâmicas (DAROLT, 2012) pode contribuir com o fluxo de informação e ser um espaço naturalizado de contrapartida, ou seja, a ida e o tempo de permanência na feira podem ser didaticamente utilizados, assim como propõem Freire (2011, p. 94).

Por fim, há ainda um elemento importante que foi colocado a prova junto aos Feirantes para contribuir com o debate e no aprendizado do uso de moedas sociais, especialmente sobre a aceitação/rejeição quando não há a possibilidade de conversão para moeda oficial. Ou seja, a utilização do Vale Feira sem possibilidade de conversão em dinheiro, apenas para utilização como moeda social em estabelecimentos definidos.

Observou-se que não há unanimidade sobre a viabilidade de aceitação nesse formato, muito provável por ser um tema novo demandando de mais subsídios para a reflexão com os atores. No entanto, algumas informações apontadas pelos Feirantes são elementos importantes para a discussão, especialmente para a realidade dos pequenos municípios, pois as limitações apresentadas referem-se à disponibilidade local de produtos demandados por eles (basicamente insumos e matéria prima para a produção e fabricação dos alimentos) e a discrepância dos preços em comparação com fornecedores de fora do município.

9.2 SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES E OS LIMITES DA FEIRA E DO VALE FEIRA COMO ESPAÇO E INSTRUMENTO PROMOTOR DA AGROECOLOGIA, DE SAN E DO DHAA

As Feiras, como parte dos CCC, são o “lado comercial da transição agroecológica” (ROVER; DAROLT, 2021, p. 38), um espaço da expressão da agroecologia (BALLIVIAN et alli, 2018); (DAROLT, 2012), principalmente quando já existe um trabalho de engajamento dos atores em prol da mesma, mas também são um instrumento para a promoção da agroecologia quando há o interesse e ambiente favorável para isso.

As informações de campo (entrevistas e observação junto as unidades produtivas dos feirantes e relatos das representações das entidades) demonstram que há iniciativas em direção à agroecologia, desde a pré-disposição dos feirantes em adotar técnicas de produção de base agroecológica (como visto nos depoimentos de algumas feirantes) incentivadas pelas entidades parceiras, em especial a Emater (que é a entidade oficial de ATER) a ações de inclusão produtiva e valorização de gênero.

Considerando os cinco níveis de transição¹⁵⁰ proposto por Glissman (2003) pode-se dizer que a Feira e o Vale Feira em SJH têm contribuído para que os dois primeiros e o quarto nível estejam bem avançados, enquanto o terceiro ainda precisa de maior tempo, planejamento e acompanhamento técnico. Já o quinto nível, mesmo considerando o contexto local, é algo para longo prazo, pois a transição agroecológica é por si só um “processo gradual e multilinear” (CAPORAL, 2015b, p. 285).

No entanto, há ainda algumas limitações observadas, e em especial destacamos duas. A primeira considerada um dos “pilares da agroecologia”: a agrobiodiversidade (NICHOLLS, et alli, 2015 apud ROVER; DAROLT, 2021). Não se identificou ações de resgate e preservação da agrobiodiversidade, por exemplo, com Plantas Alimentícias Não-Convencionais (PANCs) e sementes crioulas, ambas com potencial, inclusive, de comercialização na Feira.

A segunda limitação, e que implica diretamente na primeira, trata-se da ATER voltada para a promoção da agroecologia. A experiência de SJH através dos relatos das feirantes demonstram, por um lado, a importância das ações de ATER na apropriação e socialização do saberes, práticas e conhecimentos populares (que fazem parte da agrobiodiversidade) e, por outro, a necessidade de ter e manter uma ATER pública forte com investimentos em recursos humanos.

Embora haja comprometimento e envolvimento da profissional de ATER da Emater no município com a Feira e os Feirantes, não há um profissional da área técnica/agronômica para atender a famílias nas demandas produtivas, comprometendo assim a continuidade tanto do acompanhamento quanto das reuniões e capacitações técnicas, dificultando e comprometendo com isso, inclusive, o processo de transição agroecológica.

No que tange as contribuições e limites da Feira e do Vale Feira como espaço e instrumento promotor de SAN, alguns pontos já destacamos anteriormente. No entanto, cabe

¹⁵⁰ (1) realizar a redução do uso de agroquímicos e aumentar a eficiência do processo produtivo; (2) substituir insumos químicos por insumos e práticas orgânicas alternativas; (3) redesenhar o agroecossistema; (4) pôr em prática a conexão dos produtores com os consumidores; (5) construir um novo sistema alimentar global.

pontuar ainda, conforme nos alertam Rego e Pinzani (2013, p. 149, 150), que o fato da pessoa poder comprar comida não a protege da má ou da subnutrição, há que se considerar ainda que ela “pode ficar mal ou subnutrida pela falta de educação que a torna incapaz de nutrir-se de forma adequada”.

Dessa forma, “a má nutrição não está ligada necessariamente a falta de alimentos, mas também à falta de educação nutricional” (Rego e Pinzani, 2013, p. 171) ao passo que o Vale Feira condiciona (ou mesmo obriga) as pessoas ir à Feira e, sendo a Feira um espaço de educação e aprendizado nutricional (DAROLT, 2012) a Feira e o Vale Feira contribuem significativamente para as pessoas melhorar suas escolhas do ponto de vista nutricional.

De certo modo, embora tal afirmativa pode ser questionada com a alegação de que a formulação de uma cesta de alimentos por um profissional da nutrição atenderia o critério nutricional e que ações de capacitação (cursos/oficinas/reuniões) proporcionariam o aprendizado para melhorar as escolhas, a questão em foco é otimizar a Feira e o Vale Feira como instrumento de educação nutricional com a ida e o tempo de permanência dos beneficiários na Feira.

Pode se afirmar que o acesso à Feira através do Vale Feira permite uma interação e novas relações de reciprocidade entre agricultores e consumidores, estes últimos, como demonstrou a pesquisa, famílias que não teriam condições financeiras (ou mesmo pela segregação social) de frequentar a Feira, ao passo que indo à Feira acabam agregando conhecimentos sobre o alimento e sobre a alimentação saudável.

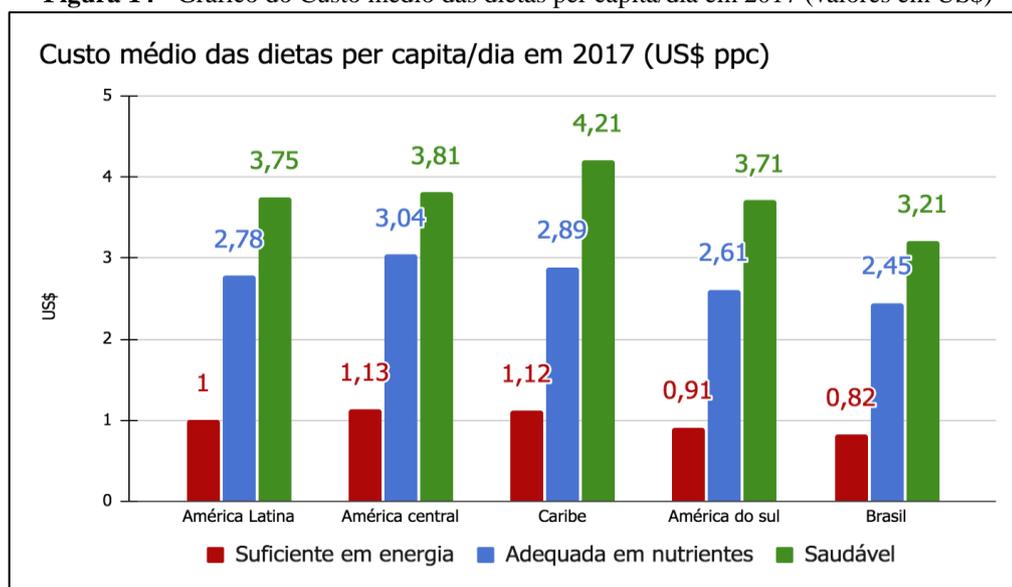
Há, no entanto, que se considerar também, como destacam Rego e Pinzani (p. 172), que nem sempre falta, a estas pessoas, a consciência da importância de comer, por exemplo, legumes e hortaliças. E, um dos empecilhos para adquiri-los é que geralmente não encontram a preços acessíveis, diante das limitações financeiras existentes.

É aqui que reside uma das principais justificativas da importância da Feira e do Vale Feira como espaço e instrumento de promoção da SAN para estas famílias, e que foi unânime nos depoimentos: que embora existam as restrições orçamentárias ou mesmo o valor baixo do Vale Feira somado a sua defasagem, a Feira e o Vale Feira são forma de proporcionar acesso a alimentos de melhor qualidade nutricional.

No entanto, cabe ressaltar a fala da Feirante 04 ao dizer que a Feira e o Vale Feira contribuem para a “segurança nutricional”, mas não para a “segurança alimentar”, ou seja, segundo ela o valor do Vale Feira permite adquirir alimentos nutricionalmente melhores, mas não em quantidade suficiente.

Uma observação muito pertinente que remete a uma das limitações, não só para o Vale Feira, mas para qualquer política de transferência de renda com o objetivo de combate à fome e a desnutrição. Neste caso, o quanto o Vale Feira consegue auxiliar na aquisição dos alimentos considerando custo da alimentação, especialmente quando se busca uma alimentação saudável, considerando o custo médio per capita/dia de uma dieta, no mínimo adequada em nutrientes (Figura 14).

Figura 14 - Gráfico do Custo médio das dietas per capita/dia em 2017 (valores em US\$)



Fonte: Instituto Fome Zero (2020)

Pois, como visto em Leão (2013, p. 27) o DHAA corresponde ao “acesso regular, permanente e irrestrito (...) a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes”, o que é muito improvável que apenas uma política de transferência de renda consiga contemplar, principalmente quando o valor destinado per capita é baixo.

No entanto, mesmo quando são valores baixos, a exemplo do Vale Feira de SJH observou-se que houve aumento (melhoria) no consumo, por exemplo de frutas e hortaliças, ao passo que é possível afirmar então que as experiências de Vale Feira contribuem para o DHAA complementarmente (em menor ou maior grau devido a seus valores financeiros bastante distintos) a outras políticas de transferência de renda.

Por outro lado, embora o Vale Feira tenha sua limitação financeira para o acesso quantidades e regularidade de alimentos, é fundamental registrar sua contribuição para algumas dimensões do DHAA, uma delas já bastante pontuada anteriormente, que é o acesso a informação, mas também e como consequência desta, contribui para a realização de outros

direitos, a exemplo do que destacam Rego & Pinzani (2013, p. 208) no PBF, ao “cumprir uma função comunicativa”, dando maior autonomia às mulheres.

9.3 SOBRE O VALE FEIRA COMO INOVAÇÃO SOCIAL E PILAR DA (RE)ESTRUTURAÇÃO DOS CIRCUITOS CURTOS DE COMERCIALIZAÇÃO

Ao serem apresentados como alternativa à lógica e às modalidades organizativas do sistema agroalimentar dominante (SCHNEIDER; GAZOLLA, 2017), os CCC tornaram-se espaço para um conjunto de: políticas públicas, programas governamentais e iniciativas da sociedade civil voltadas para o abastecimento alimentar local com foco na qualidade e na diversidade dos alimentos, principalmente através das compras públicas da agricultura familiar e camponesa que, propositalmente ou não, tem contribuído para a (re)ativação da economia real.

Da mesma forma, Rover e Darolt (2021) ao nos apresentar os CCC como inovações sociais com o conjunto de novas dinâmicas e experiências entre o mundo da produção e do consumo (SCHNEIDER; GAZOLLA, 2017) abrem caminho para identificar tais dinâmicas e experiências também como inovação social e destacar o quanto e/ou como cada uma tem contribuído para o fortalecimento dos CCC.

O objetivo não é fazer juízo de valor destas experiências, apenas destacar e pontuar os elementos presentes nelas que as fazem inovadoras no processo de (re)conexão entre campo e cidade, rural e urbano, produtor e consumidor, a exemplo do que vimos com o PNAE, com o PAA e recentemente, conforme apresentado, com o Vale Feira, funcionando este último, ao menos em partes, com os fundamentos, princípios e propósitos das Moedas Cidades.

Pois, o Vale Feira, a exemplo do município de SJH, ao proporcionar o “escoamento da produção” dos agricultores via a Feira, especialmente dos agricultores familiares que historicamente possuem dificuldades de escoar sua produção (conforme destaca o representante Entidade C), fazendo chegar esse alimento às famílias que historicamente têm dificuldades de ter acesso a uma alimentação mais saudável, apresenta-se também como uma inovação social.

As evidências teóricas e de campo demonstram que o Vale Feira, especialmente quando destinado às famílias em vulnerabilidade social, é uma novidade em relação ao público e à forma de execução, por um lado, porque são pessoas que muito provavelmente nunca possuíram um “vale alimentação” e, por outro, é uma inovação na forma de contribuir para o acesso à alimentação, dando-lhes uma autonomia relativa, ao passo, que guardadas as

proporções de valores monetários, responde mais eficazmente que as alternativas de doação de alimentos.

Outro elemento inovador das experiências de Vale Feira, tanto na sua criação quanto na sua execução, é sua flexibilidade e adaptabilidade de acordo com a realidade e a criatividade dos atores locais. Ao passo que o seu papel educativo, enquanto moeda cidadã, pode exercer, desde as ações de condicionalidades e contrapartidas, que podem ser estabelecidas e conduzidas com propósitos (re)educativos, à fornecer soluções de longo prazo para o abastecimento alimentar local.

Desse modo, sustenta-se também que o Vale Feira, especialmente quando didaticamente utilizado como moeda cidadã com papéis a cumprir, além de fortalecer, funciona como um instrumento de aprendizagem coletiva para a (re)estruturação dos CCC, estimulando ainda a criação de uma consciência coletiva para o consumo consciente e responsável, pois os CCC "conseguem reconstruir a identidade entre alimento, a sociedade e o território" (SCHNEIDER, 2021, p. 15).

Como visto, as feiras são um dos principais canais de comercialização dos CCC acessados pelos agricultores familiares e camponeses (DAROLT, 2012); (SCHNEIDER; GAZOLLA, 2017); (ROVER; DATOLT, 2021), onde predominam relações de trocas interpessoais e formas de regulação com base na confiança, na reciprocidade e na solidariedade (SCHNEIDER, 2016).

Pois, ao funcionar como uma garantia e estabilidade das vendas dos feirantes, o Vale Feira contribui para um melhor planejamento da produção e, principalmente, para a garantia de uma renda para os mesmos. Além disso, ao ser implementado como um programa municipal e possuir características de moeda cidadã, o Vale Feira contribui para a formação de consciência coletiva sobre a importância do abastecimento alimentar local e da criação de um circuito econômico comunitário.

Da mesma forma, ao definir e estabelecer consumidores para a Feira, mesmo que emergencialmente, contribui para criar uma demanda ou até, a exemplo do município de SJH, trazer à tona uma demanda reprimida. Assim, com base no que Wilkinson (2008, p. 68) chama de "economia da aprendizagem", sustenta-se que, o Vale Feira utilizado de forma pedagógica é um dos pilares para a (re)estruturação dos CCC.

Pois, a pesquisa de campo demonstrou que as instituições públicas e privadas envolvidas, se mobilizam e mobilizam recursos monetários e humanos, por exemplo, para a criação do Vale Feira (tanto com recursos públicos quanto com recursos privados), para o acompanhamento técnico dos feirantes e orientação às famílias beneficiárias, para a

construção ou melhorias das estruturas físicas disponíveis para a Feira e, para atender e solucionar as demandas surgidas do próprio processo em curso, a exemplo do programa de apoio as agroindústrias. Ou seja, ações locais acontecem de forma organizada e melhor planejada, os elos do CCC começam a ser fortalecidos e a roda da economia real começa a funcionar melhor.

9.4 SOBRE AS DEMANDAS E LIMITAÇÕES DO VALE FEIRA PARA SUA AMPLIAÇÃO E REPLICAÇÃO

Em relação às demandas do Vale Feira destacamos, inicialmente, ainda sobre a demanda reprimida relacionada aos beneficiários e/ou potenciais beneficiários em situação de insegurança alimentar, especialmente as famílias de baixa renda, considerando os altos índices de insegurança alimentar da população pobre no Brasil (REDEPENSSAN, 2022).

Há, assim, uma enorme demanda por alimentos que está reprimida pelo conjunto de fatores que apresentamos ao longo da primeira parte deste trabalho e que foram intensificados pelos rumos da política econômica e social do último governo que deixou o cargo no final de 2022, substituído pelo então governo Lula (para o seu terceiro mandato) gerando assim grandes expectativas positivas para o campo das políticas sociais.

De qualquer modo, essa demanda reprimida encontra um conjunto de limitações e desafios orçamentários, políticos e técnicos, principalmente quando se trata dos pequenos municípios (FAO, 2020). Embora, os problemas orçamentários atingem também a maioria dos municípios de até 50.000 habitantes, ao passo que 35% dos municípios brasileiros não arrecadam o suficiente para atender as suas despesas básicas (MOTA, 2020).

No caso específico de SJH, os relatos dos atores sociais entrevistados demonstraram que uma das principais demandas tem sido o aumento do valor do Vale Feira que está defasado, pois é o mesmo valor há três anos, período inclusive onde teve uma das maiores inflações nos alimentos. Esse valor defasado, por um lado, limita e diminui a capacidade de compra com o Vale Feira das famílias beneficiárias e, por outro, embora, o faturamento seja algo previsível para os feirantes¹⁵¹, a lucratividade diminui, tendo em vista que também foi um período com grandes altas nos preços dos insumos.

Da mesma forma, do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional ou de uma dieta saudável, como visto anteriormente, o valor de R\$ 30,00 limita bastante a aquisição de

¹⁵¹ Pois, conforme destacado pela Feirante C, a venda principal é para quem tem o Vale Feira.

frutas e verduras, principalmente para atender, mesmo que em partes, o consumo mínimo diário de 400g destes itens, conforme a recomendação da Organização Mundial da Saúde (IDEC, 2019).

Parece-nos que um dos desafios para o município de SJH, e também para os demais municípios pequenos que possuem ou tem intenção de implantar o Vale Feira, especialmente quando o público é de baixa renda, é definir/ajustar um valor dentro do orçamento disponível para tornar o Vale Feira algo atrativo (porque poderá ser comparado pelos beneficiários com outros programas, a exemplo do PAA) e que atenda, mesmo que em partes, as recomendações da OMS ou do Guia Alimentar para a População Brasileira.

No entanto, se para os pequenos municípios as limitações são orçamentárias, para os médios e principalmente para os grandes, as limitações são os desertos alimentares: “locais onde o acesso a alimentos *in natura* ou minimamente processados é escasso ou impossível” (IDEC, 2019).

Um deserto alimentar “pode surgir por diversos fatores, como *falta de feiras* ou de supermercados com variedades de produtos *in natura*” (Petro, 2017) [grifo meu]. E, de acordo com o documento do Idec (2019),

“(...) bairros periféricos e com baixos indicadores normalmente não possuem muitos locais que oferecem alimentos *in natura* ou minimamente processados, o que pode prejudicar o acesso a uma alimentação mais saudável para uma grande parcela da população (...) obrigando as pessoas a se locomoverem para outras regiões para obter esses itens, essenciais a uma alimentação saudável” (IDEC, 2019).

Siqueira et alli (2020, p. 88) já apontavam dentre as limitações da replicação da experiência do Vale Feira em grandes cidades a possível “dificuldade no acesso aos alimentos pela população de áreas periféricas” quando a Feira estiver concentrada apenas nas regiões centrais das cidades ou mesmo dos bairros.

Ainda de acordo com o documento do Idec (2019) independentemente de ser frutas e legumes ou outro alimento qualquer “as pessoas consomem alimentos de acordo com oferta que encontram nas proximidades de suas residências”. Ao passo que, como uma das alternativas, o documento propõe “*criar meios para que as feiras livres cheguem até os desertos alimentares*” [grifo meu].

Assim sendo, se por um lado, com base nesses dados se reforça os argumentos e fundamentos da importância das Feiras e do Vale Feira para contribuir com o abastecimento e o acesso de forma universal à alimentação saudável, por outro, aumentam as demandas e os desafios para além daqueles já expostos acima.

Primeiro, como nos alertam Caron et alli (2020, p. 33), uma transformação no sistema alimentar “depende da capacidade de projetar e implementar iniciativas locais específicas, baseadas na inovação”. No entanto, de acordo com a FAO (2020, p. 11) há uma capacidade limitada de recursos humanos as quais a maioria dos governos locais enfrentam e falta ou limitado conhecimento dos agentes e das instituições para possibilitar tais inovações.

Segundo, no âmbito dos CCC, de acordo com Rover e Darolt, (2021, p. 34), a complexidade que compõem o conjunto dos atores sociais que congregam os CCC “requer níveis crescentes de organização” para efetivar ações de longo prazo, ao passo que se apresentam assim as demandas e desafios políticos e técnicos diante de um enorme “desconhecimento de como funcionam os sistemas alimentares e a margem de manobra que os governos locais têm para transformar os sistemas alimentares de sua jurisdição” (FAO, 2020, p. 11).

Nesse sentido, nos reportamos a Buarque (1999, p. 41) que defende que o planejamento municipal (e aqui vale também para o sistema alimentar local ou mesmo em nível de programa municipal) é um processo de decisão “tecnicamente fundamentado e politicamente sustentado” ao passo que, no âmbito do sistema alimentar sustentável (mas não somente) só será possível com considerável e necessário investimento intelectual e material (CORON, et alli, 2020, p. 37).

É nesse aspecto que a experiência de SJH, embora tenha suas limitações, aporta elementos importantes, o primeiro deles sobre a qualidade técnica dos profissionais das instituições, especialmente da Emater o do Sistema de Inspeção Municipal (reconhecimento esse feito pelas demais entidades), desde a busca da inovação (o Vale Feira em si), no desenho e formas de funcionando do Vale Feira e na apresentação de soluções para atender os gargalos surgidos no decorrer do processo, a exemplo da demanda por um Programa Municipal de Agroindústrias.

O segundo elemento, nos remete ao “politicamente sustentado” de Buarque (1999) e ao “Estado empreendedor” de Carvalho (2020), na perspectiva de uma “economia da aprendizagem” (WILKINSON, 2007) via políticas de compras públicas (MAZZUCATO & SKIDELSKI, 2021). Ou seja, a definição do prefeito pelo público beneficiário representa uma decisão política tomada e sustentada a partir de uma realidade local e com base em fundamentos técnicos, criando, voluntariamente ou não, novas dinâmicas de trocas e uma reflexão sobre o abastecimento alimentar local.

Os “níveis crescentes de organização” e “o necessário investimento intelectual e material” se aplicam também e principalmente as instâncias de controle social, especialmente

por se tratar de recursos públicos e de transferência de renda. Neste caso, a experiência de SJH nos apresenta elementos reflexivos, primeiro por não possuir um Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, segundo, porque a ausência de alguns registros e a não definição claras e legais de contrapartidas dos beneficiários demonstraram certa fragilidade no controle social.

A ausência ou mesmo a fragilidade no controle social pode comprometer politicamente o programa e ser um risco a médio e longo prazo, decorrentes principalmente de “conflitos políticos” conforme relatam Siqueira et alli (2020, p. 88), sendo assim de extrema importância atentar para esse aspecto, principalmente pensando na possibilidade de ampliação do programa, no caso do município de SJH.

Em relação aos riscos políticos de um programa de Vale Feira, Siqueira et alli (2020, p. 88) apontam como fundamental a necessidade de atentar para a legislação que cria e regulamenta o Vale Feira. Aspecto que foi pontuado, na entrevista, pela Gestora A, tendo em vista que a legislação estava defasada, ao passo que, segundo ela, o Vale Feira “já tinha que estar suspenso”, pois era para um prazo determinado.

A suspensão ou término do programa foi uma das principais preocupações pontuadas pelas beneficiárias do Vale Feira, demonstrando assim como é importante que haja pessoas comprometidas e com conhecimento técnico para dar atenção a essa parte da legislação, que, no caso específico de SJH foi resolvido com a atualização da legislação, incluindo nela a criação do Comitê Gestor da Feira para definir atribuições das instituições, o que pode contribuir também para maior comprometimento dos atores e transparência do programa.

A partir do que aportamos até aqui é possível dizer que o Vale Feira é um mecanismo público funcionando como um instrumento de política pública de transferência de renda com características de moeda cidadã. Algo similar a uma política social de transferência de renda, focalizada, com condicionalidades e autonomia relativa.

Cabe, no entanto, reflexões a cerca de dois aspectos: focalização e as condicionalidades. Pois, é sabido que a focalização tem o propósito da “ação reparatória” e histórica (KERSTENETZKY, 2006) e, a exemplo do Vale Feira de SJH ela atinge, ao menos parte desses objetivos e de forma concomitante e multireparatória, ao beneficiar dois públicos historicamente marginalizados, conforme já relatamos anteriormente.

A ponderação que faremos sobre a focalização é com base no depoimento da Feirante C, ao dizer que a venda da Feira é quase que exclusiva para as beneficiárias do Vale Feira. E, como vimos no depoimento da representante da Entidade B, foi o Vale Feira que viabilizou a retomada da Feira. Ou seja, o Vale Feira, na quantidade de famílias beneficiárias e na forma

de operacionalização está viabilizando a manutenção da Feira, no entanto, os feirantes se revezam fazendo a Feira quinzenalmente para não sobrecarregar a Feira de alguns produtos e correr o risco de não os vender pelo número limitado de clientes.

Como já mencionado anteriormente, uma condicionalidade intrínseca ao Vale Feira é a compra na Feira (e por isso diz-se também autonomia relativa), mas outras condicionalidades são importantes, pois, conforme afirmam Cruz e Passali (2011, p. 164) “a transferência de renda condicionada a contrapartidas permite a promoção da mudança de competências e preferências” embora, a Feira tem a função de cumprir, ao menos, parte desse papel.

Municípios que buscam replicar a experiências precisam ter em mente essas questões todas que apontamos anteriormente, mas principalmente, por um lado, uma avaliação que leve em conta os objetivos da focalização e a viabilidade da criação e manutenção da Feira, salvo quando é uma Feira que já existe e está consolidada, e por outro, a definição de condicionalidades que contribuam para os objetivos do programa e principalmente se for possível agregá-las à Feira.

Nesse sentido, que apresentamos como demanda e limitação o aspecto da apropriação dos outros sentidos, para além do sentido estritamente econômico das trocas mercantis, neste caso, para além da simples troca do Vale Feira por alimentos, a “apropriação cidadã da moeda” (RIGO, 2013, p. 11). A construção e consolidação da Feira como um espaço social, cultural, educativo e de politização, ou seja, de formação de cidadania.

Como visto em Darolt, (2012); Ballivian, et alli, (2018) é uma característica intrínseca das Feiras Livres a expressão de um conjunto de elementos que as tornam espaço social, cultural, educativo e de politização. E, a experiência de SJH demonstrou que a Feira, apesar de algumas limitações de estrutura, financeiras ou mesmo organizativas, incrementada com o Vale Feira criou um ambiente favorável para que essas “expressões” sejam destacadas e trabalhadas.

Nesse contexto, nos parece correto afirmar que a superação desse desafio tem relação com o quanto os atores locais têm conhecimento técnico, pré-disposição política e criatividade para tais inovações e o quanto o papel pedagógico e simbólico do Vale Feira é estimulado e ecoa na dinâmica de funcionamento local. Até porque há outro elemento importante a considerar, o aprendizado que a moeda social, neste caso o Vale Feira, proporcionou no tempo que esteve funcionando (RIGO, 2013).

Não quer dizer que o Vale Feira deva ter tempo limitado para existir, mas isso não descarta a hipótese, de sendo um programa governamental ou mesmo uma política pública, de ser suspenso ou extinto ou ainda funcionar como uma experiência temporária. Até porque,

segundo Rigo (2013) as moedas sociais não são eternas e o tempo médio de vida de uma moeda social varia de 2 a 5 anos.

A questão aqui é trazer à luz do debate a reflexão, a partir de um risco hipotético, mas possível, se o Vale Feira cumpriu os papéis ao qual foi ou deveria ter sido destinado, especialmente, no âmbito do resgate e valorização do consumo local e de uma economia mais localizada, ao passo que abre assim outra reflexão, o funcionamento do Vale Feira enquanto moeda social sem a participação financeira do poder público.

Como defendemos ao longo do trabalho a necessidade da participação do “Estado” enquanto ente provedor e empreendedor, não muito diferente do que é proposto pela Constituição Federal, defendemos que as experiências sem a participação do “Estado” devem ser evidenciadas para que conheçamos melhor as suas formas de trocas, mas também para servir de base e fundamentação de propostas a serem adotadas pelos gestores públicos.

Outra questão trata da possibilidade de transformar parcialmente ou integralmente as políticas sociais de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família, em moeda social, destinando também parcialmente (a exemplo do PNAE) valores para aquisição de alimentos saudáveis através das Feiras, já como uma condicionalidade. Embora isso implique num profundo debate para a (re)organização dos sistemas alimentares nos territórios, nos parece que as experiências e o aprendizado com PNAE e com PAA podem contribuir bastante.

9.5 UMA PROPOSTA METODOLÓGICA DE IMPLANTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE VALE FEIRA NA PERSPECTIVA DO DHAA

Algumas particularidades da experiência do Vale Feira de SJH proporcionam um conjunto de elementos capazes de propor a construção de uma metodologia de avaliação de programas de Vale Feira, especialmente para pequenos municípios. No entanto, muitos destes elementos são prováveis que sirvam também como indicadores para médias e grandes cidades, o que dependeria de testá-los.

O primeiro elemento a considerar para um programa de Vale Feira, a partir dos princípios do DHAA é o público beneficiário. Como visto ao longo desse trabalho, populações excluídas social e economicamente são vítimas históricas da insegurança alimentar, tanto pela falta da ação, quanto pela ação do Estado Brasileiro. Ao passo que a solução deste infortúnio depende da ação do Estado.

Embora, seja escassa a bibliografia que trata do tema, como apresentado anteriormente foi possível identificar os três grupos de públicos para o qual é direcionado o Vale Feira: servidores públicos, público em geral e população em vulnerabilidade social ou em insegurança alimentar.

Dessa forma, entendemos e defendemos com base nas dimensões¹⁵² do DHAA que o público prioritário para um programa/política pública de Vale Feira é a população de baixa renda que está em insegurança alimentar, a exemplo da experiência de SJH. Embora, os demais públicos, conforme experiências citadas, também são importantes pensando na (re)estruturação dos CCC e em sistemas alimentares sustentáveis, o que demanda outros estudos a respeito.

Como visto também do lado da oferta já há uma predefinição de público, ou seja, como trata-se de um vale exclusivo para aquisição de alimentos na Feira, esta por sua vez é, geralmente, realizada por agricultores que produzem e comercializam o alimento ou por suas organizações, associações e/ou cooperativas.

No entanto é sabido também que há feiras que são realizadas por intermediários (ou atravessadores), pessoas que não produzem o alimento e não tem vínculo com o rural e que adquirem os alimentos diretamente dos produtores ou de centros de distribuição para comercializar nas feiras e, em muitos casos, sem o compromisso com a origem e a qualidade nutricional do alimento.

Lembremos que a agricultura familiar e, principalmente o modo camponês de fazer agricultura, possuem como características intrínsecas a produção em diversidade e qualidade para o abastecimento local. Assim, do lado da oferta dos alimentos é fundamental que as iniciativas de Vale Feira contemplem ou promovam a instalação de feiras que são realizadas por agricultores familiares camponeses.

Ainda do lado da oferta temos as bases científicas que orientam desde os sistemas de produção ao abastecimento alimentar. Onde, de um lado, tem-se as bases científicas puramente produtivistas e mercadológicas sob o domínio hegemônico dos impérios alimentares (PLOEG, 2008) e, de outro lado, as bases da ciência multidisciplinar da agroecologia que além de fornecer os princípios ecológicos básicos para desenhar e manejar os agroecossistemas produtivos (ALTIERI, 1989 apud CAPORAL, 2015a), tem se tornado uma prática social e um movimento em favor da vida e da Casa Comum (PETERSEN, 2022); (BOFF, 2022).

¹⁵² (1) O direito de estar livre da fome e da má nutrição e (2) o direito à alimentação adequada.

Ou seja, pensando em sistemas agroalimentares sustentáveis que contribuam com os ODS ao permitir que todas as pessoas usufruam de dietas nutritivas e saudáveis, regenerando os ecossistemas, mitigando a mudança climática, e fomentando a justiça social, focando na resiliência e no bem-estar das comunidades rurais mais pobres (CARON et alli, 2020), as iniciativas de Vale Feira precisam valorizar, incentivar e estar orientadas sob a bases científicas da agroecologia.

Da mesma forma, sendo a agrobiodiversidade um dos pilares da agroecologia, embora, se subentenda que esteja contemplada, uma vez que se adote a agroecologia como base científica orientadora dos projetos de Vale Feira, se faz necessário destaca-la como elemento importante e estratégico para os projetos de Vale Feira com base em Santilli (2009) e Nicholls et alli, (2015) apud Rover e Darolt (2020) para que os agricultores tenham sua base produtiva e cultural resgatada e preservada e os consumidores e as gerações futuras tenham alimentos saudáveis e culturalmente adequados.

A experiência de vale Feira de SJH permite indicar outro elemento como importante e estratégico para programa/política pública de Vale Feira. Como vimos, o aspecto de gênero é destacado e valorizado na experiência de SJH ao direcionar e priorizar, em ambos os públicos (Feirantes e Beneficiárias), o protagonismo das mulheres, indicando assim benefícios e resultados positivos que fundamentam a estratégia adotada.

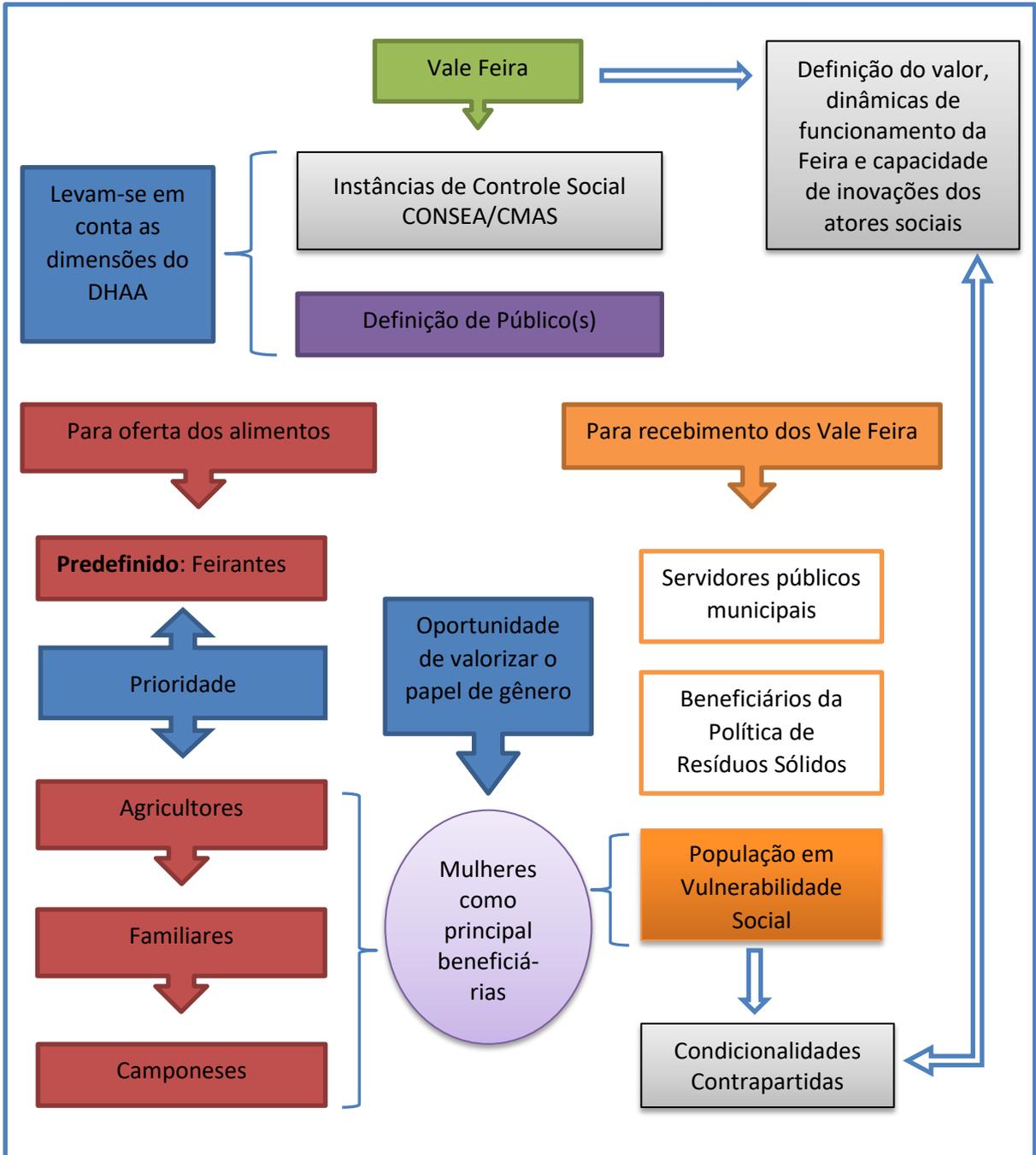
Ainda, do lado do público que recebe o Vale Feira (Beneficiárias) existem as condicionalidade e contrapartidas que são estabelecidas de acordo com os objetivos e interesses dos gestores públicos e instituições parceiras. Vale lembrar que a exclusividade de aquisição na Feira já é uma condicionalidade e as contrapartidas a serem estabelecidas, por terem relação com o valor do Vale Feira, precisam aproveitar o caráter educativo das Feiras.

Em relação ao valor do Vale Feira cabe destacar, pensando em implantação e metodologia de avaliação de Vale Feira é importante considerar o quanto ele é atrativo e possibilita criar inovações na Feira e fomentar as relações entre produtor e consumidor, campo e cidade e instigar o pensamento crítico sobre o abastecimento alimentar.

Por fim, outro aspecto fundamental, e que vai impactar na forma de condução, avaliação e resolução de possíveis gargalos do Vale Feira é a(s) instância(s) de controle social, que também vai contribuir para maior transparência do programa/política pública. Cabe, no entanto, destacar que é importante o maior número possível de instituições públicas e provadas que tenham relação com o tema. E, quando possível, priorizar o controle social através do CONSEA.

Dessa forma, a Figura 15 sintetiza os principais elementos a serem considerados e observados para a criação ou replicação de um programa/política pública de Vale Feira considerando que se deseja atender as dimensões do DHAA, a (re)estruturação dos CCC e a construção de Sistemas Alimentares Sustentáveis.

Figura 15 - Principais elementos a serem observados/considerados num programa/política de Vale Feira



Fonte: Elaborado pelo autor

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das principais considerações a serem feitas é o fato de que o Vale Feira tem sido um instrumento inovador para o fortalecimento da agricultura familiar e de apoio no combate à pobreza e à insegurança alimentar e nutricional, inclusive, desconstruindo possíveis pré-conceitos existentes sobre seu caráter de transferência de renda as populações pobres. Contudo, ainda restrito a poucas iniciativas e, a maioria delas, ainda muito pouco estudadas.

Sua função enquanto política de transferência de renda possui múltiplos beneficiários e múltiplos benefícios, pois contribui ao mesmo tempo para garantia e estabilidade nas vendas dos feirantes com melhoria nas condições de renda dos mesmos e para a segurança alimentar das famílias nas cidades, com a oferta de alimentos com qualidade. Isso tudo, com um investimento público relativamente baixo.

Considerando as hipóteses apresentadas anteriormente é possível afirmar que o papel facilitador do Vale Feira à comercialização vem fortalecer um dos principais e mais antigos canais de comercialização, que somado ao PAA e o PNAE tem contribuindo para o ambiente favorável para a retomada da importância das Feiras Livres da Agricultura Familiar e Camponesa para a (re)estruturação dos CCC.

Assim, podemos constatar que o Vale Feira contribui para certa garantia e estabilidade nas vendas dos feirantes, o que tem um impacto positivo na renda dos mesmos. Pois, mesmo não mensurando e detalhando os valores monetários individualizados, identificou-se que a Feira, especialmente com o Vale Feira, chega a representar até 50% da renda da família, onde a venda para os beneficiários do Vale Feira é a principal.

Além disso, e em decorrência de certa “previsibilidade de venda” que o Vale Feira permite, há a possibilidade de planejar melhor a produção. No entanto, nos parece que essa importância e representatividade do Vale Feira, especialmente em casos similares ao de SJH, onde a Feira se estrutura e se mantém em grande parte com o Vale Feira, se têm então uma relação de dependência (que pode ser considerada positiva, mas que precisa ser melhor explorada numa outra oportunidade) entre Feira e Vale Feira para a manutenção da primeira.

Como visto no resultado da pesquisa, a grande preocupação dos dois principais atores sociais locais, feirantes e famílias beneficiárias, é com uma possível suspensão ou término do Vale Feira. Da mesma forma, sendo a Feira dependente do Vale Feira é possível considerar que um programa de Vale Feira focalizado e restrito a poucos beneficiários pode comprometer a manutenção da Feira.

Ao funcionar como um instrumento de incentivo monetário (e educativo) que permite, estimula e orienta para o acesso à feira e, mesmo quando são valores baixos, a exemplo do Vale Feira de SJH, observou-se o aumento (melhoria) no consumo, por exemplo, de frutas e hortaliças, ao passo que é possível afirmar então que as experiências de Vale Feira contribuem para o DHAA complementarmente (em menor ou maior grau devido a seus valores financeiros bastante distintos) a outras políticas de transferência de renda.

Além disso, o Vale Feira, por direcionar o beneficiário à Feira, contempla juntamente com a aquisição do alimento, a aquisição do conjunto de informações e aprendizado que as Feiras proporcionam, estimulando a criação e o fortalecimento da relação entre produtor e consumidor, campo e cidade, rural e urbano, favorecendo a formação de uma consciência coletiva sobre a importância do abastecimento alimentar local e da criação de um circuito econômico comunitário.

Os relatos dos atores sociais locais demonstraram que a Feira (estimulada e juntamente com o Vale Feira) cumpre o papel de ser um espaço de educação alimentar e nutricional criando laços de aprendizagem e reciprocidade entre feirantes e beneficiárias do Vale Feira. Oportunizando assim, novos estudos que aprofundem a pesquisa do impacto dos Vales Feira nas dietas das famílias beneficiárias, especialmente considerando as limitações dos valores dos mesmos e as necessidades alimentares das famílias.

Ainda, embora o Vale Feira promova uma reflexão sobre o abastecimento alimentar, como vimos nos relatos das representantes das entidades parceiras, a concepção do DHAA precisa ser aprofundada e melhor debatida para que agregue junto, a importância e a função do poder público e a construção de uma política pública local de SAN. Para isso, um controle social efetivo, através de instância como o CONSEA municipal é de extrema importância.

Assim, a experiência de SJH demonstrou que a Feira, apesar de algumas limitações de estrutura, financeiras ou mesmo organizativas, incrementada com o Vale Feira criou um ambiente favorável para que o conjunto de “expressões” atribuídas às Feiras sejam destacadas e trabalhadas, e para que os “sentidos além do econômico das moedas cidadãs” sejam apropriados pelos atores sociais locais.

No entanto, demonstrou também que, para que isso aconteça, depende muito de quanto os atores sociais locais têm conhecimento técnico, pré-disposição política e criatividade para promover as inovações necessárias e o quanto o papel pedagógico e simbólico do Vale Feira é estimulado e ecoa na dinâmica de funcionamento local.

Da mesma forma, a mobilização dos atores sociais locais é também um fator decisivo na eficiência da gestão do Vale Feira, uma vez que é fundamental que todo programa/política

pública de transferência de renda tenha uma instância com uma estrutura mínima para o controle social e também como forma de transparência.

Contudo, para que o Vale Feira contribua com as dimensões do DHAA e com a construção de Sistemas Alimentares Sustentáveis pontua-se que, dada a importância e as características da agricultura familiar camponesa para o abastecimento alimentar e as experiências proporcionadas pelo PAA e pelo PNAE, que a reposicionaram com esse papel, é necessário que o processo esteja orientado sob os princípios da Agroecologia.

Por fim, o presente trabalho não teve o objetivo e nem poderia esgotar o tema do Vale Feira, pois, como apresentado, há outras formas e modalidades de destinação do Vale Feira que precisam ser amplamente estudadas e que certamente têm outros elementos importantes para contribuir com as dinâmicas de abastecimento alimentar na perspectiva de sistemas alimentares sustentáveis.

11 BIBLIOGRAFIA

ADORNO, S. A Gestão Filantrópica da Pobreza Urbana. **São Paulo em Perspectiva**, v. 4, p. 8-17, Abril/Junho, 1990. Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=2032>>. Acesso em 15/04/2021.

ANDRIOLI, A. I. **Quais seriam as condições institucionais e econômicas necessárias para a Agroecologia no Brasil**. Chapecó, 09 de jul. 2022. Facebook: antonioinacioandrioli. Disponível em: <www.facebook.com/antonioinacioandrioli>. Acesso em: 20/08/2022.

ARANTES, F.; LOPREATO, F. L. C. O Novo Consenso em Macroeconomia No Brasil: A Política Fiscal do Plano Real ao Segundo Governo Lula. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, n. 3, p. 1 -34, set-dez, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rec/a/YppBbyjzGh5mmMhp9S8Mjyw/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 15/05/2021.

ARAUJO, A. M; RIBEIRO, E. M. Feiras, feirantes e abastecimento: uma revisão da bibliografia brasileira sobre comercialização nas feiras livres. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 26, n. 3, p. 561-583, out. 2018.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL (ATLAS BARSIL). **São Jose do Herval**. PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/431846>>, Acesso em 17/02/2022.

AZEVEDO, R. M. M. C; JORGE, K; AZEREDO, D. R. P. Evolução do conceito de segurança alimentar. In: AZEREDO, D. R. P. Inocuidade dos Alimentos. **Série Ciência, Tecnologia, Engenharia de Alimentos e Nutrição**, vol. 1, Ed. ATHENEU, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, 2016.

BALLIVIÁN, J. M. P. P.; PANDOLFO, E. P.; PANDOLFO, M. C.; VOGT, F. **Cartilha Feira Livre** - a construção de relações recíprocas. 1. ed. Frederico Westphalen, RS: Litografia Pluma, 2018. v.1. 32 p.

BASTOS, P. P. Z.; **Razões econômicas, não economicistas, do golpe de 1964**. 2014. Disponível em <<https://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/files/I3-bdbb530c098bc104445d6a5e8e82b3c.pdf>>. Acesso em 15/04/2020.

BELIK, W. Os limites para a expansão dos mercados locais. In.: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S. (ORGs.). **Construção de Mercados e Agricultura Familiar**: desafios para o desenvolvimento rural. Editora UFRGS, Porto Alegre, 2016.

BELIK, W.; CUNHA, A. R. A. de A. Equipamentos públicos de Abastecimento Alimentar no Brasil: trajetória e desafios. In. **Abastecimento Alimentar**: Redes alternativas e Mercados Institucionais. PEREZ-CASSARINO, J.; TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G.; TEO, C. R. P. A. (ORGs). Chapecó: Ed. UFFS; Praia, Cabo Verde: UNICV, 2018. Disponível em <<https://www.uffs.edu.br/institucional/reitoria/editora-uffs/abastecimento-alimentar-redes-alternativas-e-mercados-institucionais>>. Acesso em 05/08/2021.

BENTES, A.; CERQUEIRA, C. Desnutrição infantil: um problema para a vida toda. **Nexojornal**, 2022. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/explicado/2022/02/02/>>

[Desnutri%C3%A7%C3%A3o-infantil-um-problema-para-a-vida-toda>](#). Acesso em 04/08/2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2ª ed., Brasília, 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. 2ª edição - versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015. Brasília, 2016. Disponível em <file:///e:/21_Downloads/pnae_manual_aquisicao-de-produtos-da-agricultura-familiar_2_ed.pdf>. Acesso em 08/12/2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Medida provisória**. 2022. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/guia-para-jornalistas/medida-provisoria>>. Acesso em 08/12/2022.

BRASIL AGROECOLÓGICO. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica** (Planapo: 2013-2015). Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013.

_____. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica** (Planapo: 2016-2019). Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2016.

BOFF, L. A Agroecologia como antídoto ao atual modo de produção e consumo. **Agroecologia: prática, ciência e movimento**. SASOP, Bahia, p. 8-14, Maio, 2022. Disponível em : <<https://sasop.org.br/2022/07/revista-agroecologia-pratica-ciencia-e-movimento/>>. Acesso em 05/08/2022.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento de desenvolvimento local e regional sustentável**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA. Brasília, 1999.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: 2012/2015. Brasília, DF: CAISAN, 2011.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** (Revisado): 2016/2019, Brasília, DF: CAISAN, 2018.

CAMPELLO, T. A Política de Combate à Pobreza que queremos. In: **A grande sociedade** – qual é o projeto de desenvolvimento para o Brasil do futuro? Fundação Perseu Abramo, São Paulo (SP), 2017.

CAPORAL, F. R. Agroecologia. In: CAPORAL, F. R. (Coord). **Extensão rural e agroecologia**: para um novo desenvolvimento rural, necessário e possível. Ed. do Coordenador. Pernambuco, 2015a.

CAPORAL, F. R. Transição Agroecológica. In: CAPORAL, F. R. (Coord). **Extensão rural e agroecologia**: para um novo desenvolvimento rural, necessário e possível. Ed. do Coordenador. Pernambuco, 2015b.

CAPORAL, F. R. Agroecologia não é um tipo de agricultura alternativa. In: CAPORAL, F. R. (Coord). **Extensão rural e agroecologia**: para um novo desenvolvimento rural, necessário e possível. Ed. do Coordenador. Pernambuco, 2015c.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A.; PAULUS, G. Agroecologia: matriz disciplinar ou novo paradigma para o desenvolvimento sustentável. In: CAPORAL, F. R. (Coord). **Extensão rural e agroecologia**: para um novo desenvolvimento rural, necessário e possível. Ed. do Coordenador. Pernambuco, 2015.

CARON, P.; LOMA-OSORIO, G. F. y de; NABARRO D.; HAINZELIN, E.; GUILLOU, M.; ANDERSEN, I.; ARNOLD, T.; ASTRALAGA, M.; BEUKEBOOM, M.; BICKERSTETH, S.; BWALYA, M.; CABALLERO, P.; CAMPBELL, B. M.; DIVINE, N.; FAN, S.; FRICK, M.; FRIIS, A.; GALLAGHER, M.; HALKIN, Jean-Pierre; HANSON, C.; LASBENNES, F.; RIBERA, T.; ROCKSTROM, J.; SCHUEPBACH, M.; STEER, A.; TUTWILER, A.; VERBURG, G. Sistemas alimentares para o desenvolvimento sustentável: propostas para uma profunda transformação em quatro partes. In: SCHNEIDER, S.; PREISS, P. (ORGs) **Sistemas alimentares no século 21**: debates contemporâneos. Série Estudos Rurais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.

CARVALHO, L. **Curto-circuito**: o vírus e a volta do Estado. Todavia, 1ª ed., São Paulo, 2020.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil In: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspe12>>. Acesso em 02/05/2020.

CHIMINI, L. A produção de alimentos e o processo de resistência do campesinato frente ao acirramento do capital. **Movimento dos Pequenos Agricultores**. 2022. Disponível em: <<https://mpabrasil.org.br/artigos/a-producao-de-alimentos-e-os-processos-de-resistencia-do-campesinato-frente-ao-acirramento-do-capital/>>. Acesso em 29/01/2022.

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Lei de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília-DF, 2010.

COSTA, Joaquim G. da. **Soberania alimentar**: dimensões material, prático-político e utópica. 1ª. ed. - Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2021.

CRUZ, M. J. V. da; PESSALI, H. F. Dar o peixe e ensinar a pescar: racionalidade limitada e políticas de combate à pobreza. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 1 (41), p. 141-166, abr. 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ecos/a/w5qBrpsTq9cxC6RvJ5cxTcS/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em 05/05/2020.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**. Ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAROLT, M. R. **Conexão Ecológica**: Novas relações entre agricultores e consumidores. Londrina/PR: IAPAR, 2012.

DAROLT, M. R.; ROVER, O. J. (ORGs). **Circuitos curtos de comercialização, agroecologia e inovação social** [livro eletrônico]. Florianópolis, Estúdio Semprelo, 2021. Disponível em <https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-10/circuitos_curtos_2.pdf>. Acesso em 14/04/2022.

DOWBOR, L. **Pikettismos: reflexões sobre o Capital no Século XXI**, 2014, 17p. Disponível em <<https://dowbor.org/2014/07/ladislau-dowbor-pikettismos-relexoes-sobre-o-capital-no-seculo-xxi-julho-2014-17p.html/>>. Acesso em 15/04/2020.

DOWBOR, L. **A era do capital improdutivo: Por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo?** Autonomia Literária. São Paulo, 2017.

DOWBOR, L. Paradigmas para uma Economia de Francisco I. **OUTRASPALAVRAS**. 2019a. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/desigualdades-mundo/paradigmas-para-uma-economia-de-francisco-1/>>. Acesso em 04/11/2019.

DOWBOR, L. Paradigmas para uma Economia de Francisco II. **OUTRASPALAVRAS**. 2019b. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/desigualdades-mundo/paradigmas-para-uma-economia-de-francisco-2/>>. Acesso em 04/11/2019.

DOWBOR, L. Paradigmas para uma Economia de Francisco III. **OUTRASPALAVRAS**. 2019c. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/desigualdades-mundo/paradigmas-para-uma-economia-de-francisco-3/>>. Acesso em 04/11/2019.

DOWBOR, L. Além da pandemia: uma convergência de crises. **DOWBOR**. 2020. Disponível em: <<https://dowbor.org/wp-content/uploads/2020/06/20-L-Dowbor-Alem-da-Pandemia.pdf>>. Acesso em 15/04/2021.

DOWBOR, L. **A fome é uma decisão política e corporativa**. São Paulo, 2022. Disponível em: <<https://dowbor.org/wp-content/uploads/2022/08/A-fome-e-%CC%81-uma-decisa%CC%83o-poli%CC%81tica-e-corporativa.pdf>>. Acesso em 03/08/2022.

DRIBE, S. **Rumos e Metamorfoses: Um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil 1930-1960**. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 2006.

DUDEK, G. A. de C. **Implantação e Gerenciamento de Resíduos Sólidos: O Caso de Laranjeiras Do Sul e Pinhão – PR**. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) Universidade Federal da Fronteira Sul, Laranjeiras do Sul, p. 110, 2021.

EMBRAPA. **Visão 2030: O Futuro da Agricultura Brasileira**. Embrapa: Brasília, 2018. Disponível em <<https://www.embrapa.br/visao/o-futuro-da-agricultura-brasileira>>. Acesso em 22/08/2020.

FAGNANI, E. Projeto de país, desigualdade e poder da desinformação. In: **A grande sociedade – qual é o projeto de desenvolvimento para o Brasil do futuro?** Fundação Perseu Abramo. São Paulo (SP), 2017.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL (FAMURS). Índice de Retorno do ICMS provisório para 2022. Disponível em: <<https://famurs.com.br/noticia/2905>>, Acesso em 09/02/2022.

FIORI, J. L. da C. Prefácio ao Poder Global. **Revista Tempo do Mundo**. v. 2, n. 1, abr. 2010.

FOTTORELLI, M.; ÁVILA, R. Gasto com a dívida pública sem contrapartida quase dobrou de 2019 a 2021. **Autoria cidadã da dívida**. 2022. Disponível em: <<https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/gasto-com-divida-publica-sem-contrapartida-quase-dobrou-de-2019-a-2021/>>. Acesso em 15/04/2022.

FREIRE, M. V. **Moedas Sociais**: Contributo em prol de um marco legal e regulatório para as moedas sociais circulantes locais no Brasil. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília (UNB), Brasília, p. 374, 2011.

GALINDO, E; TEIXEIRA M. A., DE ARAÚJO, M; MOTTA, R; PESSOA, M; MENDES, L; RENNÓ, L. “Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil”. **Food for Justice Working Paper Series**, no. 4. Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy, 2021. Disponível em <<https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/29813>>. Acesso em 07/05/2021.

GAZOLLA, M; SCHNEIDER, S. Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas. In. GAZOLLA, M; SCHNEIDER, S. (ORGs). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Editora da UFRGS. Porto Alegre, 2017.

GAZOLLA, M.; TOMPOROSKI, A. A.; CONTERATO, M. A.; SABOURIN, E. P.; RAMBO, A. G.; BERNARTT, M. de L.; PEDRASSANI, D. Editorial: Agricultura familiar: contribuições para o desenvolvimento regional no sul do Brasil. DRd - **Desenvolvimento Regional em debate**, v. 12, ed. esp. (Dossiê), p. 1-6, 11 fev. 2022.

GIOVANNI, G. D. **As estruturas elementares das políticas públicas**. NEPP/UNICAMP, 2009. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=105472> >. Acesso em 15/04/2020.

GIOVANNI, G. D.; NOGUEIRA, M. A. (ORGs). **Dicionário de Políticas Públicas**. 3ª ed. Editora UNESP. São Paulo, 2018.

GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia**: processos ecológicos em agricultura sustentável. Ed. UFRGS. Porto Alegre, 2001.

GORZ, André. **Misérias do presente, riqueza do possível**. Tradução Ana Montoia. São Paulo: Annablume, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (IDEC). **Desertos Alimentares**: Encontrar alimentos saudáveis pode ser tão difícil quanto descobrir um oásis no Saara. 2019. Disponível em: <<https://alimentandopoliticas.org.br/wpcontent/uploads/2019/03/Desertos-Alimentares.pdf> >, Acesso em 17/01/2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (IDEC). **As Cinco Dimensões dos Sistemas Alimentares no Brasil**: uma revisão de literatura. 2021. Disponível em: <<https://alimentandopoliticas.org.br/wp-content/uploads/2021/11/af-IDEC-Revisao-de-Literatura-ptbr-digital.pdf> >. Acesso em 12/04/2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). São José do Herval, 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-jose-do-herval/panorama>>, Acesso em 09/02/2022.

INSTITUTO FOME ZERO. **A fome no Brasil: de Josué de Castro à Pandemia** (slides palestra), 2021. Disponível em: <<https://mst.org.br/download/a-fome-no-brasil-de-josue-de-castro-a-pandemia-slides-palestra/>>. Acesso em 15/04/2022.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, vol. 26, n. 4, pp. 564-574, outubro-dezembro/2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n4/06.pdf>>. Acesso em: 19/05/2019.

LEÃO, M. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. ABRANDH. Brasília, 2013.

LESSA, R. Governo. In: GIOVANNI, G. D.; NOGUEIRA, M. A. (ORGs). **Dicionário de Políticas Públicas**. 3ª ed. Editora UNESP. São Paulo, 2018.

LONDRES, F.; MONTEIRO, D.; BROCHARDT, V.; MASELLI, M.; JOMALINIS, E. (ORGs). **Municípios agroecológicos e políticas de futuro: iniciativas municipais de apoio à agricultura familiar e a agroecologia e de promoção da segurança alimentar e nutricional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), 2021.

MACHADO, J. C.; SPERANDIO, N. Segurança Alimentar e Nutricional: Histórico, Conceito e Situação. In: MORAIS, D. de C.; SPERANDIO, N.; PRIORI, S. L. (ORGs). **Atualizações e debates sobre Segurança Alimentar e Nutricional**. Viçosa, MG: UFV, 2020.

MALUF, R. S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis (RJ), Vozes, 2007

MARQUES, R. M.; BERWIG, S. E. As políticas sociais no pós-pandemia: há algo de novo no front? **Argum**, Vitória, v. 13, n. 1, p. 6-18, Jan./Abr., 2021.

MARQUES, P. E. M. Embates em torno da segurança e soberania alimentar: estudo de perspectivas concorrentes. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Campinas, SP, v. 17, n. 2, p. 78-87, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634795>>, Acesso em 15/04/2022.

MARTINAZZO, M. R. **Cadeias Curtas de Produção: Feiras Livres como Agentes de Desenvolvimento da Agricultura Familiar**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis e Administração). Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Chapecó, 2020.

MAZZUCATO, M. **O Estado Empreendedor**. Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. Tradução Elvira Serapicos. Portifolio-Pengui, São Paulo, 2014.

MAZZUCATO, M.; SKIDELSKI, R. Economia do Comum, urgência máxima. Tradução: Simone Paz e Gabriela Leite. **OUTRASPALAVRAS**, 2021. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/economia-do-comum-urgencia-maxima/>>. Acesso em 15/04/2022.

MENEZES, F.; PORTO, S.; GRISA, C. **Abastecimento Alimentar e Compras públicas no Brasil: um resgate histórico**. Série Políticas sociais e de Alimentação. Brasília: Centro de

Excelência Contra a Fome, 2015. Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/PAA_Institucional_Estudo1_Historico_lowres.pdf>. Acesso em 05/08/2021.

MONTERASTELLI, A. Como a fome reduz a capacidade cognitiva. **OUTRASPALAVRAS**, 2022. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/outrasaude/como-a-fome-reduz-a-capacidade-cognitiva/>>. Acesso em 04/08/2022.

MOREIRA FILHO, C. C. C.; HICKMANN, C. M.; SANTOS, D. R. P. dos; FALCÃO, I.; MACHADO, L. T. M.; FELDMANN, P.; SIQUEIRA, M. L.; INTROÍNI, P. G. H.; PISCITELLI, R. B. Tributar os super-ricos para reconstruir o país. Documento Síntese. **Plataforma política social**, 2020. Disponível em: <<https://plataformapoliticasocial.com.br/tributar-os-super-ricos-para-reconstruir-o-pais/>>. Acesso em 15/05/2021.

MOTA, C. V. Brasil tem milhares de cidades que não arrecadam o suficiente nem para sustentar prefeitura e Câmara. **BBCNEWSBRASIL**, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54669538>>. Acesso em 17/01/2023.

NETO, A. M. **Reforma no Pacto Federativo**: Implicações e Consequências das Proposições da PEC 188/2019. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://fonacate.org.br/wp-content/uploads/2020/02/Estudo-PEC-188.pdf>>. Acesso em 15/04/2022.

OLIVEIRA, F. A. de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. Editora Hucitec. São Paulo, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). **Marco da FAO para a Agenda Alimentar Urbana**: Aproveitamento de medidas dos governos subnacionais e locais para garantir sistemas alimentares sustentáveis e uma melhor nutrição. Roma, 2020. Disponível em: <<http://www.fao.org/publications/card/en/c/CA3151PT/>>. Acesso 20/07/2021.

ORTUSSO, A.; GIOVANNI, G. D.; Política Social. In: GIOVANNI, G. D.; NOGUEIRA, M. A. (ORGs). **Dicionário de Políticas Públicas**. 3ª ed. Editora UNESP. São Paulo, 2018.

PACHECO, M. E. Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e Agroecologia: caminhos que se encontram. **Agroecologia: prática, ciência e movimento**. SASOP, Bahia, p. 8-14, Maio, 2022. Disponível em : <https://sasop.org.br/2022/07/revista-agroecologia-praticaciencia-e-movimento/>, Acesso em 05/08/2022.

PANDOLFO, M. C. O Programa de Aquisição de Alimentos como Instrumento Revitalizador dos Mercados Regionais. **Agriculturas**. AS-PTA, Rio de Janeiro, v.5, n.2, p.14-17, Jun. 2008.

PERIN, G.; ALMEIDA, A. F. C. S. DE; SPÍNOLA, P. A. C.; PELLA, A. F. C.; SAMBUICHI, R. H. R. **A Evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios de implementação, benefícios e desafios. Ipea, Brasília, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10824>>. Acesso em 15/04/2022.

PETERSEN P.; DAL SOGLIO, F. K.; CAPORAL, F. R. A Construção de uma Ciência a serviço do campesinato. In: PETERSEN, P. (Org.). **A agricultura familiar camponesa na construção do futuro** AS-PTA, Rio de Janeiro, 2009.

PETERSEN, P. Agroecologia: prática, ciência e movimento em defesa da vida. **Agroecologia: prática, ciência e movimento**. SASOP, Bahia, p. 8-14, Maio, 2022. Disponível em : <<https://sasop.org.br/2022/07/revista-agroecologia-pratica-ciencia-e-movimento/>>. Acesso em 05/08/2022

PETRO, G. Deserto Alimentar. Comida saudável mesmo é comida de verdade. Mas quem tem acesso a ela? **UOL**, 2017. Disponível em: <<https://tab.uol.com.br/edicao/deserto-comida/#cover>>. Acesso em 17/01/2023.

PLOEG, J. D. van der. **Camponeses e Impérios Alimentares: Lutas por Autonomia e Sustentabilidade na Era da Globalização**. Tradução Rita Pereira. Editora da UFRGS. Porto Alegre, 2008

PLOEG, J. D. van der. O sistema alimentar em tempos de Covid-19: ensinamentos para o futuro. **Agriculturas: experiências em agroecologia**. Cadernos para debate. v. 3. Ano 2021. AS-PTA, Rio de Janeiro, 2021.

PORTO, S. I.; PEREZ-CASSARINO, J.; DINIZ, P. **O DHANA e o Programa Alimenta Brasil: riscos e retrocessos nas compras públicas de alimentos da agricultura familiar**. Nota Técnica 1/2022 FIAN BRASIL, Brasília, 2022. Disponível em: <<https://fianbrasil.org.br/notaalimentabrasil/>>. Acesso em 15/08/2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAPARI (PMG/ES). **Lei municipal 3.790/2014**. Dispõe sobre a instituição do Ticket Feira no âmbito do município de Guarapari e dá outras providências. Guarapari, 2014. Disponível em: <http://www3.cmg.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/L37902014.html>. Acesso em 05/06/2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM (PMI/ES). **Lei municipal nº 2.039/2006**. Cria o Programa Municipal de Economia Solidária “Vale Feira” e da outras providências. Itapemirim, 2006. Disponível em: <<https://camaraitapemirim.splonline.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L20392006.html>>. Acesso em: 05/06/2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPEMIRIM (PMI/ES). **Lei municipal nº 2.996/2017**. Altera a lei nº 2.039, de 27 de novembro de 2006, que cria o Programa Municipal de Economia Solidária “vale feira” e dá outras providências. Itapemirim, 2017. Disponível em: <<https://camaraitapemirim.splonline.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L29962017.html>>. Acesso em: 05/06/2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LAURO MULLER (PMLM/SC). **Lei municipal nº 2.159/2021**. "Dispõe sobre a instituição do Programa Vale feira no âmbito do município de Lauro Müller/SC e dá outras providências". Lauro Muller, 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARATAÍZES (PMM/ES). **Lei municipal nº 1.747/2015**. Cria o Programa Municipal de Economia Solidária “Vale Feira” e da outras providências. Marataízes, 2015. Disponível em: <<http://www3.cmmarataizes.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L17472015.html>>. Acesso em: 05/06/2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARATAÍZES (PMM/ES). **Decreto municipal nº 1.971/2017**. Regulamenta a forma de entrega do benefício eventual “Vale Feira” e a participação das famílias no programa municipal de economia solidária. Marataízes, 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTÃO (PMP/RS). **Lei municipal nº 1.240/2022**. Cria o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar de Pontão. Pontão, 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TENENTE PORTELA (PMTP/RS). **Lei municipal nº 2.839/2022**: Dispõe sobre a instituição de auxílio alimentação aos agentes públicos municipais de Tenente Portela/RS e dá outras providências. Tenente Portela, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/t/tenente-portela/lei-ordinaria/2022/284/2839/leirdinarian-2839-2022-dispoe-sobre-a-instituicao-de-auxilio-alimentacao-aos-agentespublicosmunicipais-de-tenente-portela-rs-e-da-outrasprovidencias?q=agricultura%20familiar>>. Acesso em 05/06/2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTIAGO (PMS/RS). **Lei municipal nº 372/2022**. Institui o Vale-Feira aos servidores públicos do poder executivo de Santiago-RS e dá outras providências. Santiago, 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santiago/lei-ordinaria/2022/33/327/lei-ordinaria-n-327-2022-institui-o-vale-feira-aos-servidores-publicos-do-poder-executivo-de-santiago-rs-e-da-outras-providencias?q=VALE+FEIRA>>. Acesso em 05/06/2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSE DO HERVAL (PMSJH/RS). **Lei municipal nº 1.565/2019**: Autoriza o Poder Executivo Municipal a instituir o VALE FEIRA, para beneficiar famílias hervalenses em condições de vulnerabilidade social, e da outras providências. São Jose do Herval, 2019. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-jose-do-herval/lei-ordinaria/2019/157/1565/lei-ordinaria-n-1565-2019-autoriza-opoder-executivo-municipal-a-instituir-o-vale-feira-para-beneficiar-familias-hervalenses-em-condicoes-de-vulnerabilidade-social-e-da-outras-providencias?q=feira>>. Acesso em 05/07/2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSE DO HERVAL (PMSJH/RS). **Lei municipal nº 1.665/2021**: Autoriza o Poder Executivo Municipal a instituir nova regulamentação para Feira Municipal de Produtores Rurais da Agricultura Familiar de São Jose do Herval e dá outras providências. São Jose do Herval, 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS DO SUL (PMSMS/PR). **Lei municipal 3.061/2021**. Dispõe sobre o Programa Social de concessão do “VALE FEIRA-REAL MATE” no Município de São Mateus do Sul/PR. São Mateus do Sul, 2021. Disponível em: http://www.saomateusdosul.pr.gov.br/publicos/lei_n%C2%BA_3016-2021_-_vale_feira_03042307.pdf>. Acesso em 05/06/2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS DO SUL (PMSMS/PR). **Decreto Municipal nº 318/2021**. Regulamenta o Programa Social de concessão do “Vale Feira – Real Mate. São Mateus do Sul, 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE UMUARANA (PMU/PR). **Lei Municipal 3.736/2011**. Autoriza o poder executivo a instituir, nos bairros localizados na área de preservação ambiental - Apa do Rio Piava - do município de Umuarama, o Programa Lixo que vale e dá outras providências. Umuarama, 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/u/umuarana/lei-ordinaria/2011/373/3736/lei-ordinaria-n-3736-2011-autoriza-o-poder>

[executivo-a-instituir-nos-bairros-localizados-na-area-de-preservacao-ambiental-apa-do-rio-piava-do-municipio-de-umarama-o-programa-lixo-que-vale-e-da-outras-providencias>](#). Acesso em: 05/06/2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VENÂNCIO AIRES (PMVA/RS). **Lei municipal nº 6.106/2018**. Dispõe sobre a concessão de Vale-Feira aos servidores e empregados do poder executivo, nos termos da lei nº 5.850 de 06 de julho de 2016, que "altera e consolida legislação que dispõe sobre a concessão de vale-alimentação aos servidores e empregados do poder executivo". Venâncio Aires, 2018. Disponível em: <<file:///N:/Downloads/download-382-1.pdf>>. Acesso em 15/10/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VENÂNCIO AIRES (PMVA/RS). **Lei municipal nº 6.936/2022**. Dispõe sobre a concessão dos vales alimentação e feira aos servidores e empregados públicos do Poder Executivo. Venâncio Aires, 2022. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/v/venancio-aires/lei-ordinaria/2022/694/6936/lei-ordinaria-n-6936-2022-comunicacao-interna-n-455-2022?q=6.936>>. Acesso em 05/06/2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA (Rede PENSSAN). **Insegurança alimentar e Covid-19 no Brasil**: Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/>>. Acesso em 07/05/2021.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família**. Autonomia, dinheiro e cidadania, São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

RIGO, A. S. Experiências Distintas Compartilhando Sentidos: as Moedas Sociais no Brasil e na França. **XXXVII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro-RJ, 7 a 11 de Setembro de 2013. Disponível em http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/68/2013_EnANPAD_APB1835.pdf, Acesso em 28/08/2021.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL (RGS/SEPLAN). **Perfil Socioeconômico COREDE Alto da Serra do Botucaraí**. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Alto+da+Serra+do+Botucara%ED>>, Acesso em 25/01/2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Programa Segunda Água inicia construção de microaçudes na Região Sul do RS**, 2018. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/programa-segunda-agua-inicia-construcao-de-microacudes-na-regiao-sul-do-rs>>, Acesso em: 15/03/2022.

SANSON, C. O “Bem-Viver”: uma resposta à crise civilizacional. **Revista Trilhas Filosóficas**. Ano 10, n. 1, Jan.-Jul. p. 107-130, 2017. Disponível em: <<https://sumarios.org/artigo/o-%E2%80%98bem-viver%E2%80%99-uma-resposta-%C3%A0-crise-civilizacional>>. Acesso em 05/07/2021.

SANTOS, B. de S. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Edições Almedina, abr. 2020.

SCHNEIDER, S. Mercados e Agricultura familiar. In: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S. (ORGs.). **Construção de Mercados e Agricultura Familiar: Desafios para o Desenvolvimento Rural**. Editora UFRGS, Porto Alegre, 2016.

SCHNEIDER, S. Circuitos que apontam caminhos para sistemas alimentares mais sustentáveis e inclusivos. In: DAROLT, M. R.; ROVER, O. J. (ORGs). **Circuitos curtos de comercialização, agroecologia e inovação social** [livro eletrônico]. Florianópolis, Estúdio Semprelo, 2021. Disponível em <https://www.agricultura.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-10/circuitos_curtos_2.pdf>. Acesso em 14/04/2022.

SEBRAE. **Perfil das Cidades Gaúchas: São José do Herval**. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Sao_Jose_do_Herval.pdf>, Acesso em 25/01/2022.

SIMIONATTO, I.; NOGUEIRA, Vera. Focalização. In: GIOVANNI, G. D.; NOGUEIRA, M. A. (ORGs). **Dicionário de Políticas Públicas**. 3ª ed. Editora UNESP. São Paulo, 2018.

SILVA, J. G. da; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. de (orgs.). **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília, MDA, 2010.

SILVA, A. da; GAZOLLA, M.; OLIVEIRA, N. S. M. N. de. A agricultura familiar nos dados do Censo Agropecuário 2017: uma análise comparativa do seu “tamanho” e perfil entre os três estados do Sul. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 12, ed. esp. (Dossiê), p. 7-37, 11 fev. 2022.

SILVA, Rosália de Fátima e. Compreender a “entrevista compreensiva”. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 26, 2006. Disponível em <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/download/4504/3687>. Acesso em 27/03/2022.

SILVA, R. V. da.; SILVA, Joselma F. L. e. Entrevista compreensiva: possibilidades de aproximação com o pensamento complexo. UNESCO, 2016. Disponível em http://uece.br/eventos/spcp/anais/trabalhos_completos/247-28528-30032016-234322.pdf, Acesso em 27/03/2022.

SILVA, S. P.; VALADARES, A. A. Segurança alimentar e nutricional. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desafios da nação**. v. 2 Brasília: Ipea, 2018.

SIQUEIRA, A. C. da; LUCAS, E. O; CRUZ, F. T. Políticas voltadas para feiras da agricultura familiar no Vale do Rio Pardo (RS): estratégias locais para a soberania e segurança alimentar e nutricional. **Revista Retratos de Assentamentos**. vol. 23, n. 2, p. 65-96, 2020, Disponível em: <<https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/430>>. Acesso em: 05/07/2021.

SIQUEIRA, A. C. da; HENDLER, V. M.; SCALON, L.; MOURA, C. F. de; CRUZ, F. T. da. O Prato do Trabalhador: Conectando Urbano e Rural por meio do Vale-Alimentação da Papayas. **Desenvolvimento em Questão**, v. 20, n. 58, p. 1-20. Disponível em: <<https://revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/11834>>. Acesso em: 08/09/2022.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, nº 16, jul/dez, p. 20-45, Porto Alegre, 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 15/05/2021

SOUZA, J. **A classe média no espelho**: sua história, seus sonhos e ilusões, sua realidade. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2018.

VAN PARIJS, Philippe; VANDERBORGHT, Yannick. **Renda básica de cidadania**: fundamentos éticos e econômicos. Tradução Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

WANDERLEY, M. N. B. **Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro**. XX Encontro Anual Da Anpocs. Gt 17. Processos Sociais Agrários. Caxambu, MG. 1996.

WILKINSON, J. **Mercados, redes e valores**: O novo mundo da agricultura familiar. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008.

APENDICE 1 – ROTEIROS DOS QUESTIONÁRIOS DE ENTREVISTAS

Roteiro 1 – Gestor(es) municipal(is)

- 1 – Órgão/Departamento: _____
- 2 – O município possui Conselho de Desenvolvimento Rural e/ou Conselho de Segurança Alimentar?
- 3 – O Vale Feira foi discutido dentro de algum desses conselhos? Como foi a discussão? Houve resistências?
- 4 – Como o projeto foi implementado: Como surgiu a ideia?
- 5 – Quais as entidades/instituições (atores) estavam envolvidas ou foram consultadas na implementação?
- 6 – Como está hoje em relação a sua implementação?
- 7 – Qual a estrutura atual de gestão do Vale Feira? Existe uma estrutura de controle social, como é composta?
- 8 – Como é a operacionalização do Vale Feira: uso de ticket impresso ou cartão magnético? Como funciona o fluxo de pagamento/recebimento do Vale Feira?
- 9 – Qual o número de feiras e de feirantes no município?
- 10 – A produção comercializada na feira é produzida de forma agroecológica, orgânica ou convencional? Todos os agricultores produzem no mesmo sistema?
- 11 – Existe algum programa local de incentivo à produção orgânica e/ou agroecológica.
- 12 – Todos os feirantes aceitam/estão aptos a aceitar o Vale Feira?
- 13 – Qual foi o orçamento em diferentes períodos/anos?
- 14 – Qual o número de famílias beneficiadas com o Vale Feira?
- 15 – Quais os critérios utilizados para destinar o Vale Feira? Por que foram definidos esses critérios?
- 16 – Existe alguma contrapartida de quem recebe o Vale Feira?
- 17 – Quais são os principais fatores que contribuem na aceitação ou rejeição do Vale Feira?
- 18 – Há uma preparação ou explicação para os beneficiários sobre o funcionamento e a importância do Vale Feira.
- 19 – Existe uma unicidade entre as secretarias para a recomendação do Vale Feira como uma prática para promover segurança alimentar, dentro do contexto do cuidado em saúde, ou é uma recomendação específica de uma secretaria?
- 20 – Houve algum desdobramento ou influência do Vale Feira para promover outros programas e/ou melhoria de alguma outra política pública existente? Quais?

Roteiro 2 – Instituições da Sociedade Civil

Instituição ()01 ()02 ()03 ...

1 – Participou da construção da proposta do vale feira?

() Sim () Não () Eventualmente

2 – Participa atualmente na gestão e/ou controle social do vale feira?

() Sim () Não () Eventualmente

2.1 – Se sim, qual a função da instituição? _____

2.2 Se não, por que? _____

3 – Concorda que o Vale Feira é hoje uma política pública importante de segurança alimentar e nutricional no município?

- () Concordo plenamente
- () Concordo parcialmente
- () Não sabe ou não quer responder
- () Discordo parcialmente
- () Discordo plenamente

3.1 – Por que? _____

4 – Considera importante que outras famílias (outros públicos) pudessem receber o Vale Feira?

() Sim () Não

4.1 – Se sim, quais?

- () População em geral
- () População em vulnerabilidade social
- () Idosos em geral
- () Idosos em vulnerabilidade social
- () Desempregados
- () Outros, quais: _____

4.2 – Na avaliação da Instituição, quais seriam os principais gargalos para ampliar os beneficiários da política do Vale Feira? De 1 a 5 (1 para o principal)

- () Orçamento para ampliação
- () Custos com a gestão do Vale Feira
- () Limites de oferta de produção na feira
- () Interesse/vontade do executivo
- () Interesse/vontade do legislativo

4.3 Se não, por quê?

- () Beneficiários não valorizam
- () Valor individual do benefício não compensa o investimento público
- () Gasto público desnecessário
- () Outro: _____
- () Não sabe ou não quer responder

5 – Na avaliação da instituição, quais são os principais fatores que contribuem na aceitação ou rejeição do Vale Feira pelos beneficiários?

6 – É possível identificar contribuições sociais e econômicas do Vale Feira para os diferentes públicos envolvidos? () Sim () Não

6.1 – Se sim, quais as principais contribuições sociais do Vale Feira?

Para os Agricultores: _____

Para os beneficiários: _____

Para o Município: _____

6.2 – Se sim, quais as principais contribuições econômicas do Vale Feira?

Para os Agricultores: _____

Para os beneficiários: _____

Para o Município: _____

7 – Houve algum desdobramento ou influência do Vale Feira para promover outros programas e melhoria em alguma outra política pública?

() Sim, qual? _____

() Não

() Não identificamos

8 - A partir da experiência com o Vale Feira, considera que seria importante que as famílias (independente da renda) tivessem uma renda mínima garantida pelo governo para aquisição da alimentação básica?

() Sim, todas.

() Sim, mas somente aquelas em vulnerabilidade social ou desempregadas

() Não

() Não sabe ou não quer responder

9 – Conhecem alguma experiência de Moeda Social Circulante Local que não se converta em moeda oficial?

() Sim, Qual(is): _____

() Não

() Não sabe ou não quer responder

10 – Consideram que seria possível e viável o Vale Verde funcionar como Moeda Social Circulante Local?

() Sim () Não () Não sabe ou não quer responder

Roteiro 3 – Agricultores feirantes

Família: ()01 ()02 ()03 ()04 ()05 ...

1 – Número de pessoas na família: _____

2 – Faixa etária dos proprietários da Unidade de Produção:

- Menos de 30 anos
- Entre 30 e 50 anos
- Mais de 50 anos

3 – Renda Familiar:

- até 1 salário mínimo
- de 1 a 3 salários mínimos
- de 3 a 5 salários mínimos
- Acima de 5 salários mínimos
- Não sabe ou não quer responder

4 – Algum membro da família trabalha em outra atividade fora da agricultura? Se sim, qual e por quê?

5 – Quanto à sucessão familiar na Unidade de Produção:

- Possui sucessores
- Não possui sucessores
- Ainda não está definido
- Já é sucessão

6 – Tamanho da propriedade: _____

7 – Participação em Sindicato: _____

8 – Participação em Associação e/ou Cooperativa: _____

9 – Principais sistemas de produção/criação: _____

10 – Alimentos levados/comercializado na Feira: _____

10.1 - Alguma PANC : _____

10.2 – Se não houvesse a feira, teria algum destes alimentos que seria difícil vender?

11 – Sobre o sistema de produção dos alimentos destinados para a feira?

- orgânica (certificada) agroecológica convencional
- misto (parte agroecológico, parte convencional)

12 – Como considera seu conhecimento técnico do sistema de produção que adota?

- Ótimo Bom Razoável Não sabe ou não quer responder

13 – Recebe assistência técnica para a produção dos alimentos?

- Sim, Qual entidade: _____ Não

14 – Quanto tempo é feirante?

- Menos de 1 ano
- De 1 a 3 anos
- Mais de 3 anos
- Desde o início da feira

15 – Já tinha realizado feiras em outros tempos ou participado de outra feira?

16 – Quem faz a feira: () homem () mulher () casal () filhos

17 – A renda da feira representa quanto (%) da renda monetária familiar?

() Menos de 20% () Entre 20% a 50% () Mais de 50%

18 – Há uma divisão da renda da feira entre os membros da família? Como é feita?

19 – No geral, a renda da feira é utilizada para que tipo de gasto? (insumos, alimentos, poupança)

20 – Gosta(m) de fazer a feira?

() Sim, por que? _____

() Não, por que? _____

21 – A Feira tem proporcionado benefícios e/ou experienciais além do econômico? Quais?

22 – Os alimentos comercializados na feira são comercializados em outros canais?

() PNAE

() PAA

() Entrega direta em domicílios

() Mercados

() Outro: _____

() Não, somente na feira

23 – Como considera seu conhecimento sobre o que é Segurança Alimentar e Nutricional:

() Ótimo

() Bom

() Razoável

() Não sabe ou não quer responder

24 – Concorda que o Vale Feira é hoje uma política pública importante de segurança alimentar e nutricional no município?

() Concordo plenamente

() Concordo parcialmente

() Não sabe ou não quer responder

() Discordo parcialmente

() Discordo plenamente

24.1 – Por que? _____

25 – Para sua família, o Vale Feira exigiu/contribuiu para:

() Maior diversificação da produção

() Aumentar os volumes produzidos

() Melhorar a qualidade dos produtos

() Melhorar a renda da família

() Não sabe ou não quer responder

26 - Se houvesse aumento da demanda na feira, avalia que tem capacidade financeira e operacional (mão-de-obra) de aumentar a produção para atender a demanda?

() Sim, tanto financeira, quanto operacional

- Sim, somente financeira
- Sim, somente operacional (mão-de-obra)
- Não, nem uma, nem outra
- Não sabe ou não quer responder

27 – Os consumidores que possuem o Vale Feira costumam adquirir produtos além do valor do Vale Feira?

- Sim, geralmente
- Sim, as vezes
- Não

27.1 – De uma forma geral, quais os principais produtos adquiridos por eles?

- Frutas e verduras
- Panificados
- Grãos
- Embutidos e queijos
- Ovos
- Conservas e doces
- Indiferente

27.2 – Com relação aos demais clientes, eles procuram mais produtos:

- Frutas e verduras
- Panificados
- Grãos
- Embutidos e queijos
- Ovos
- Conservas e doces
- Indiferente

28 – Há alguma diferença em relação ao comportamento dos clientes com Vale Feira com os demais clientes em relação a solicitação de informações sobre a qualidade/forma de produção dos alimentos?

- Não, a maioria de ambos os grupos não questionam
- Não, mas a maioria de ambos os grupos querem saber informações
- Sim, os clientes Com Vale Feira questionam mais.
- Sim, os clientes Com Vale feira questionam menos.

28.1 Na sua opinião, por que o clientes Com Vale Feira questionam mais:

28.2 Na sua opinião, por que o clientes Com Vale Feira questionam menos:

29 – O que os beneficiários do Vale Feira comentam sobre o Vale Feira (valor, forma de distribuição, quantidade de vales, valorização do mesmo):

30 – Na sua opinião, os beneficiários do Vale Feira demonstram algum constrangimento ou timidez em comprar na feira usando o Vale Feira?

- Sim, a maioria
- Sim, alguns
- Não
- Não sabe ou não quer responder

30.1, Se Sim, por que: _____

31 – A troca dos vales recebidos na feira é realizada de forma ágil pela prefeitura?

Sim Não Não sabe ou não quer responder

32 – Se o Vale Feira fosse apenas para troca como Moeda Social Circulante Local (explicar), concordaria em continuar recebendo?

Sim Não

33 – Qual o seu grau de satisfação com o Vale Feira?

Muito Insatisfeito

Pouco insatisfeito

Indiferente

Pouco satisfeito

Muito satisfeito

OBS.: _____

Roteiro 4 – Famílias beneficiadas com o Vale Feira

Família: ()

1 - Nº de pessoas na família: _____

2 – Já foi agricultor(a) ou possui algum familiar que é agricultor(a)?

Sim Não Não sabe ou não quer responder

3 – Alguém da família recebe ou já recebeu Bolsa Família?

Sim Não Não sabe ou não quer responder

4 – Alguém da família recebe ou já recebeu auxílio emergencial?

Sim Não Não sabe ou não quer responder

5 – Recebe ou já recebeu alimento através do PAA (Fome Zero)?

Sim Não Não sabe ou não quer responder

6 - Tem filhos: Sim Não.

6.1 Se sim, quantos: _____

6.2 Os filhos estão em idade escolar? Sim Não

6.3 Se sim, sabe se os filhos recebem alimentação escolar da Agricultura Familiar?

Sim Não

6.4 Se sim, considera que é uma alimentação de melhor qualidade?

Concordo Discordo Não sabe ou não quer responder

6.5 Se sim, essa informação incentivou a família a priorizar alimentos produzidos pela agricultura familiar?

Sim Não Não sabe ou não quer responder

7 – Consideram que têm conhecimento sobre as diferenças, benefícios e consequência do consumo dos diferentes tipos de alimentos a seguir:

7.1 – Artesanais X Industrializados

- Não temos nenhum conhecimento
 Temos pouco conhecimento
 Temos conhecimento razoável
 Conhecemos bem as diferenças, benefícios e/ou consequências.
 Não sabe ou não quer responder

Obs. _____

7.2 – Agroecológicos X Convencionais

- Não temos nenhum conhecimento
 Temos pouco conhecimento
 Temos conhecimento razoável
 Conhecemos bem as diferenças, benefícios e/ou consequências.
 Não sabe ou não quer responder

Obs. _____

7.3 – Orgânicos X Transgênicos

- Não temos nenhum conhecimento
 Temos pouco conhecimento
 Temos conhecimento razoável
 Conhecemos bem as diferenças, benefícios e consequências.
 Não sabe ou não quer responder

Obs. _____

8 – Quais alimentos produz em casa ou no bairro (comunitário) para consumo?

- Temperos
 Chás
 Hortaliças
 Frutas
 Não tem espaço
 Não tem tempo
 Não sabe ou não quer responder

9 – Concorda que é importante o Vale Feira direcionar a compra para a feira da agricultura familiar?

- Concordo Discordo Indiferente

10 – Já frequentava a feira antes de receber o vale-feira?

- Sim Não Não sabe ou não quer responder

10.1 - Se sim, com que frequência?

- Semanal 2x por mês Mensal Eventualmente

10.2 - Depois do vale-feira com que frequência?

Semanal 2x por mês Mensal Eventualmente

10.3 - Se não, por que? (pode marcar mais de uma opção)

- Restrições orçamentárias (falta de dinheiro).
 Não conhecia a feira
 Distância da feira
 Horários e/ou dias da feira
 Restrições de tempo para se descolar à feira
 Não gosta de comprar em feiras
 Preços da feira são mais altos
 Não existia feira
 Não sabe ou não quer responder

11 – Consegue ir à feira com facilidade? Sim Não

11.1 Se não, por que?

- Distância
 Dias e horários da feira
 Problemas de saúde
 Outro: _____

12 – Quanto tempo, em média, leva para ir à feira?

- menos de 10 min
 entre 10 a 20 min
 Mais de 20 min

13 – Até que distância considera que compensaria se deslocar para comprar os alimentos com o Vale Feira?

- Menos de 500 metros
 De 500 a 1000 metros
 Depende do valor do Vale Feira

OBS.: _____

14 – Quanto tempo, em média, fica na feira?

- menos de 10 min
 entre 10 a 20 min
 Mais de 20 min

15 – Quando frequenta a feira costuma conversar com o feirante?

Sim, geralmente Sim, eventualmente Não

15.1 Se sim, essa conversa geralmente é para:

- Discutir sobre preços dos alimentos
 Discutir sobre a forma de produção e qualidade dos produtos
 Sugestões de receitas e usos dos alimentos
 Sobre assuntos diversos, não relacionados à feira
 Outros, quais? _____

16 – Gosta de frequentar a feira? Sim Não

16.1 – Se sim, por que? (pode marcar mais de uma opção)

- É um lugar agradável
- Possibilidade de comprar alimentos frescos e de qualidade
- Amizade com os feirantes
- Aprender dicas sobre produtos/receitas
- Outro: _____

17 – Quem geralmente vai na feira?

- homem mulher casal filho/filha

18 – Costuma adquirir produtos além do valor do Vale Feira?

- Sim, geralmente Sim, as vezes Não

18.1 – Se sim, que valor (R\$), em média (mensal)?

- até 30,00 de 30,00 a 60,00 Acima de 60,00

18.2 – Se não, por que?

- Os preços são altos
- Pouca oferta/diversidade
- Desconhecimento de alguns produtos ou dos seus benefícios
- Restrição de renda
- Não sabe ou não quer responder

19 – Quais os principais produtos adquiridos na feira com o Vale Feira?

- Frutas
- Verduras, legumes, raízes, temperos e chás.
- Panificados
- Grãos (feijão, amendoim, arroz, pipoca, etc)
- Embutidos
- Ovos
- Conservas e doces

20 – Algum alimento que não encontra na Feira e que gostaria de comprar? _____

21– Considera que houve mudanças na alimentação da família após receber o Vale Feira?

- Sim Não Não sabe ou não quer responder

21.1 – O consumo de frutas da família após o Vale Feira?

- Aumentou Diminuiu Não mudou Não sabe ou não quer responder

21.2 – Consumo de hortaliças e legumes após o Vale Feira?

- Aumentou Diminuiu Não mudou Não sabe ou não quer responder

21.3 – Consumo de produtos coloniais/artesanais após o Vale Feira?

- Aumentou Diminuiu Não mudou Não sabe ou não quer responder

21.4 – Consumo de produtos processados e industrializados após o Vale Feira?

- Aumentou Diminuiu Não mudou Não sabe ou não quer responder

Obs. _____

22 – Considera o Vale Feira importante para auxiliar na complementação de renda da família? () Sim () Não () Não sabe ou não quer responder

23 – Quanto ao valor do Vale Feira:

- () é muito baixo
- () é baixo, mas ajuda
- () é baixo, ajuda, no entanto precisaria ser aumentado
- () é razoável, mas precisaria ser aumentado
- () está bom o valor
- () Não sei, ou não quero responder

24 – Se não houvesse o Vale Feira, e houvesse feira, teria iniciado comprar na feira?

- () Sim () Não

25 – Após conhecer a Feira e os alimentos, se não recebesse mais o Vale Feira, qual a probabilidade de continuar comprando na Feira?

- () Nenhuma probabilidade
- () Havendo possibilidades, continuaria
- () Independente do Vale Feira, continuaria
- () Não sei, ou não quero responder

26 – Em relação ao Vale Feira, qual sua maior preocupação:

- () Não existir mais ou perder o Vale Feira
- () O valor do Vale Feira
- () Ter contra partida e não conseguir cumprir
- () Outra, Qual? _____
- () Não me preocupo
- () Não sei, ou não quero responder

27 – Concorda que deve haver contrapartida para os beneficiários do Vale Feira:

- () Sim () Não () Não sei, ou não quero responder

27.1 – Se não, continuaria no programa se for estabelecido contrapartida?

- () Sim () Não

27.2 – Se sim, quais das contrapartidas abaixo concorda que seria importante ter e estaria disposto a participar:

- () Oficinas/cursos sobre higiene e aproveitamento de alimentos
- () Oficinas/cursos sobre usos de plantas medicinais e plantas alimentícias não-convencionais
- () Oficinas/cursos para produção de alimentos e chás em pequenos espaços
- () Oficinas/cursos sobre técnicas de compostagem
- () Curso sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável
- () Oficinas/cursos sobre elaboração de alimentos: Quais alimentos: _____

28 – Possui alguma outra sugestão de contrapartida ou atividade que gostaria de sugerir para que fosse desenvolvida com os beneficiários do Vale feira?

- () Sim () Não () Não sei, ou não quero responder

27.1 – Se sim, Qual(is): _____

29 – Acha importante que o Vale Feira seja ampliado para outras famílias?

Sim Não Não sabe ou não quer responder

30 – A partir da experiência com o Vale Feira, considera que seria importante que as famílias (independente da renda) tivessem uma renda mínima garantida pelo governo para aquisição da alimentação básica?

Sim, todas.

Sim, mas somente as mais pobres

Não

Não sabe ou não quer responder

31 – Qual o grau de satisfação com o vale feira?

Muito Insatisfeito

Pouco insatisfeito

Indiferente

Pouco satisfeito

Muito satisfeito

32 – Possui, ou alguém da família possui smartphone? Sim Não