

SISTEMAS ALIMENTARES NA TRÍPLICE FRONTEIRA ARGENTINA-BRASIL-PARAGUAI



SILVIA APARECIDA ZIMMERMANN
VALDEMAR JOÃO WESZ JUNIOR
ORGANIZADORES

**SISTEMAS ALIMENTARES NA TRÍPLICE
FRONTEIRA ARGENTINA-BRASIL-PARAGUAI**



SISTEMAS ALIMENTARES NA TRÍPLICE FRONTEIRA ARGENTINA-BRASIL-PARAGUAI

**SILVIA APARECIDA ZIMMERMANN
VALDEMAR JOÃO WESZ JUNIOR**
ORGANIZADORES

PACO  EDITORIAL

Conselho Editorial

Profa. Dra. Andrea Domingues
Prof. Dr. Antônio Carlos Giuliani
Prof. Dr. Antonio Cesar Galhardi
Profa. Dra. Benedita Cássia Sant'anna
Prof. Dr. Carlos Bauer
Profa. Dra. Cristianne Famer Rocha
Prof. Dr. Cristóvão Domingos de Almeida
Prof. Dr. Eraldo Leme Batista
Prof. Dr. Fábio Régio Bento
Prof. Dr. Gustavo H. Cepolini Ferreira
Prof. Dr. Humberto Pereira da Silva
Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa

Prof. Dr. José Rubens Lima Jardimino
Prof. Dr. Juan Droguett
Profa. Dra. Ligia Vercelli
Prof. Dr. Luiz Fernando Gomes
Prof. Dr. Marco Morel
Profa. Dra. Milena Fernandes Oliveira
Prof. Dr. Narciso Laranjeira Telles da Silva
Prof. Dr. Ricardo André Ferreira Martins
Prof. Dr. Romualdo Dias
Profa. Dra. Rosemary Dore
Prof. Dr. Sérgio Nunes de Jesus
Profa. Dra. Thelma Lessa
Prof. Dr. Victor Hugo Veppo Burgardt

©2023 **Sílvia Aparecida Zimmermann; Valdemar João Wesz Junior**

Direitos desta edição adquiridos pela Paco Editorial. Nenhuma parte desta obra pode ser apropriada e estocada em sistema de banco de dados ou processo similar, em qualquer forma ou meio, seja eletrônico, de fotocópia, gravação, etc., sem a permissão da editora e/ou autor.

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

5636

Sistemas alimentares na tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai / organização Silvia Aparecida Zimmermann, Valdemar João Wesz Junior. - 1. ed. - Jundiaí [SP] : Paco, 2023.

412 p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-462-2258-2

1. Sistemas agrícolas - Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai).
 2. Abastecimento de alimentos - Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai).
 3. Política alimentar - Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai).
 4. Assistência alimentar - Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai).
- I. Zimmermann, Silvia Aparecida. II. Wesz Junior, Valdemar João.

23-84622

CDD: 363.856098

CDU: 351.778.2(8)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

PACO  EDITORIAL

Av. Carlos Salles Block, 658
Ed. Altos do Anhangabaú, 2º Andar, Sala 21
Anhangabaú - Jundiaí-SP - 13208-100
11 4521-6315 | 2449-0740
contato@editorialpaco.com.br

Foi feito Depósito Legal

SUMÁRIO

PREFÁCIO 9
Eric Sabourin

INTRODUÇÃO 15
Silvia Aparecida Zimmermann
Valdemar João Wesz Junior

I PARTE DIMENSÕES CONCEITUAIS

CAPÍTULO 1. ABORDAGENS DE DESENVOLVIMENTO
LOCAL PARA PENSAR TERRITÓRIOS DE FRONTEIRA 27
Nelson Giordano Delgado
Silvia Aparecida Zimmermann

CAPÍTULO 2. A TRANSIÇÃO PARA SISTEMAS
ALIMENTARES SUSTENTÁVEIS E SAUDÁVEIS POR
MEIO DE POLÍTICAS ORIENTADAS PARA UMA
GESTÃO ESTRATÉGICA DAS PRÁTICAS SOCIAIS 41
Paulo André Niederle
Valdemar João Wesz Junior

CAPÍTULO 3. SISTEMAS ALIMENTARES
DESCENTRALIZADOS E A ALIMENTAÇÃO
NAS LOCALIDADES: UMA
ABORDAGEM MULTIESCALAR 57
Renato S. Maluf

CAPÍTULO 4. O CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA AS POLÍTICAS DE
SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR: UMA
REVISÃO A PARTIR DA PERSPECTIVA SISTÊMICA 89
Silvia Aparecida Zimmermann
Eric Sabourin
Geneviève Cortes

CAPÍTULO 5. SISTEMAS ALIMENTARES, AMBIENTES ALIMENTARES E SEUS DESFECHOS NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL 109

Melissa Luciana de Araújo
Milene Cristine Pessoa
Olivia Souza Honório
Larissa Loures Mendes
Catia Grisa

II PARTE
A TRÍPLICE FRONTEIRA:
ARGENTINA-BRASIL-PARAGUAI

CAPÍTULO 6. AGRICULTURA FAMILIAR EN PUERTO IGUAZÚ: POTENCIALIDADES PARA EL DESARROLLO DE TRAMOS CORTOS DE COMERCIALIZACIÓN DESDE UN ENFOQUE DE ECONOMÍA POPULAR Y LOS SISTEMAS SOCIO-ECOLÓGICOS 137

Jonathan Von Below

CAPÍTULO 7. EL ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO EN EL MUNICIPIO DE FOZ DO IGUAÇU, PARANÁ, BRASIL 165

Joseline Reyes Choque
Silvia Aparecida Zimmermann
Regina do Nascimento

CAPÍTULO 8. AGRICULTURA CAMPONESA E MERCADOS AGROALIMENTARES NO PARAGUAI: A EXPERIÊNCIA DA CENTRAL DE PRODUTORES HORTIGRANJEIROS FEIRANTES DE ALTO PARANÁ 193

Valdemar João Wesz Junior

CAPÍTULO 9. A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS ALIMENTARES NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 NOS ANOS DE 2020 A 2022: O CASO DE FOZ DO IGUAÇU, PARANÁ 217

Silvia Aparecida Zimmermann
Antonio de la Peña García
Ana Alice Aguiar Eleuterio

CAPÍTULO 10. LAS POLÍTICAS DE SOBERANÍA Y
SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN
CIUDAD DEL ESTE, PARAGUAY 241

*Diana Jazmin Britez Cohene
Silvia Aparecida Zimmermann*

CAPÍTULO 11. SISTEMAS ALIMENTARES EM UMA
FEIRA LIVRE FRONTEIRIÇA: LEVANTAMENTO DE
PRODUTOS ALIMENTÍCIOS E SUAS ORIGENS 261

Paola Stefanutti

III PARTE REFLEXÕES PARA ALÉM DA TRÍPLICE FRONTEIRA

CAPÍTULO 12. CO-PRODUCCIÓN DE SISTEMAS
AGROALIMENTARIOS ALTERNATIVOS E INCLUSIVOS:
FERIAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL
NORDESTE PATAGÓNICO ARGENTINO 283

*Gustavo Federico Apablaza
Dirceu Basso*

CAPÍTULO 13. AGRICULTURA FAMILIAR
CAMPEANA INDÍGENA Y CADENAS CORTAS
AGROALIMENTARIAS EN BOLIVIA: LA FERIA
CAMPEANA DE MIZQUE 313

*Cinthia Meneces Ramirez
Valdemar João Wesz Junior*

CAPÍTULO 14. LA ALIMENTACIÓN EN LA ISLA DE
SAN CRISTÓBAL, GALÁPAGOS, ECUADOR – UNA
MIRADA A PARTIR DE LAS FERIAS Y EL
MERCADO MUNICIPAL 333

*Valeria Del Rocio Quijizaca Quijizaca
Silvia Aparecida Zimmermann
João Carlos Sampaio Torrens*

CAPÍTULO 15. MERCADO TRADICIONAL DE
ABASTO DEL CENTRO POBLADO DE SINCHIMACHE,
CUTERVO-PERÚ: CARACTERÍSTICAS, IMPORTANCIA
Y DESAFÍOS 359

Edilberto Rojas Rosales
Valdemar João Wesz Junior

CAPÍTULO 16. MERCADOS AGROALIMENTARES
NO CENTRO DE PORTO PRÍNCIPE, HAITI:
UMA ANÁLISE DO CROIX-DES-BOSSALES
E MARCHÉ HYPPOLITE 381

Joset E. Achelus
Valdemar João Wesz Junior

SOBRE OS AUTORES 407

PREFÁCIO

A coletânea organizada e coordenada por Silvia Aparecida Zimmermann e Valdemar João Wesz Junior, professores e pesquisadores da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), universidade pioneira e experimental instalada em Foz de Iguazu, abre perspectivas originais e inovadoras em vários aspectos da produção acadêmica nacional e internacional.

Vejo três motivos de interesse para tomar conhecimento desta obra: 1) a mobilização teórica em torno do conceito de “sistema alimentar”; 2) a sua aplicação a determinadas formas de abastecimento alimentar fundadas numa proximidade ou solidariedade entre os agentes; 3) a internacionalização dos estudos de casos e dos debates.

Primeiro, o livro introduz no debate sobre desenvolvimento e integração regional a noção de sistemas alimentares que trata do alimento e da alimentação desde a realização da produção agropecuária no campo até o consumo, no fim da cadeia. O conceito de sistema alimentar tem a vantagem de considerar e integrar os diversos atores sociais e componentes desse ato social por excelência que constitui a alimentação, um fato social total para retomar a expressão de Marcel Mauss (2003).

A entrada analítica pelos “sistemas alimentares” permite ao mesmo tempo integrar, cruzar e superar categorias setoriais como agronegócio, agricultura familiar, complexos agroindustriais, cadeias produtivas etc. O sistema alimentar, como mostra o capítulo de Renato Maluf, pode ser aplicado a diversas escalas espaciais, territoriais e ainda ser conceituado do ponto de vista da sua dinâmica de descentralização.

Atrás dos sistemas alimentares existe uma trajetória e uma dinâmica, fruto de diversos fatores socioeconômicos internos e externos, mas também efeitos de decisões públicas. Zimmermann *et al.* refletem sobre contribuições teóricas e metodológicas para qualificar esses processos decisórios ou os seus efeitos estruturantes, reguladores (ou pelo contrário, desestruturantes e desreguladores), a luz do jogo dos instrumentos de política pública e dos atores da ação pública.

Como mostram Zimmermann e Delgado no capítulo inicial da primeira parte, os sistemas alimentares são componentes cada vez mais importantes das estratégias de desenvolvimento territorial seja regional ou local. Do mesmo modo que os modos de consumo e de produção, Niederle e Wesz Jr. evidenciam como os sistemas alimentares no seu conjunto são questionados sobre a sua qualidade sanitária e nutricional em termos de sustentabilidade, e

os seus atores levados a inventar, promover ou adaptar elementos inovadores para promover a sua transição agroecológica.

Em segundo lugar, os conceitos teóricos e metodológicos sobre sistemas alimentares são aplicados a diversos objetos e atores, em vários espaços geográficos dos três países vizinhos na região da tríplice fronteira, o que permite do ponto de vista acadêmico uma abordagem comparativa. No entanto, ademais disso, a organização da pesquisa internacional, permite uma leitura das relações e interações entre os diversos agentes dos sistemas e das cadeias alimentares nos três países.

Do ponto de vista sistêmico e da análise do papel dos atores sociais, não é uma surpresa se quatro capítulos dessa parte tratam de circuitos curtos, mercados de proximidade ou feiras locais (Von Below; Reys Choque *et al.*; Wesz Jr.; Stefanutti) e dois outros de iniciativas ou programas de segurança alimentar (Zimmermann *et al.*; Britez Cohene; Zimmermann).

De fato, os mercados locais, os circuitos curtos e as iniciativas de segurança alimentar representam três formas de transação em torno dos alimentos que associam ao ato de troca mercantil uma relação social por meio da proximidade ou da confrontação presencial entre vendedor e consumidor. Essa relação social de proximidade repousa, no mínimo, sobre o diálogo direto e sobre a construção do interconhecimento entre os atores em presença. Esse diálogo pode ter a ver com a origem do produto, suas condições de produção, formas de processamento, suas qualidades ou seus modos de preparação alimentar e consumo como também com o preço. O interconhecimento mútuo pode levar a relações de fidelidade entre produtores, comerciantes e consumidores. Tais relações correspondem à expressão de formas de reciprocidade ou de solidariedade entre agentes dos sistemas alimentares. São então relações que, quando se tornam estruturantes e equilibradas (simétricas), promovem sentimentos humanos (respeito, amizade) e valores éticos (aliança, equidade, justiça) de acordo com os trabalhos sobre reciprocidade (Polanyi, 1983; Temple, 2003; Sabourin, 2011) e economia solidária (Cattani, 2003; Gardin, 2006). Essas relações de amizade ou fidelidade são ilustradas pela prática de uma dádiva, material ou simbólica: pode ser um preço diferenciado ou quando ele não é possível, pode passar pela adjunção de um pequeno regalo: um punhado de frutas, um ramal de folhosas ou um ovo a mais na dúzia.

Essas perspectivas originais são extremamente instigantes, do ponto de vista heurístico quanto à valorização da economia substantiva (Polanyi, 1983), frente à economia formal e são também mobilizadoras em matéria de renovação da ação pública.

Em terceiro lugar, esta obra configura os frutos de uma colaboração internacional e interdisciplinar confrontando as contribuições de acadêmicos internacionais trabalhando nesses três países e até em outras regiões de América Latina, além do nexo da tríplice fronteira.

Com as diversas contribuições internacionais sobre as feiras locais de produtos agroalimentares, o leitor viaja desde os mercados da Patagônia até aqueles da capital do Haiti, passando pela Bolívia, o Equador (Galápagos) e o Peru.

Os estudos sobre as feiras tradicionais nos países andinos e no Haiti oferecem diferentes contextos e exemplos de expressão das relações de reciprocidade e de proximidade entre atores em torno da alimentação. Essas relações expressam a continuidade campo-cidade e a demanda urbana por produtos rurais tradicionais e frescos, por conta de hábitos alimentares, de exigências de qualidade e de diversidade. Mostram também uma intensidade de relações intra e interfamiliares entre a agricultura familiar camponesa e membros urbanos dessas famílias.

Em várias entrevistas, os consumidores indicam acudir a esses mercados por conta dos preços mais baixos. Essas testemunhas alimentam a hipótese verificada em outros estudos de mercados alimentares andinos (Yampara; Temple, 2008), sobre a diferenciação de formação dos preços nesses contextos, com relação à regra da oferta/demanda. Parece que os produtores adaptam os preços ao estatuto social e de proximidade dos consumidores. Essa hipótese de economia solidária ou de reciprocidade ganharia a ser aprofundada no futuro.

Algumas reflexões teórico-metodológicas a partir das contribuições desta coletânea

A aplicação do enfoque sistêmico

Um primeiro ensinamento tem a ver com a utilização do enfoque sistêmico e a sua aplicação a atores sociais. Segundo Olivier de Sardan (1994, p. 130), os significados culturais, os comportamentos humanos, as práticas sociais não têm uma racionalidade comprovada e estariam longe de constituir sistemas. As estratégias dos atores, a ambivalência dos comportamentos, os jogos de poder, as incoerências no coração do pensamento humano, dificilmente podem ser modelizados na forma de um sistema e seria até contraditório com a noção de sistema que evoca coerência e estabilidade. Frente a essas limitações, os trabalhos desta coletânea mostram pelo menos dois elementos importantes. Primeiro, a aplicação do conceito de sistemas alimentares permite superar análises metodológicas mais fragmentadas ou setorializadas (agronegócio, cadeias produtivas

vas, agricultura familiar e complexos agroindustriais). Segundo, ela permite dar conta dos diversos processos de interação entre atores dentro do conjunto de elementos, agentes e de relações que configuram o sistema alimentar.

Estruturas e atores/ação pública e política pública

Paralelamente à abordagem sistêmica, desenvolveu-se o enfoque estruturalista na França em particular, que marcou também as ciências sociais. De uma maneira geral, uma estrutura é uma organização que pode ser definida por um conjunto de relações características entre elementos. De acordo com Lévi-Strauss (1967), a noção de estrutura designa as diversas maneiras pelas quais o espírito humano constrói seus valores e sistemas de valores. Na continuidade das propostas de Mauss (2003) e de Lévi-Strauss, a teoria da reciprocidade na antropologia econômica propõe uma abordagem sistêmica e estruturalista das relações sociais e econômicas (Temple, 2003; Sabourin, 2011). Os mercados de proximidade, as feiras tradicionais, os circuitos curtos e os programas de segurança alimentar analisados neste livro são tantos exemplos que permitem ilustrar essas abordagens e alimentar os debates na continuidade das propostas de Mauss (2003), Polanyi (1983) e os promotores da economia solidária.

O papel das políticas públicas nas diferentes contribuições permeia a análise, se faz presente melhor nos termos mais amplos de ação pública de um lado e de mudanças nas políticas públicas, do outro.

Para Peter Hall (1993), a mudança nas políticas públicas supõe três tipos de mudanças: i) das metas políticas e das estruturas padrão que orientam a ação pública; ii) dos instrumentos que possibilitam concretizar o movimento de ação pública; iii) dos quadros institucionais que estruturam a ação pública na área em questão.

Pierre Muller (2005, p. 158) propõe a análise cognitiva de políticas públicas para resolver o dilema entre o papel das “estruturas e dos atores”. Segundo esse autor, as estruturas são “[...] sistemas duradouros de interação entre diferentes subsistemas sociais, não dependentes diretamente da ação de agentes identificáveis, fundadas em instituições e estruturas estabilizadas para interpretar o mundo”. Os atores são “agentes identificáveis (individuais ou coletivos) que participam diretamente da ação pública” (Muller, 2005, p. 158).

Para Muller (2005), todos os processos de mudança de políticas públicas devem combinar um enfoque estrutural que permite destacar restrições e estrangimentos e um enfoque pelos atores que destaque a margem de autonomia dos agentes na elaboração de políticas. Precisa de uma articulação entre os efeitos das estruturas e aqueles das margens de jogo dos atores das políticas.

Essas lembranças teórico-metodológicas mostram de um lado a profundidade e o interesse acadêmico das contribuições desta coletânea e, do outro lado, a atualidade de referências teóricas ancoradas em autores do século passado. Para concluir este Prefácio, diria que é todo o interesse da temática deste livro mostrar uma capacidade de mobilização de conceitos e de confrontação de uma diversidade de estudos de casos. Eles contribuem seriamente para a atualização dos métodos como dos debates conceituais a realidade de situações concretas a luz de eventos muito recentes como as políticas de segurança alimentar, a multiplicação das feiras de alimentos em meio urbano ou os impactos da pandemia da covid-19.

Eric Sabourin

Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento (Cirad), Unidade Mista de Pesquisa em Atores, Recursos, Territórios no Desenvolvimento (UMR ART-Dev)

Referências

CATTANI, Antonio David. A outra economia: os conceitos essenciais. *In*: CATTANI, Antonio David. **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003, p. 9-14.

GARDIN, Laurent. **Les initiatives solidaires**. La réciprocité face au marché et à l'Etat. Paris: Eres, 2006.

HALL, Peter. Policy Paradigm, Social Learning and the State. **Comparative politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, 1993.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **Les structures élémentaires de la parenté**. La Haye: Mouton, 1967 [1949].

MAUSS, Marcel. **Sociologia e Antropologia**. São Paulo: Cosac e Naify, 2003 [1959].

MULLER, Pierre. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. **Revue française de science politique**, v. 55, n. 1, p. 155-187, 2005.

OLIVIER DE SARDAN, Jean-Pierre. De l'amalgame entre analyse-système, recherche participative et recherche-action, et de quelques problèmes autour de chacun de ces termes. *In*: CONFÉRENCE AU SYMPOSIUM RECHERCHES SYSTÈME EN AGRICULTURE ET DÉVELOPPEMENT RURAL, 1994, Montpellier. **Proceedings** [...] Montpellier, 1994, p. 129-140.

POLANYI, Karl. **La grande transformation**: aux origines politiques et économiques de notre temps. Paris: Gallimard, 1983 [1944].

SABOURIN, Eric. **Sociedades e organizações camponesas**: uma leitura através da reciprocidade. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2011. (Série Estudos Rurais).

TEMPLE, Dominique. **Teoría de la Reciprocidad**. La Paz: PADEP/GTZ, 3 tomos, 2003.

YAMPARA, Simón; TEMPLE, Dominique. **Matrices de Civilización** – sobre la teoría económica de los pueblos andinos. El Alto: Qamañ Pacha/GMEA, 2008.

INTRODUÇÃO

Este livro é um compilado de resultados de pesquisas sobre o tema dos sistemas alimentares na região da fronteira entre Argentina-Brasil-Paraguai. Tratam-se, em sua maioria, de estudos ancorados em casos empíricos que descrevem diferentes contextos e realidades, além de reunir professores, pesquisadores e gestores públicos de diferentes instituições, grande parte com uma larga trajetória de pesquisa sobre o tema em tela. É, sobretudo, uma forma de dar visibilidade aos estudos realizados pelos professores e estudantes da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e seus colaboradores, evidenciando a relevância das parcerias realizadas com instituições de ensino superior e pesquisa, e que contribuem para a formação de futuros profissionais de desenvolvimento rural e segurança alimentar. Ao mesmo tempo, visa disponibilizar para a comunidade da tríplice fronteira, sobretudo gestores públicos, material para fomentar iniciativas e ações de políticas públicas que promovam os sistemas alimentares mais saudáveis, sustentáveis e justos.

A ideia de trabalhar com o recorte dos sistemas alimentares em território de fronteira Argentina-Brasil-Paraguai nasce a partir dos temas prioritários sugeridos pelo Programa Institucional Agenda Tríplice, que busca soluções para problemas fronteiriços, com recursos conquistados via Edital da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG) nº 137/2018 – Programa Institucional Agenda Tríplice na região entre Argentina, Brasil e Paraguai –; e Edital PRPPG/Unila nº 110, de apoio a Grupos de Pesquisa na Unila. Destacamos que os temas prioritários “foram levantados com base em consultas às autoridades municipais, instituições públicas e privadas e atores sociais da região trinacional” (Unila, Edital PRPPG nº 137, 2018, p. 2).

Neste sentido, entre os problemas mencionados para a tríplice fronteira, Anexo I- Edital PRPPG nº 137/2018, destacamos o item 1.3.2.20 segurança alimentar e agricultura orgânica, mencionado pela Secretaria de Meio Ambiente de Foz do Iguaçu e o item 3.2.3.3 Buenas prácticas, fortalecer a agricultura familiar, mencionado pela Itaipu Binacional Diretoria Paraguai. Também foram mencionados a garantia da sustentabilidade ambiental, melhores condições de saúde relativas à prática da alimentação saudável, a redução da pobreza, além do fortalecimento de dinâmicas comerciais e turísticas na região. Na ocasião vinculamos os recursos conquistados a um projeto já existente, que não era necessariamente voltado ao tema dos sistemas alimentares, mas que abarcava essa temática de forma transversal.

Nesse processo, alguns professores da Unila diretamente envolvidos no projeto para os Editais supramencionados começaram a realizar pesquisa de campo no território de fronteira Argentina-Brasil-Paraguai, em busca de identificar similaridades e diferenças entre as famílias de agricultores que comercializam em Feiras na região, desde o perfil produtivo, as condições de segurança alimentar das famílias, as formas de organização das feiras de agricultores, os produtos comercializados, as relações de fidelização e confiabilidade estabelecidas entre produtores e os consumidores, o acesso às políticas públicas para agricultura familiar e o modo como se estruturam redes de comercialização e os mercados alimentares na região da tríplice fronteira.

Essa primeira análise resultou em capítulo de livro, intitulado *Feiras de Agricultores na Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai: reflexões a partir dos sistemas agroalimentares localizados* (Zimmermann et al., 2022), que destacou a fragilidade da institucionalidade nos municípios para tratar do tema da agricultura e abastecimento alimentar, bem como a ausência de uma governança regional para abordar o tema da produção, comercialização e consumo dos alimentos no território fronteiriço, assim como a ausência de articulações supramunicipais no âmbito das organizações de agricultores e consumidores na região da tríplice fronteira. Nota-se que apesar de o mercado de alimentos dinamizado pelos três municípios fronteiriços ser bem superior à quantidade de alimentos produzidos pelos agricultores locais, é baixa oferta de assistência técnica pública para tratar desta temática, e há uma ausência de políticas públicas sensíveis às dinâmicas de fronteira, que implica uma mobilidade populacional diária e frequente entre os três países, que tratem da produção, comercialização e consumo alimentar. Uma hipótese que passou a nortear os estudos é a existência de um “sistema alimentar de fronteira”, ou seja, uma realidade promissora para problematizar as teorias dos sistemas alimentares, mas também potencialmente repleta de desafios para se pensar as políticas públicas, as ações de governança e a coordenação política.

O recorte espacial fronteiriço, que foi foco da pesquisa, investigou a realidade dos municípios de Puerto Iguazú (Argentina), Foz do Iguaçu (Brasil) e Ciudad del Este (Paraguai) (Figura 1), que reúnem cerca de 600 mil habitantes, além de uma população flutuante de turistas próxima de dois milhões de pessoas/ano. Portanto, trata-se de um intenso mercado consumidor de alimentos com potencial de dinamizar circuitos curtos, ao mesmo tempo que enfrenta inúmeros desafios.

Nota-se que os três países têm estruturas político-administrativas distintas (Cepal-OIG-ALC, 2022), sendo Argentina e Brasil estados federados, com determinada autonomia de estruturas infranacionais, formando um todo que valida o governo federal. No caso do Brasil, são 26 estados e o Distrito Federal, subdividi-

dos em 5.570 municípios. No caso da Argentina, são 23 províncias, 378 departamentos e 2.278 cidades e entes locais, além da cidade autônoma de Buenos Aires. Já o Paraguai é um estado unitário, dividido em 17 departamentos e 261 municípios ou distritos, que detêm autonomia política, administrativa e normativa para gestão dos seus interesses. Os formatos políticos administrativos particulares, por sua vez, definem a repartição do poder de tributação e as receitas fiscais, que tem implicações sobre as políticas públicas, sobretudo nos municípios.

Como será possível perceber nos diferentes capítulos sobre as três cidades da pesquisa, cada município apresenta uma estrutura política administrativa própria em que a questão alimentar aparece mais diretamente vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário de Foz do Iguaçu, mas está difusa em diferentes órgãos locais, no caso de Ciudad del Este e Puerto Iguazú. Neste último, nota-se que o apoio provincial sempre foi o mais significativo para a estruturação e manutenção das feiras, das ações voltadas à agricultura e ao abastecimento alimentar.



Figura 1. Localização da tríplice fronteira

Fonte: Souza (2017).

Em termos metodológicos, foram empregadas diferentes técnicas de pesquisa, como a revisão bibliográfica e documental, visitas às feiras nos três municípios estudados, entrevistas semiestruturadas com agricultores familiares que comercializam nas feiras e gestores locais implicados nas temáticas da agricultura, abastecimento e segurança alimentar, e posterior transcrição integral ou parcial, e análise do material. Além dessas ações, também realizamos reuniões metodológicas com pesquisadores convidados. A primeira ocorreu em maio de 2019, sendo convidado o professor Nelson Giordano Delgado (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – CPDA/UFRRJ), que tratou do tema do desenvolvimento local e território de fronteira (ver Capítulo 1), e a segunda ocorreu em agosto de 2019, com a presença do professor John Wilkinson (CPDA/UFRRJ), que tratou dos mercados, feiras e circuitos curtos na agricultura familiar. Ambas as atividades foram abertas aos alunos da Unila e demais membros da comunidade acadêmica local.

Em 2019 também fomos contemplados com a aprovação do projeto “Sistemas agroalimentares e políticas públicas: construção de inovações teóricas e metodológicas para análise de experiências internacionais”, coordenado por Catia Grisa (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS) e Eric Sabourin (Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento – Cirad), junto ao Programa Capes/Cofecub, Edital nº 12/2019, em uma parceria entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e a Unila, juntamente com as instituições francesas como o Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento, França (Cirad), a Unidade Mista de Pesquisa em Atores, Recursos, Territórios no Desenvolvimento (UMR Art-Dev), da Universidade de Montpellier III, o Instituto Nacional da Pesquisa Agrônômica (INRA) e o Centro Nacional de Pesquisa Científica (CNRS). A aprovação deste projeto oportunizou novos aportes de diálogo para o estudo em curso, a partir de pesquisa de pós-doutorado conduzida por Silvia Aparecida Zimmermann, intitulada “Políticas públicas na fronteira – uma reflexão sobre políticas públicas para sistemas alimentares sustentáveis em territórios de fronteira entre países: olhar cruzado fronteira Argentina-Brasil-Paraguay e França-Espanha”, desenvolvida entre novembro de 2021 e outubro de 2022, vinculada à Universidade de Montpellier III e Cirad.

O advento da pandemia da covid-19 no início de 2020 trouxe novos desafios, e contribuiu para que o debate da questão alimentar se tornasse ainda mais

central no mundo. No período, realizamos uma pesquisa específica intitulada “Sistemas alimentarios locales, agricultura familiar y transtornos sociales severos – el caso de la pandemia de Covid-19”, proposta e coordenada pelo professor Antonio de la Peña García (Unila), e ministramos a disciplina DSA0059 Tópicos de Desenvolvimento Rural II (2020.5), coordenada pela professora Ana Alice Aguiar Eleuterio com a colaboração de Antônio de la Peña García, Dirceu Basso, Silvia Aparecida Zimmermann e Valdemar João Wesz Junior, professores da Unila, e Jonathan Von Below, bolsista de doutorado do Instituto de Biología Subtropical, do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) e Universidad Nacional de Misiones (UNaM). A disciplina contou com a participação de convidados externos, organizada em seis encontros virtuais síncronos em formato de roda de conversa. Com um roteiro semiestruturado, solicitava-se aos convidados que relatassem a situação que vivenciavam em termos de espaços e meios de comercialização da sua produção agroalimentar antes da pandemia da covid-19 e adaptações realizadas no período. As aulas eram finalizadas com questões aos convidados e debate.

Cada encontro foi coordenado por um dos professores implicados na disciplina. O primeiro encontro reuniu três agricultores de Foz do Iguaçu; o segundo, dois agricultores de Puerto Iguazú; o terceiro, três agricultores de Ciudad del Este; o quarto contou com a participação do responsável pela Cooperativa da Agricultura Familiar e Solidária do Oeste do Paraná (Coafaso) e dois professores pesquisadores sobre o tema de circuitos curtos, professor Márcio Gazolla, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e Cinara Kottwitz Manzano Brenzan, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste); o quinto reuniu jovens agricultores e pescadores que comercializam seus produtos no formato de entrega (delivery) na cidade de Foz do Iguaçu, além de um representante do Ciclos Alimentos Sazonais, que organiza compras coletivas de produtos da agricultura familiar regional. Por fim, o sexto encontro reuniu nutricionistas dos municípios de Foz do Iguaçu, Medianeira e Matelândia, que atuam nos mercados institucionais. Esse trabalho contribuiu para a publicação de dois artigos em revistas científicas sobre as estratégias adotadas pelos agricultores e a coordenação de políticas públicas durante a pandemia da covid-19 (ver Capítulo 9).

As atividades relatadas serviram para mantermos a pesquisa em curso, mesmo diante das incertezas trazidas pela pandemia da covid-19. E, dadas as inúmeras mudanças que passamos no período, a pesquisa sobre a tríplice fronteira foi estendida, assim como o prazo para uso de seus recursos. Ao final de 2021, como desfecho positivo de todo o processo relatado até aqui e a conclusão do

antigo projeto que já não podia mais ser ampliado, resolvemos registrar na Unila um projeto específico, intitulado “Sistemas agroalimentares sustentáveis na fronteira: políticas públicas, soberania, segurança alimentar e agricultura familiar”, vigente até final de 2024. Este projeto dá continuidade às pesquisas na fronteira, e está ancorado, principalmente, em três temas: i) os sistemas agroalimentares na tríplice fronteira, que envolve as feiras de agricultores, circuitos curtos, sistemas locais de soberania e segurança alimentar e nutricional; ii) as políticas públicas e a governança entre países em região de fronteira; iii) a organização social e a ação pública. Basicamente são questões discutidas neste livro, em que se busca refletir sobre limitações e potencialidades. Ademais, somaram-se a este projeto colaboradores externos à Unila, que também participam deste livro.

Para contemplar a diversidade de temas e formas de abordagem nas pesquisas e atividades relatadas, o livro está organizado em três partes. Na primeira reunimos capítulos voltados ao debate teórico sobre desenvolvimento local, sistemas alimentares, feiras, circuitos curtos, sistemas alimentares descentralizados e políticas públicas. Nelson Giordano Delgado e Silvia Aparecida Zimmermann iniciam esta primeira parte debatendo o tema do desenvolvimento, destacando a sua particularidade e potencialidade em territórios de fronteira. O capítulo seguinte, de Paulo André Niederle e Valdemar João Wesz Junior, está focado na transição para sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis, discutindo possibilidades, desafios e limites de estruturas políticas alimentares orientadas para uma gestão estratégica das práticas sociais. Renato S. Maluf, na sequência, propõe em seu texto uma abordagem sistêmica e multiescalar com base na noção de sistemas alimentares descentralizados, buscando dar conta das complementaridades, conflitos e hibridismos resultantes da coexistência de sistemas alimentares distintos em termos de modos de produção e circulação, fluxos de bens e formação de hábitos alimentares. Em seguida está o capítulo de Silvia Aparecida Zimmermann, Eric Sabourin e Geneviève Cortes que, a partir da perspectiva sistêmica, discute o campo das políticas públicas e suas contribuições para as políticas de soberania e segurança alimentar. Por fim, Melissa Luciana de Araújo, Milene Cristine Pessoa, Olivia Souza Honório, Larissa Loures Mendes e Catia Grisa apresentam um capítulo sobre a importância de avaliar, em conjunto, os indicadores e as métricas de sistemas alimentares e de ambientes alimentares, considerando seus desfechos na segurança alimentar e nutricional. O capítulo deriva da pesquisa “Construção de capacidades estatais para transformação dos sistemas agroalimentares: uma análise das políticas alimentares nas capitais brasileiras”, coordenada por Catia Grisa e apoiada pela Chamada CNPq/

MCTI/FNDCT nº 18/2021, iniciativa que é outra frente de pesquisa aberta para aprofundar o tema das políticas públicas e dos sistemas alimentares no contexto brasileiro, em que participa um dos organizadores deste livro.

Na segunda parte apresentamos o universo da tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai, e os capítulos tratam dos municípios fronteiriços de Puerto Iguazú, Foz do Iguaçu e Ciudad del Este. Para iniciar, Jonathan Von Below discute em seu capítulo a agricultura familiar em Puerto Iguazú, destacando as potencialidades para o desenvolvimento de cadeias curtas de comercialização desde um enfoque de economia popular e dos sistemas socioecológicos. O próximo capítulo olha para o abastecimento alimentar em Foz do Iguaçu, em que Joseline Reys Choque, Silvia Aparecida Zimmermann e Regina do Nascimento analisam, a partir dos temas da aut Capacidade e autossuficiência, as dinâmicas de produção e comercialização de alimentos no município. Valdemar João Wesz Junior, por sua vez, apresenta a Central de Produtores Hortigranjeiros Feirantes de Alto Paraná, que ocorre semanalmente em Ciudad del Este, mas que é composta por agricultores de vários distritos do departamento. Na sequência Silvia Aparecida Zimmermann, Antonio de la Peña García e Ana Alice Aguiar Eleuterio analisam, a partir de Foz do Iguaçu, a coordenação das políticas alimentares no Brasil durante a pandemia da covid-19, mostrando como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foram de grande relevância no enfrentamento da insegurança alimentar entre 2020 e 2022. O capítulo seguinte, de Diana Jazmin Britez Cohene e Silvia Aparecida Zimmermann, debate as políticas de soberania e segurança alimentar e nutricional de Ciudad del Este, observando as ações e programas do município para este tema. Paola Stefanutti finaliza a segunda parte do livro com a análise da Feirinha da JK, localizada no centro de Foz do Iguaçu, a partir da pesquisa acerca dos produtos alimentícios comercializados nesse espaço, bem como as suas origens, caracteriza-os como produtos do território, produtos de outros territórios brasileiros e produtos de territórios além-fronteira.

A terceira parte apresenta capítulos que tratam das questões alimentares em contextos para além da tríplice fronteira, envolvendo países como Argentina, Bolívia, Equador, Peru e Haiti, que na maioria dos casos são resultado de orientações de trabalhos de conclusão do curso, desenvolvidos no âmbito do curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar da Unila e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável, da Unioeste. O capítulo que abre essa seção, escrito por Gustavo Federico Apablaza e Dirceu Basso, debate o tema da coprodução de sistemas agroalimentares alternativos e inclusivos, centrando-se nas feiras da agricultura familiar na região de Alto

Valle, província de Neuquén, no Nordeste da Patagônia argentina. Em seguida está o capítulo de Cinthia Meneces Ramirez e Valdemar João Wesz Junior, que analisam a Feria Campesina de Mizque, departamento de Cochabamba-Bolívia, compreendendo sua importância e desafios, bem como o papel fundamental da mulher camponesa nesse espaço. Na sequência ganha destaque a Ilha de San Cristóbal, Galápagos-Ecuador, em que Valeria Del Rocio Quijizaca Quijosaca, Silvia Aparecida Zimmermann e João Carlos Sampaio Torrens tratam o tema da alimentação em um contexto particular, olhando principalmente para as feiras e para o mercado municipal. O capítulo de Edilberto Rojas Rosales e Valdemar João Wesz Junior, por sua vez, focaliza a análise no Mercado de Abasto de Sinchimache, Cutervo-Perú, descrevendo suas principais características, além de identificar a importância e os desafios desta feira no contexto local. Para finalizar, Joset E. Achelus e Valdemar João Wesz Junior concluem o livro trazendo duas experiências de mercados agroalimentares do centro de Porto Príncipe-Haiti, que são o Croix-des-Bossales e Marché Hypolite, que apesar da relevância destes espaços para a população da capital, nos últimos tempos estão sofrendo com os problemas que assolam o país, como a instabilidade sociopolítica, a crise econômica e os problemas climáticos.

Cabe pontuar que este livro é bilíngue, assim como a própria Unila, tendo alguns capítulos em português e outros em espanhol, ou ainda apresentam as citações originais em espanhol ou português, mesmo quando o capítulo está na outra língua. Além disso, os textos abordam contextos locais bastante específicos e, por este motivo, foram mantidos os valores na moeda local. Também existem algumas expressões regionais em relação a nomes de alimentos ou a maneira de estabelecer uma relação comercial, que poderão ser visualizadas ao longo desta publicação. E, na medida do possível, foram adicionadas fotos dos espaços pesquisados, trazendo outros recursos que ajudam na compreensão dos casos investigados. Estas foram algumas das iniciativas pensadas para apresentar e conectar os mercados e as dinâmicas que integram esta publicação aos leitores mais distantes ou aos leitores locais que as desconhecem.

Por fim, cabe um agradecimento às instituições que nos apoiaram financeiramente, possibilitando a realização das pesquisas e deste livro via os editais supramencionados, em que destacamos a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o Comitê Francês de Avaliação da Cooperação Universitária com o Brasil (Cofecub) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Sem esse apoio, esta obra não teria sido possível, o que evidencia a importância do fomento

do Estado à ciência e sua difusão. Também agradecemos a todos(as) os(as) colaboradores(as) deste livro, incansáveis no tempo e no compromisso assumido coletivamente. Que este material possa alimentar os curiosos e contribuir para estimular o compromisso das pessoas e das instituições com iniciativas e políticas públicas voltadas à construção de sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis e justos, que garantam a soberania e a segurança alimentar e nutricional, também na tríplice fronteira.

*Silvia Aparecida Zimmermann
Valdemar João Wesz Junior*

Referências

- CEPAL-Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e Caribe (OIG-ALC). **Países**, 2022. Disponível em: <http://bit.ly/42yGnUk>. Acesso em: 19 nov. 2022.
- DE LA PEÑA GARCÍA, Antonio; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; ELEUTERIO, Ana Alice. Food systems, food policies and family farming under COVID-19 in a southern Brazilian City. **Human Organization**, v. 79, n. 4, p. 323-332, 2020.
- SOUZA, Edson Belo Clemente de. O turismo como integrador regional em cidades trigêmeas: Foz do Iguaçu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguai) e Puerto Iguazú (Argentina). **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, v. 26, n. 2, p. 355-371, 2017.
- UNILA. Universidade Federal da Integração Latino-Americana. **Edital PRPPG nº 137**, 2018. Disponível em: <http://bit.ly/3FMr0xF>. Acesso em: 21 nov. 2022.
- ZIMMERMANN, Silvia Aparecida *et al.* Feiras de Agricultores na Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai: reflexões a partir dos sistemas agroalimentares localizados. *In*: GRISA, Catia *et al.* (orgs.). **Sistemas alimentares e territórios no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2022.
- ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; ELEUTERIO, Ana Alice; DE LA PEÑA GARCÍA, Antonio. Desafíos y respuestas en la coordinación de políticas alimentarias en Brasil durante la pandemia de COVID-19. **Revista de Estudios Sociales**, n. 78, p. 110-126, 2021.



I PARTE

DIMENSÕES CONCEITUAIS



CAPÍTULO I. ABORDAGENS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL PARA PENSAR TERRITÓRIOS DE FRONTEIRA

*Nelson Giordano Delgado
Silvia Aparecida Zimmermann*

Introdução

Desde a crise da dívida externa e seus desdobramentos hiperinflacionários na década de 1980, surgiu uma espécie de consenso entre o *mainstream* dos economistas, os organismos internacionais e as elites econômicas e políticas dos países da América Latina de que a principal preocupação do Estado nacional deveria ser a formulação e o monitoramento da política macroeconômica, incidente sobre os indicadores macroeconômicos e o nível geral de preços e as políticas monetária (taxa de juros), fiscal e cambial (Delgado, 2000; 2009). Com o fortalecimento do neoliberalismo na América Latina nos anos 1990, associado à globalização econômica e financeira, à integração regional e à descentralização da governança pública, a ideia de local, como o espaço onde as potencialidades e as sinergias do desenvolvimento poderiam ser exploradas, adicionalmente à integração na globalização, ganha relevância significativa tanto entre os arautos do neoliberalismo, como entre diversos movimentos sociais atuantes tanto no campo como nas cidades (Bonnal *et al.*, 2010).

No caso brasileiro, esse período coincide com o processo de redemocratização política, a partir de 1985. Naquele momento tivemos a convergência perversa de um projeto neoliberal e de um projeto democratizante (Dagnino; Olvera; Panfichi, 2006), num contexto em que a discussão do desenvolvimento, bem como a da governança, passa a ser tratada no âmbito do conceito de local. Naquele período, em diversas experiências de governos municipais progressistas, por exemplo, em prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores (Santos; Tanscheit; Ventura, 2020), observamos o surgimento de inúmeras reflexões e diversas medidas administrativas, como a criação do orçamento participativo, que ganharam importância no sentido de passarem a considerar os locais como lugares onde potencialidades e oportunidades de desenvolvimento poderiam surgir, se fossem exploradas tanto na perspectiva das dinâmicas econômicas, quanto das dinâmicas políticas e sociais, ou seja, na perspectiva da democratização.

Assim, de alguma maneira, a questão do local surge no país vinculada à experiência da redemocratização e à divulgação da problemática da globalização e sua reintrodução da complexidade da relação global-local, de modo que, em grande parte, é a partir daí que o local se torna objeto de discussão na formulação de políticas públicas e na própria reflexão acadêmica. É relevante sublinhar essas últimas qualificações porque, aparentemente, no século XXI, especialmente depois da crise de 2008, estamos em um outro momento do capitalismo mundial, com consolidação da financeirização das atividades materiais e simbólicas, com aumento brutal da desigualdade de riqueza e de renda, com transformações significativas no mundo do trabalho e com agravamento contínuo da crise climática e ambiental, de modo que o significado e as possibilidades do desenvolvimento estão em crise, a democracia perde relevância para as elites e para as populações (dada sua baixa qualidade) e a importância e o entendimento do local também passam a ser problematizados.

A essas observações soma-se também a reflexão sobre a fronteira: como a discussão da fronteira pode ser encaminhada nessa perspectiva? Houve momentos em que a discussão da fronteira foi carregada de grandes perspectivas e expectativas, quando, por exemplo, se manifestava na forma da integração latino-americana ou de vários tipos de integrações regionais e sub-regionais que foram imaginadas e/ou experimentadas, enquanto em outros períodos essas expectativas foram carregadas de fracassos.

Este capítulo é resultado de revisão bibliográfica e do exercício reflexivo em uma reunião metodológica e em uma palestra ocorridas na Unila em maio de 2019, que trataram do tema desenvolvimento local e território de fronteira, com a modesta pretensão de contribuir para a pesquisa sobre sistemas alimentares na tríplice fronteira que estava iniciando seus trabalhos. Na ocasião, a palestra foi gravada e transcrita, servindo de base para a elaboração deste capítulo, que está estruturado em quatro partes. A primeira traz algumas ideias que foram utilizadas na discussão acerca do significado do tema do desenvolvimento e do desenvolvimento local. A segunda apresenta alguns elementos considerados relevantes na questão da promoção do desenvolvimento. A terceira reflete sobre a ideia de território de fronteira e a quarta trata da realidade da tríplice fronteira Argentina, Brasil e Paraguai, e da recente iniciativa de criação do Conselho de Desenvolvimento Trinacional (Codetri). Por fim, temos as considerações finais e as referências bibliográficas.

Como definir desenvolvimento e o desenvolvimento local?

Pensando o tema do desenvolvimento local, a primeira exigência que surge é como definimos o desenvolvimento. Há, obviamente, disputas a respeito. Aliás,

todos esses conceitos são conceitos em disputa, onde existem várias maneiras de interpretar e várias formas pelas quais diferentes grupos sociais e atores se apropriam desses conceitos e dão significado a eles, de modo que são conceitos construídos socialmente, em um contexto de grande debate intelectual e político. Note-se que o conceito de desenvolvimento sofre há algum tempo uma crítica fundamental: de como se tornou um conceito fundamentalmente eurocêntrico, um conceito que reforça a dependência dos nossos países diante dos países centrais no mundo ocidental. Há também aqueles que visam recuperar a noção de desenvolvimento em outra perspectiva, como Amartya Sen (2000), reinterpretando-o com um processo de construção das capacidades necessárias para os atores agirem tendo em vista a obtenção dos fins a que se propõem.

Se olharmos da perspectiva do desenvolvimento local, arriscamos dizer que existem três eixos fundamentais em torno dos quais a discussão de desenvolvimento local poderia ser encaminhada, tanto em pesquisa, quanto em formulação de política.

O primeiro desses eixos tem a ver com a problemática da promoção do empoderamento das comunidades e dos grupos sociais locais, e trabalhamos aqui com a ideia de que isso está diretamente relacionado com a compreensão que se tem de desenvolvimento e de desenvolvimento local. Nesse sentido, o empoderamento, assim como a construção de capacidades, não pode ser compreendido como qualquer empoderamento, pois o que interessa para o desenvolvimento é o empoderamento (a capacitação) dos grupos sociais em seu relacionamento com o Mercado, o Estado e a Sociedade Civil (Bonnal; Cazella; Delgado, 2012).

Por que essas esferas são centrais? Porque a apropriação e a distribuição dos recursos que existem numa sociedade são decididas normalmente através de mecanismos e de estruturas de poder existentes nessas esferas. Então, quando falamos na “questão do desenvolvimento local”, destacamos em primeiro lugar a relação entre essas três esferas. Neste sentido, uma pergunta inevitável é a de saber quais serão os atores a serem privilegiados, empoderados, no processo de desenvolvimento local, já que as três esferas incluem atores completamente heterogêneos, com capacidade de protagonismo, de poder, de mudança estrutural totalmente desiguais. Ou seja, o desenvolvimento não é neutro e a preocupação com que tipos de atores sociais se apropriam das políticas e das ações públicas é decisiva para configurar os possíveis resultados dos processos de desenvolvimento, locais ou não.

A não neutralidade do desenvolvimento se expressa no fato de que o tema mexe em interesses dos mais diversos, dependendo da perspectiva em que seja conduzido. Na perspectiva do Estado, são tradicionalmente privilegiadas as

construções de grandes empresas públicas, grandes obras de infraestrutura etc.; na perspectiva do mercado são enfatizados, por exemplo, os grandes projetos territoriais do agronegócio ou da mineração, todos com uma não desprezível incidência sobre o meio ambiente e as características sociais, políticas e econômicas dos locais; na perspectiva da sociedade civil, as propostas de desenvolvimento tendem a favorecer outros grupos sociais e comunidades locais, usualmente incluídos entre os menos favorecidos tanto de recursos como de poder, materiais e simbólicos. Há que ter clareza, portanto, de que perspectiva de desenvolvimento estamos falando e de quais são as possibilidades concretas de construir formas híbridas que combinam elementos das diferentes perspectivas mencionadas: este desafio não é simplesmente da razão técnica, ele é essencialmente um desafio político (Offe, 1999; Bonnal; Cazella; Delgado, 2012).

Como promover o desenvolvimento local?

O segundo e o terceiro eixos, como veremos neste item, estão diretamente relacionados à problemática da concretização do desenvolvimento local, de como implementá-lo. Neste sentido, o segundo eixo trata principalmente das ações e das políticas públicas, preocupando-se com a determinação de quais seriam os desenhos de formas de institucionalização mais adequadas, em cada situação concreta, para a criação de sinergias positivas nessa complexa e contraditória relação que envolve sociedade civil, mercado, Estado e comunidades. Ou seja, há uma questão central para a promoção do desenvolvimento que é a de estabelecer qual será a institucionalização adequada para que o processo de desenvolvimento local possa ser aprofundado, garantindo, ademais, o empoderamento dos atores sociais locais. Quando falamos em institucionalização, estamos nos referindo às normas, regras, regras de jogo – que podem ser formais e informais – e às organizações, arenas estatais e/ou espaços públicos existentes ou que podem ser criados para viabilizar a interação dos diferentes atores no âmbito local (Delgado; Grisa, 2015; Delgado, 2003).

O caso brasileiro, logo após a redemocratização e a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, esteve muito influenciado pela onda da participação social na discussão das políticas públicas, o que ocasionou a criação de conselhos, espaços públicos, arenas nos quais agentes do Estado e da sociedade civil interagiam para tentar discutir o significado e o âmbito do conceito de público e buscar consensos acerca de que direções as políticas e as ações públicas deveriam seguir e com que conteúdos (Avritzer, 2010). Tendo em vista essas experiências, suas fortalezas e limitações sempre lem-

bradas nos estudos sobre o tema, é absolutamente necessário, como já mencionamos, que possamos definir os desenhos institucionais mais adequados à promoção do desenvolvimento local.

Neste sentido, ao nos aproximarmos de um determinado local particular é um caminho promissor de investigação tentar identificar, da forma mais detalhada possível, qual é a institucionalidade que predomina ou existe nesse local. Esta institucionalidade pode, inclusive, nem existir ou pode ser apropriada por um determinado grupo de atores, o que coloca na ordem do dia a questão de sua criação ou recriação. De qualquer forma, partir de um diagnóstico da institucionalidade local é um bom começo, pois é impossível discutir governança e gestão sociais e ações e políticas públicas locais independentemente de uma boa percepção das características assumidas pela institucionalidade no caso concreto em consideração.

O terceiro eixo que destacamos está relacionado à construção de alternativas econômicas muito concretas para o desenvolvimento local, que viabilizem, dentro do possível, e de forma sustentável e sustentada, a melhoria de renda das comunidades, seja de agricultores familiares, seja de moradores das cidades, seja de pescadores artesanais, povos e populações tradicionais etc. Então, sem esse eixo razoavelmente trabalhado e consolidado torna-se muito difícil definir propostas e projetos de desenvolvimento econômico que sejam suficientemente legitimados socialmente, pois sua implementação promove melhorias efetivas nas rendas e nas condições de vida das comunidades locais.

Dessa forma, se os grupos sociais não estiverem empoderados, não há garantia de que as dinâmicas a serem desenvolvidas resultarão em melhorias em suas condições de vida ou em seu fortalecimento, mesmo que os espaços públicos já existentes (ou criados) para a tomada de decisões sobre os projetos formulados possam ser democraticamente discutidos, avaliados e debatidos pelas populações. Sem esse empoderamento, dificilmente os grupos sociais locais serão capazes de efetivo protagonismo e o resultado da interação entre eles tenderá a assumir os contornos de um jogo de *rent seeking*, em que cada um busca apropriar-se dos recursos disponibilizados pelas políticas públicas (Bonnal; Cazella; Delgado, 2012).

Assim sendo, cabe destacar que é indispensável que o conceito de desenvolvimento utilizado valorize a avaliação dos meios empregados e dos resultados obtidos no processo de sua implementação e que os atores sociais envolvidos ou suas representações desempenhem um papel relevante nessa avaliação (Sen, 2000). Essa é uma exigência da governança e da gestão locais e representa mais uma razão para a necessidade do empoderamento e para a construção

de uma institucionalidade que facilite a avaliação das ações e das políticas públicas nos locais. A experiência brasileira no tema do desenvolvimento local sugere a relevância recorrente dessa avaliação, pois as propostas econômicas que têm sido oferecidas ainda continuam, em geral, muito presas a antigas e rotineiras proposições difundidas em geral pela extensão rural, centradas em modelos produtivos, obras de infraestrutura e pacotes tecnológicos universalizantes, não necessariamente adequados às realidades bastante heterogêneas dos agricultores familiares no Brasil (Delgado; Grisa, 2013; Grisa, 2013).

Por fim, a partir das considerações feitas sobre os três eixos aqui mencionados, queremos fazer uma breve consideração sobre a questão do protagonismo dos atores no processo de desenvolvimento local. É indispensável um esforço analítico e empírico para identificar quais são os atores com capacidade de serem protagonistas do processo de desenvolvimento local (Delgado; Grisa, 2015). Os atores podem ser muito diversos no protagonismo do desenvolvimento, dependendo das condições históricas, políticas, culturais etc. do local empírico que estejamos considerando e das características assumidas pelas ações e políticas públicas. Mas algumas capacidades são essenciais para tanto: seu empoderamento, seu enraizamento no local, sua capacidade de diálogo com outros atores, de dentro e de fora do local, sua capacidade de liderar a divulgação, a aceitação e a implementação de propostas de desenvolvimento para o local.

Neste sentido, passa a ser fundamental a questão da formulação de ideias que sejam relevantes para pensar alternativas de desenvolvimento para aquele local, que permitam a construção de uma linguagem comum entre os diversos atores e que sejam apropriadas pelos atores protagonistas, que lideram o processo. As ideias podem incorporar a adoção de atividades inovadoras, de atividades para as quais o local tenha potencialidades singulares (técnicas, naturais, culturais, históricas), de atividades que possam ser combinadas com outras atividades dentro e fora do local, ampliando o leque de oportunidades disponíveis. O local não pode ser visto como um espaço isolado, autossuficiente, mas como um lugar que tem, sim, uma história própria, algumas vezes uma identidade própria, mas que está inserido inevitavelmente em um contexto fora do local (estadual, regional, nacional, mundial), cujas interações e agentes podem contribuir para viabilizar ou inviabilizar as tentativas a serem realizadas. Portanto, não é possível esquecer que a promoção do desenvolvimento local passa pela construção de alianças entre os atores envolvidos (da sociedade civil, das comunidades, do mercado e do Estado), tanto de dentro como de fora do local, de modo a legitimar e implementar propostas consideradas, com maior ou menor intensidade, como aceitáveis pelos atores envolvidos.

Acreditamos que as considerações acima sobre desenvolvimento local podem ter interesse para o tratamento do tema dos grupos fronteiriços, dos territórios de fronteira, dada a heterogeneidade que os caracteriza e sua busca por dinâmicas alternativas de desenvolvimento. Tratamos desse assunto no próximo item.

Territórios de fronteira

Existe uma hipótese, formulada por alguns autores, de que os povos da fronteira tenderiam a ter uma cultura em comum que unificaria esses povos e definiria uma identidade em comum, uma identidade fronteiriça, por exemplo. Milton Santos (2005), ao discutir a perspectiva de território, destaca que o uso é definidor por excelência do território, de modo que uma fronteira entre países também poderia apresentar um uso partilhado e construir sua própria dinâmica, ou mesmo uma identidade própria.

Para pensarmos então o elemento cultural, que nos parece importante na discussão de fronteira, trazemos um estudo do antropólogo argentino Alejandro Grimson, que fez uma comparação entre os municípios de Uruguaiana, no Rio Grande do Sul, Brasil e Pasos de Los Libres, Província de Corrientes, Argentina, que fazem fronteira entre si (Grimson, 2002). A ideia central na tese do autor é refletir como o conceito de gaúcho é visto naquela fronteira. Sua constatação é que o significado desse atributo é completamente diverso nos dois municípios fronteiriços. Os habitantes de Uruguaiana, no Rio Grande do Sul, consideram-se fundamentalmente gaúchos, são brasileiros na medida em que são gaúchos, há um orgulho fundamental nessa condição de gaúcho. Algo muito diferente foi constatado em Paso de los Libres, na Argentina, onde a visão dos gaúchos é uma visão depreciada e depreciativa, em que as pessoas não se reconhecem como gaúchos, mas nomeiam-se como argentinos.

Poderíamos trazer outros exemplos, como o das festas, que têm significados diferentes em lugares diversos nas fronteiras entre países. Neste sentido, há que tomar muito cuidado com as tentativas de generalização da ideia de que, pela proximidade territorial e geográfica, exista uma identidade cultural comum para os povos fronteiriços, o que não necessariamente ocorre pois os países que possuem fronteiras têm histórias e identidades próprias que imprimem marcas particulares em suas populações. Sem dúvida, esses locais, também, têm características comuns, mas isso não nos autoriza a abandonar a complexidade que a realidade de fronteira apresenta e forçar a constituição de uma identidade fronteiriça distinta. Com certeza, temos que levar em conta as dinâmicas existentes no local e fora dele, seja as ligadas ao fenômeno das

migrações (um elemento central hoje), seja as relativas aos grupos que vão e vêm entre os países, que atravessam cotidianamente a fronteira, trabalham fora do local de onde são originários e enviam recursos para este.

Por outro lado, a ideia de identidades híbridas é muito interessante para tratar as questões das fronteiras porque nelas as pessoas circulam em vários locais e porque são portadoras de identidades que se manifestam de maneiras diversas dependendo da situação que estejam vivenciando. Essa condição é particularmente recorrente nas regiões de fronteira. Stuart Hall discute que a globalização alargou as possibilidades existentes, uma delas é que “as identidades nacionais estão em declínio, mas novas identidades – híbridas – estão tomando seu lugar” (Hall, 2006, p. 69). Este autor também defende que a identidade está completamente envolvida no processo da representação, de forma que podemos pensar que uma mulher negra e gay pode manifestar identidades diversas dependendo da situação que ela esteja envolvida, ou como membro do movimento negro, ou como membro do movimento gay, ou como membro do movimento feminista e assim por diante. Não existe uma essência única nas identidades. As identidades são formas de interagir com o mundo e num mundo extremamente complexo as pessoas ativam diferentes identidades, de acordo com as situações específicas que vivenciam.

Outro elemento que nos parece importante para pensar as fronteiras entre países é a continuidade das ações e das políticas públicas em cada país e na interação entre os países. Muitos dos processos e dinâmicas de desenvolvimento local vão afetar os setores subalternos, aqueles atores que não são “os donos do mundo”, não definem as macropolíticas, e têm inúmeras dificuldades para empoderar-se, de poder influenciar na construção de institucionalidades adequadas, e para formular alternativas e políticas locais, que atendam aos seus interesses nos dois lados da fronteira.

Neste sentido, é fundamental a continuidade das políticas e sua sustentabilidade no tempo, em ambos os países implicados. No caso brasileiro, a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário e o desmonte da política de desenvolvimento territorial ocorridos no governo Temer (Grisa *et al.*, 2022) foi um enorme retrocesso, porque as políticas em curso, apesar dos inúmeros problemas que apresentavam, já haviam estabelecido uma institucionalidade territorial, que colocava diferentes atores sociais e políticos em contato e definia mecanismos, arenas e regras de jogo indispensáveis para a promoção do desenvolvimento local. Sua extinção e desmonte desmotivaram e desgastaram os atores, especialmente os atores subalternos, com consequências sociais e econômicas lamentáveis. Qualquer iniciativa de interação entre

países será influenciada pela continuidade ou descontinuidade das políticas públicas implementadas em cada território nacional.

As breves observações feitas acima não esgotam, é claro, o rol dos elementos que devem ser considerados no tratamento dos territórios de fronteira, o que não é nosso objetivo neste capítulo. No próximo item trazemos a descrição de uma institucionalidade recente na tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai que propõe colocar diferentes atores políticos e econômicos em diálogo para pensar o desenvolvimento na região.

A tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai e o desenvolvimento

A chamada faixa de fronteira do Brasil com os países vizinhos (Argentina e Paraguai) foi estabelecida em 150 quilômetros de largura pela Lei n. 6.634/1979, regulamentada pelo Decreto n. 85.064/1980, e se encontra paralela à linha divisória terrestre do território nacional, sendo uma zona juridicamente distinta, com regulamentos especiais, envolvendo desde áreas isoladas e pouco povoadas até áreas mais densamente povoadas, com alto grau de integração econômica regional (Moreira, 2018). A partir de dados do governo brasileiro, esta autora destaca que a fronteira brasileira ocupa cerca de 17 mil quilômetros nacionais, fazendo divisa com onze Unidades da Federação e 588 municípios, onde habitam cerca de 11,7 milhões de pessoas; estes valores representam 5,6% dos brasileiros e 27% do território nacional (Moreira, 2018).

São nove as tríplices fronteiras brasileiras, sendo a fronteira entre Argentina-Brasil-Paraguai a mais populosa e mais famosa (Lisboa; Castro, 2021). Nessa tríplice fronteira se encontram os municípios de Puerto Iguazú (Argentina), Foz do Iguaçu (Brasil) e Ciudad del Este (Paraguai). Cada uma dessas cidades tem realidades particulares, ao mesmo tempo que experimentam dinâmicas conjuntas, devido à proximidade dos centros urbanos, por onde circulam sua população e inúmeros turistas que visitam as Cataratas do Iguaçu, tanto no lado argentino quanto no lado brasileiro, além do comércio popular, no lado paraguaio.

Uma iniciativa recente para discutir a promoção do desenvolvimento na tríplice fronteira é o Conselho de Desenvolvimento Trinacional (Codetri), formado em 2018, a partir de uma carta de intenções entre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Puerto Iguazú (Codespi), criado por Ordenanza Municipal 051/2015; o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu (Codefoz), criado pela Lei Municipal 4.041/2012; e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Ciudad del Este (Codeleste), criado pela Ordenanza Municipal 033/2015 (Villalba, 2021).

Para a concretização do Codetri, conforme relata a presidenta, Linda Taiyen (2019), teve papel relevante um projeto realizado entre os três conselhos, sobre o tema da resiliência do clima, com a Universidade de Leeds, do Reino Unido (Sakai *et al.*, 2017), bem como as atividades do Fronteiras Cooperativas realizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Segundo a presidenta, o Codetri trabalha os eixos de segurança, infraestrutura, mobilidade e turismo, sendo a questão socioambiental um tema transversal. Ela destaca a intenção de uma unificação no tratamento dos resíduos entre as três cidades (Taiyen, 2019).

Estudo realizado por Villalba (2021), que entrevistou membros do Codetri, aponta que o Conselho se reconhece como um órgão

paradiplomático de natureza deliberativo e consultivo, composto por voluntários dos três países, de caráter apartidário, com capacidade de formular, promover e articular ações e políticas voltadas para promover o desenvolvimento sustentável e integrado da região. (Villalba, 2021, p. 67, tradução nossa)

Tem por objetivo melhorar a cooperação entre as cidades vizinhas e fazer frente aos problemas comuns, representando um canal importante de cooperação institucional entre as três cidades.

No estudo de Villalba (2021) não encontramos detalhamento sobre a composição do conselho, inclusive a autora destaca a ausência de regulamento do Codetri. O que se sabe é que o Codetri é composto por representantes dos três Conselhos supracitados. O Codefoz possui representantes de mais de 100 entidades que fazem parte do plenário e de suas câmaras técnicas (Codefoz, 2022) e o Codeleste é composto por 75 instituições, representadas por mais de 120 membros (Taiyen, 2019). Não encontramos informações sobre o Codespi. Considerando que tanto o Codeleste quanto o Codespi surgiram inspirados no Codefoz (Taiyen, 2019), pode-se supor que a composição do Codetri é semelhante. Sendo assim, a composição é variada, formada por representantes de órgãos municipais, instituições de ensino e representantes da sociedade civil, como sindicatos e profissionais liberais (PMFI, 2012).

Marchi (2022), baseado nos dados de Villalba (2021), conclui que o Codetri possui uma estrutura híbrida de governança advinda dos três países, onde existe a percepção de que há participação de todos nas decisões, mas também se reconhece que a presidenta do conselho exerce um papel de liderança. O autor destaca que o Codetri é uma iniciativa relativamente recente, mas que nasceu ancorado nas experiências dos três conselhos municipais. O autor entende que

o Codetri precisará avançar no estabelecimento de papéis de seus membros, na forma de atuação e deliberação, bem como “refletir se a totalidade dos membros ou uma representação poderia compor o Codetri, pois, de acordo com os informantes, a composição seria pela soma dos membros dos conselhos municipais, tornando um número talvez excessivo de participantes” (Marchi, 2022, p. 82).

Observações finais

Este capítulo apresentou algumas breves reflexões que foram utilizadas em outros trabalhos para pensar o tema do desenvolvimento e do desenvolvimento local, tendo em vista a perspectiva de tratar dessa questão em territórios de fronteira entre países. É fruto de uma reunião e de uma palestra que tiveram por objetivo discutir o que poderiam ser as bases metodológicas para estudar o desenvolvimento na tríplice fronteira, sobretudo buscando pensar os sistemas alimentares e seus desafios.

Neste sentido, destacamos três eixos principais que consideramos relevantes para a análise e a avaliação das possibilidades de promoção do desenvolvimento em diferentes locais. O primeiro foi o conceito de empoderamento dos atores locais, que enfatiza as condições de participação social, de inclusão de diferentes atores sociais, políticos e econômicos do local no debate e no fomento do desenvolvimento, inclusive para esclarecer que tipo de desenvolvimento esses atores reivindicam. O segundo diz respeito aos desenhos e formatos que pode assumir a institucionalidade das ações e políticas públicas, destacando a necessidade de que esteja ancorada na realidade concreta do local e que possa estimular a criação de sinergias positivas na relação entre sociedade civil, mercado, Estado e comunidades. E o terceiro eixo que destacamos está relacionado à construção de alternativas econômicas sustentáveis, ambiental e temporalmente, que viabilizem a promoção do desenvolvimento local e a melhoria das condições de vida das populações.

Na reflexão sobre o desenvolvimento em territórios de fronteira entre países, o que procuramos destacar no texto é a necessidade de levar em consideração a perspectiva de que o que estamos analisando são construções sociais, que a fronteira é produto não apenas da geografia, não apenas dos recortes que os Estados-Nação determinam, mas é resultado de um conjunto de dinâmicas que exigem o recurso de disciplinas como a política, a economia, a sociologia e outras que ajudem a percepção e a interpretação da complexidade existente nos chamados territórios de fronteira.

Por fim, a descrição que fizemos da experiência recente do Codetri, na tríplice fronteira, sugere que ele deve ser considerado como um espaço de possibili-

dades e como uma institucionalidade para pensar o desenvolvimento na região. Contudo, os estudos consultados não permitem esclarecer que atores políticos, econômicos, sociais estão envolvidos e que tipo de desenvolvimento é almejado. Nota-se uma clara preocupação com a questão ambiental, expressa no tratamento dos resíduos sólidos e na garantia de capital ambiental como apelo turístico, que também tem relevância em termos de geração de trabalho e renda para a região. Apesar disso, parece-nos importante que as reflexões sobre o desenvolvimento sustentável discutidas no Codetri incluam também a temática alimentar e, conseqüentemente, os atores políticos, econômicos e sociais implicados nesse tema na região, desde a produção até o consumo, mesmo porque o sistema alimentar existente é igualmente um grande gerador de problemas ambientais.

Referências

AVRITZER, Leonardo (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

BONNAL, Philippe; CAZELLA, Ademir Antonio; DELGADO, Nelson Giordano. Contribuições ao estudo do desenvolvimento territorial rural: reflexões metodológicas a partir do caso brasileiro. **Biblio 3W**: Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales, Barcelona, Espanha, v. XVII, n. 1002, 2012.

BONNAL, Philippe *et al.* Políticas públicas, desenvolvimento territorial e atores sociais no meio rural. *In*: DELGADO, Nelson Giordano (org.). **Brasil Rural em Debate**, Coletânea de Artigos. Brasília, DF, Condraf/MDA, 2010, p. 319-362.

CODEFOZ. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu. **Quem somos?**, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/42uK7pL>. Acesso em: 22 nov. 2022.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas: Unicamp, 2006.

DELGADO, Nelson Giordano. As relações entre a macroeconomia e a política agrícola. Provocações para um debate interrompido. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, n. 14, p. 173-180, 2000.

DELGADO, Nelson Giordano. Extensão e desenvolvimento local: em busca de construção de um diálogo. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, Unijuí, ano 1, n. 1, p. 229-237, 2003.

DELGADO, Nelson Giordano. Política econômica, ajuste externo e agricultura. *In*: LEITE, Sérgio Pereira (org.). **Políticas Públicas e Agricultura no Brasil**. 2. ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009, p. 17-54.

DELGADO, Nelson Giordano; GRISA, Catia. Governança territorial, dinâmica institucional e protagonismo social territorial: revisando um percurso metodológico

seguido pelo OPPA/CPDA no marco dos estudos territoriais. **ReGIS** – Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade, Brasília, Universidade de Brasília, v. 1, n. 1, p. 48-66, 2015.

DELGADO, Nelson Giordano; GRISA, Catia. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. *In*: LEITE, Sérgio Pereira (org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**. Brasília: IICA, 2013, p. 239-287. (Série desenvolvimento rural sustentável, v. 19).

GRIMSON, Alejandro. **Los Flujos de la Fronterización**: una etnografía histórica de la nacionalidad en Uruguayana (Brasil) – Paso de los Libres (Argentina). 2002. 396f. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade de Brasília, Brasília.

GRISA, Catia *et al.* **A Desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar**: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações. Rio de Janeiro: Fundação Heirich Böll, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3K1wur3>. Acesso em: 21 nov. 2022.

GRISA, Catia. Projetos estratégicos e ações para o desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania. *In*: LEITE, S. P. (org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**. Série desenvolvimento rural sustentável, v. 19. Brasília: IICA, 2013, p. 149-175.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva e Guaracira Lopes Louro. 11. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

LISBOA, Marcelino T.; CASTRO, Isabelle Christine Somma de. As nove tríplices fronteiras brasileiras. **100 Fronteiras**, 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3ngsXfh>. Acesso em: 21 nov. 2022.

MOREIRA, Paula Gomes. Trajetórias conceituais e novas formas de interação nas fronteiras brasileiras. *In*: PÊGO, Bolívar; MOURA, Rosa (coords.). **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública. v. 1. Rio de Janeiro: Ipea, MI, 2018.

OFFE, Claus. A atual transição histórica e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Ed. Unesp; Brasília: Enap, 1999, p. 119-145.

SAKAI, Paola *et al.* **Vulnerability Assessment and Adaptation Strategies of the Triangle-City Region**, a report by the Climate Resilient Cities in Latin America initiative, Climate and Development Knowledge Network (CDKN) and Canada's International Development Research Centre (IDRC), 2017. Disponível em: <http://bit.ly/3yW3lqC>. Acesso em: 21 nov. 2022.

SANTOS, Fabiano; TANSCHKEIT, Talita; VENTURA, Tiago. O Partido dos trabalhadores e as instituições Participativas: a influência da dinâmica intrapartidária na adoção do Orçamento Participativo. **Dados**, v. 63, n. 3, 2020.

SANTOS, Milton. O retorno do território. **OSAL**: Observatorio Social de América Latina, Buenos Aires: Clacso, ano 6, n. 16, 2005.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TAIYLEN, Linda. Entrevista. **ACIFI News**, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/42yJyvi>. Acesso em: 21 nov. 2022.

VILLALBA, Fabiana Chaparro. **Capacidad de Gobernanza Transfronteriza**: El caso del consejo de desarrollo trinacional. 2021. 113f. Trabajo de Conclusión de Curso (Graduación en Administración Pública y Políticas Públicas) – Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, Foz do Iguaçu.

WESZ JR., Valdemar João. O Pronaf pós-2014: intensificando a sua seletividade? **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 89-113, 2021.

ZUBOFF, Shoshana. **The Age of Surveillance Capitalism**: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power, Public Affairs, 2019. Disponível em: <http://bit.ly/3Z1Cd4g>. Acesso em: 28 ago. 2019.

CAPÍTULO 2. A TRANSIÇÃO PARA SISTEMAS ALIMENTARES SUSTENTÁVEIS E SAUDÁVEIS POR MEIO DE POLÍTICAS ORIENTADAS PARA UMA GESTÃO ESTRATÉGICA DAS PRÁTICAS SOCIAIS

*Paulo André Niederle
Valdemar João Wesz Junior*

Introdução

Na primeira década deste século, o Brasil se tornou referência internacional na produção de políticas públicas para a agricultura. Esse reconhecimento foi mais expressivo em áreas como agricultura familiar, segurança alimentar e nutricional e agroecologia, nas quais o país desenvolveu instrumentos inovadores que foram inclusive adaptados em outros países por meio de diferentes formas de difusão internacional (Sabourin; Grisa, 2018; Grisa; Niederle, 2019; Milhorange, 2020; 2021). Desde 2016, contudo, grande parte dessas políticas passou a ser alvo de diferentes formas de desmantelamento (Sabourin *et al.*, 2020; Leite, 2021; Niederle *et al.*, 2022), o que contribuiu sobremaneira para fazer o país retornar ao mapa da fome (Rede Penssan, 2022) e para agravar problemas relacionados à insustentabilidade de sistemas produtivos que estimulam o desmatamento, o monocultivo e o uso indiscriminado de agrotóxicos (Rajão *et al.*, 2020).

Em reação a esse processo de desmantelamento e, ao mesmo tempo, como uma necessidade frente à gravidade da situação de insegurança alimentar¹ provocada pela crise econômica e agravada pela pandemia, movimentos sociais começaram a desenhar novos mecanismos de ação pública (Carvalho *et al.*, 2022). Alguns desses mecanismos envolveram os governos subnacionais (estados e municípios); outros contaram com o apoio de organizações internacionais de financiamento; e há ainda casos em que eles se estruturaram exclusivamente a

1. O 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da covid-19 no Brasil mostra que 125,2 milhões de brasileiros (58,7% da população nacional) convivem com a insegurança alimentar em algum grau – leve, moderado ou grave (fome). Em 2022, 33,1 milhões de pessoas passavam fome e, com esse valor, o país regrediu para um patamar equivalente ao da década de 1990. E, como bem pontua o estudo, a fome é maior no Norte e Nordeste, nas áreas rurais, entre pessoas de raça/cor preta ou parda e em lares chefiados por mulheres e com crianças (Rede Penssan, 2022).

partir de iniciativas da sociedade civil. Nesse momento, com a efervescência do debate eleitoral e a abertura de uma janela de oportunidade para uma mudança de rumos, esses novos mecanismos e formatos de ação pública têm sido analisados tendo em vista os aprendizados que eles podem fornecer para a produção de uma nova geração de políticas alimentares (Sartorio *et al.*, 2022).

As análises que já foram produzidas até o momento sobre essas iniciativas apontam para a emergência de novos arranjos de práticas alimentares, as quais se associam a diferentes materialidades e institucionalidades. Um dos casos mais notáveis é o das diferentes plataformas digitais de comercialização que foram criadas durante a pandemia com vistas a viabilizar a venda e o consumo de alimentos saudáveis (Gazolla; Aquino, 2022; Niederle; Schneider; Casol, 2021). Além de consolidar novas práticas de processamento, distribuição, venda e pagamento, essas plataformas demandaram a incorporação de novos artefatos técnicos, tais como smartphones e embalagens, e suscitaram a emergência de novas regras e hábitos de consumo (Tonin, 2022). Outros exemplos podem ser encontrados em iniciativas voltadas à conformação de grupos de consumo, sistemas descentralizados de abastecimento, redução do desperdício de alimentos, compra direta na propriedade rural, entrega em domicílio pelos agricultores, entre outras (De La Peña García; Zimmermann; Eleuterio, 2020; Preiss *et al.*, 2022; Brandão; Blume, 2021).

Essas práticas alimentares são construídas por uma pluralidade de atores sociais, integrando movimentos sociais rurais e urbanos, agricultores e consumidores, lideranças da sociedade civil e atores estatais situados em diferentes níveis e espaços da burocracia estatal. Por um lado, esses arranjos coletivos intersetoriais reforçam uma lógica de produção de políticas públicas que também foi fortemente desestruturada pelo governo Bolsonaro a partir do momento em que este extinguiu ou paralisou inúmeros espaços públicos que atuavam na construção, gestão, implementação e avaliação das políticas públicas, a exemplo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), entre outros (Lourenço; Grisa; Schmitt, 2022). Por outro, essas inovações também ratificam um questionamento mais antigo sobre a própria inadequação da lógica setorial que orienta a produção das políticas. Note-se que a intersetorialidade encontrada nos conselhos se constituía geralmente como resultado do diálogo entre diferentes setores (a rigor, uma multisetorialidade). Em virtude dos próprios constrangimentos institucionais que limitam suas ações, ministérios, secretarias e muitos movimentos sociais ainda estão fortemente engajados na produção de políticas eminentemente setoriais, as quais,

como já foi demonstrado por outros estudos, raramente respondem a um mesmo referencial (Grisa; Porto, 2022; Grisa *et al.*, 2022).

A janela de oportunidade aberta pelas eleições nacionais tem criado expectativas ambíguas com relação ao futuro dessas políticas públicas. Alguns atores anseiam pelo retorno não apenas da estrutura institucional do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário, extinto por Temer em 2016, mas também pelo conjunto de políticas públicas que ele geria (Sartorio *et al.*, 2022). Além de questionar as reais possibilidades desse “retorno” em função do novo jogo de forças políticas, outros atores vislumbram inovações mais radicais no próprio modo como se constroem as políticas públicas e com relação ao referencial que deve orientá-las. O que está em questão não é a relevância dos conselhos e do diálogo entre Estado e movimentos sociais, sobre o que todos, à exceção óbvia do atual governo, parecem ter acordo. A discordância diz respeito às finalidades e motivações das políticas.

Com vistas a contribuir para esse debate, neste capítulo retomamos elementos centrais do modelo analítico que outrora propomos para analisar a dinâmica dos sistemas alimentares (Niederle; Wesz Jr., 2018), e discutimos as possibilidades, os desafios e os limites de estruturar políticas alimentares orientadas para aquilo que Cohen (2015) chama de uma “gestão estratégica das práticas sociais”. Ao encontro do que propõe esse autor, argumentamos que esse tipo de abordagem avança para um novo quadro de reflexão e ação que permite “sair dos cercados administrativos convencionais” e produzir uma visão integrada das transições em curso nos sistemas alimentares.

Políticas orientadas aos beneficiários, aos resultados ou às práticas

A agricultura é um dos exemplos mais típicos de um setor onde, nas duas últimas décadas, se desenvolveu o que poderíamos chamar de “políticas orientadas aos beneficiários”. Por este termo estamos definindo uma lógica de ação estatal que, antes de qualquer coisa, delimita o segmento social ao qual a política é orientada. A expressão máxima dessa lógica era a própria existência de dois ministérios, sendo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) especificamente voltado à gestão das políticas para a agricultura familiar, os assentados de reforma agrária, as comunidades quilombolas e toda uma miríade de grupos que conquistaram reconhecimento social e viram suas legítimas demandas parcialmente atendidas por programas públicos (Grisa; Schneider, 2015). Por sua vez, em oposição, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) se tornou reconhecido por gerir as políticas em favor dos grupos empresariais.

Essa segmentação institucional sempre foi objeto de contendas, inclusive porque havia áreas de sombreamento e disputa entre os dois ministérios. Exemplo disso era o fato de que enquanto a regulamentação da produção orgânica estava sob o guarda-chuva do Mapa, algumas das principais políticas de apoio à agroecologia provinham do MDA que, a rigor, também mantinha um diálogo mais próximo com os movimentos agroecológicos e com a base social da agricultura familiar que, no Brasil, é a principal responsável pela produção orgânica. Apesar dos inúmeros conflitos de atribuições, sempre houve justificativas convincentes para a manutenção de dois ministérios, sendo a principal delas o fato de que, historicamente, o Mapa não atendia as reivindicações dos pequenos produtores, algo que se expressou, por exemplo, na enorme desigualdade na distribuição dos recursos do crédito rural² (Wesz Jr., 2021).

O problema de uma política que se orienta fundamentalmente para o tipo de público beneficiário é que seus resultados nem sempre são condizentes com outros objetivos da política. No caso da agricultura familiar, por exemplo, sempre houve uma forte crítica ao fato de que, por mais que tenha garantido crédito a agricultores que estavam alijados do acesso aos recursos públicos, em muitos territórios o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) estimulou práticas e lógicas institucionais (assim como a adoção de artefatos técnicos) que agravaram problemas sociais e ambientais. Para Weid (2010, p. 4),

[...] a expansão do Pronaf funcionou como mola mestra para a disseminação da lógica técnica e econômica do agronegócio em meio às unidades familiares – por isso ganhando o nome de agronegocinho. Isso significou um aumento das áreas de monoculturas, a perda da diversidade dos sistemas produtivos, o emprego crescente de insumos comerciais (sementes, adubos químicos, agrotóxicos) e maquinário e equipamentos motomecanizados.

Foi justamente em resposta a esse tipo de contradição de uma política orientada aos beneficiários que começaram a aparecer linhas de crédito do Pronaf para apoiar práticas produtivas específicas (Agroecologia, Semiárido, Eco, Floresta), bem como outras linhas orientadas para determinados grupos sociais (Jovens e Mulheres). No entanto, como demonstraram os fracos resultados dessas linhas de financiamento (Aquino; Gazolla; Schneider, 2017; Fossá; Badalotti; Tonezer, 2018), a lógica do programa continuou fortemente orientada ao

2. Ao longo da sua história, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) nunca alcançou 20% do volume total de recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), inclusive seu peso vem decaindo nos últimos anos (Wesz Jr., 2021).

público e não às práticas agrícolas que o programa deveria incentivar. O resultado disso foi a exacerbação dos questionamentos a um programa que, apesar de apoiar a agricultura familiar, revela resultados contestáveis quando o assunto é a transição para sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis. Um dos principais porta-vozes dessa crítica foi o Movimento dos Pequenos Agricultores:

O Pronaf vive sua fase de *esgotamento* como política pública massiva de ascensão social, mudança do modelo tecnológico em direção à agroecologia e universalização do acesso. Nos últimos anos o Pronaf foi sequestrado pela lógica bancária, transformou-se em formas de transferência de lucros para as indústrias de tratores e máquinas agrícolas, de agrotóxicos, de adubos químicos e multinacionais das sementes transgênicas. Afastou-se da lógica camponesa e fortalece o agronegócio da classe média rural e da indústria de venenos. (Leal; Gorgen, 2015, grifo nosso)

A situação do Mapa é ligeiramente distinta. Historicamente, esse ministério construiu políticas setoriais de crédito, seguro agrícola, garantia de preços, pesquisa agropecuária que, em tese, poderiam ser acessadas por qualquer agricultor. Na prática, contudo, a lógica institucional que orientava a estratégia de modernização conservadora da agricultura fazia com que os pequenos produtores ficassem à margem (Graziano da Silva, 2001). Nos anos 2000, rivalizando com o MDA na disputa da chamada “nova classe média rural” (Soldera; Niederle, 2016), o Mapa também começou a desenhar políticas orientadas a públicos específicos, tal como o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), criado em 2010 para apoiar “médios produtores” que não eram suficientemente “grandes” para acessar as políticas tradicionais do ministério e nem “pequenos” o bastante para o enquadramento do Pronaf.³

3. Entretanto, a definição do público-alvo no Pronamp sempre foi um problema por se basear unicamente na renda bruta anual do produtor rural. Por um lado, a renda para enquadramento foi sendo ampliada substantivamente ao longo dos anos, passando de R\$ 700 mil para R\$ 2,4 milhões, o que significa que produtores grandes e capitalizados passaram a acessar o programa. Por outro lado, nunca houve uma renda mínima ou um limite inicial para enquadramento, e por isso abarcava também os agricultores familiares como público. Absorver parte dos agricultores familiares que acessavam o Pronaf era, inclusive, um dos propósitos do Pronamp: “Como parte da estratégia de ampliação da classe média rural, foi conferida elevada prioridade ao objetivo de viabilizar a transição dos produtores familiares para o Pronamp, cujo fortalecimento faz parte das medidas de apoio ao médio produtor rural contidas no Plano Agrícola e Pecuário 2015/16. Nesse sentido, além dos recursos disponibilizados aos agricultores familiares, no âmbito do Pronaf, estes serão parcialmente contemplados, também, com o acesso aos recursos programados para o Pronamp” (Mapa, 2015, p. 23).

No mesmo período, reagindo aos debates internacionais sobre sustentabilidade e mudanças climáticas, o Mapa começou a desenhar uma política que, à primeira vista, está orientada às práticas e não ao público beneficiário. Trata-se do Plano ABC – Agricultura de Baixa Emissão de Carbono –, composto por um total de sete programas orientados às seguintes práticas: Recuperação de Pastagens Degradadas; Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF) e Sistemas Agroflorestais (SAFs); Sistema Plantio Direto (SPD); Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN); Florestas Plantadas; Tratamento de Dejetos Animais; Adaptação às Mudanças Climáticas. No entanto, como demonstram Chechi e Grisa (2022), o programa foi, acima de tudo, uma estratégia narrativa para “dourar a pílula”, vendendo para o público internacional a imagem de uma agricultura sustentável, mas sem alterar substancialmente o arranjo de práticas, artefatos e instituições que já existiam. Assim, a título de exemplo, enquanto o apoio às “florestas plantadas” incidia, na verdade, no estímulo a extensos monocultivos de pinus e eucalipto; o “plantio direto” facilitava o acesso ao crédito para os produtores de soja.

Esse tipo de distorção entre os objetivos reais e discursivos da política e o modo como ela é efetivamente implementada suscita um questionamento sobre a pertinência de políticas orientadas a resultados. Neste caso, ao invés de especificar o público beneficiário e/ou o tipo de prática que deve ser adotada, o foco prioritário é o tipo de resultado a ser alcançado, seja em nível de unidade de produção, comunidade ou território. O Estado define, por exemplo, níveis máximos que as unidades produtivas devem alcançar com relação à lixiviação de nitratos em bacias hidrográficas ou resíduos de agrotóxicos, sem especificar o tipo exato de prática que deve ser adotada por aqueles que se tornam aptos a demandar apoio estatal.

Por um lado, esse tipo de política aumenta a margem de manobra para os atores construírem estratégias mais autônomas, sem a indução e pressão homogeneizadora que, na visão de muitos movimentos sociais, está presente em algumas políticas. Por outro lado, três problemas maiores se impõem. Em primeiro lugar, a necessidade de um enorme sistema de monitoramento e avaliação dos resultados, o que pode ser mais factível no contexto de determinados países europeus onde a digitalização avança rapidamente (Ehlers; Huber; Finger, 2021), mas não no caso de um país de dimensões continentais como o Brasil. Em segundo lugar, as disputas que cercam a própria construção dos parâmetros e mecanismos de avaliação, haja vista os inúmeros conflitos que cercam esses processos (Jannuzzi, 2005; Jannuzzi; Miranda; Silva, 2009; Niederle; Radomsky, 2017). Finalmente, o fato de que, em geral, será mais

fácil para agricultores e territórios ricos alcançarem os resultados desejados, o que pode levar ao aumento das desigualdades sociais. De certo modo, uma política orientada exclusivamente pelos resultados pressupõe uma equidade “na largada” que não existe no Brasil e na grande maioria dos países. Em virtude disso, na próxima seção discutimos especificamente a pertinência de uma política orientada a práticas.

Desenho de políticas orientadas às práticas

No artigo “Teoria das práticas sociais para uma abordagem multidimensional da alimentação e da cidade sustentável”, Cohen (2015, p. 106) argumenta que, tradicionalmente, “os formuladores de políticas se concentraram principalmente em intervenções destinadas a mudar comportamentos individuais ao invés de práticas sociais”. No caso das políticas alimentares, esse foco estaria baseado em uma concepção do consumo como uma função cumulativa de escolhas comportamentais de indivíduos, de tal modo que a prioridade dos programas e das ações públicas se volta a aumentar a conscientização e o acesso à informação dos indivíduos. Entretanto, segundo o autor, apesar de sua ampla difusão e popularidade, essa abordagem não leva a mudanças duradouras, amplas e sistêmicas.

De outro modo, a abordagem das práticas sociais não privilegia os comportamentos individuais porque entende que eles reproduzem regras e normas que são modeladas e reforçadas pelo contexto social no qual os atores estão inseridos – que é de onde provém a compreensão comum do que é considerada a maneira ordinária e adequada de fazer as coisas. Sendo assim, Cohen (2015) argumenta que a atenção deve estar voltada para os significados de uma prática (crenças, normas culturais e convenções), suas dimensões materiais (ferramentas, tecnologias e recursos financeiros) e as competências necessárias para desenvolvê-la (saber-fazer e capacidades). De acordo com o autor, transformações substantivas de práticas sociais ocorrem “por meio de políticas que alteram os significados, os dispositivos materiais e as competências que são o seu cimento” (Cohen, 2015, p. 107).

A construção de políticas e, mais amplamente, ações públicas para uma “gestão estratégica de práticas” visa estabelecer novas práticas, restabelecer antigas ou alterar a natureza das práticas existentes. Isso se dá por meio de instrumentos de políticas que afirmam novos significados às práticas, alteram os dispositivos materiais com os quais elas são realizadas, e/ou modificam as competências dos atores sociais para desenvolvê-las. Para Cohen (2015), se

esses três elementos – significados, materialidade e competências – não são atacados em conjunto e simultaneamente, os processos de mudança tornam-se mais difíceis. Além disso, para alcançar um objetivo – tal como a transição para sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis –, pode-se mudar uma prática particular, práticas relacionadas ou alterar a forma como uma prática é executada. Para tanto, é necessário e indispensável um esforço intersetorial.

A intersetorialidade é fundamental para, por exemplo, compreender como as práticas sociais se conectam de maneira “co-dependente”, ou seja, quando o desempenho de uma afeta diretamente a outra (Warde, 2005; Schubert, 2017). A gestão estratégica das práticas alimentares deve identificar como a alteração de uma prática alimentar (via introdução de novos artefatos técnicos, por exemplo) afeta a configuração ou o desempenho de outras práticas alimentares (novos modos de preparo que alteram o consumo). Porém, além disso, é fundamental compreender como a alimentação (e a agricultura) articulam-se a outras práticas sociais e, a partir disso, gerir intersetorialmente um amplo conjunto de políticas. Os exemplos são múltiplos: políticas de mobilidade urbana afetam diretamente o tempo que as pessoas possuem para preparar e realizar suas refeições; os planos diretores das cidades podem incorporar preocupações com o acesso da população mais pobre a alimentos saudáveis; as licitações para concessão de espaços públicos à iniciativa privada (parques, rodoviárias e aeroportos) podem condicionar a oferta não apenas de alimentos saudáveis, mas também a construção de espaços de uso comum com infraestrutura para alimentação; as diretrizes educacionais podem prever atividades específicas de educação alimentar nas atividades de ensino; e assim por diante. O importante é compreender que a transição para sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis não depende apenas de mudanças nas práticas e políticas alimentares *stricto sensu*.

A proposta de Cohen (2015) está muito próxima à construção analítica que apresentamos em *As novas ordens alimentares* (Niederle; Wesz Jr., 2018). No entanto, ao invés de explorar a relação entre significados, materialidade e competências, nosso tripé conceitual se ampara nas práticas sociais, que diz respeito a um conjunto de ações compostas por “fazeres” e “dizeres” que organizam as relações, posições e significados; nos artefatos, isto é, entidades materiais que contribuem à conformação e estabilização das práticas; e nas instituições, que articulam o conjunto de componentes normativos, regulatórios e cognitivos que orientam e dão sentido às práticas. A preocupação mais evidente com as instituições revela nossa intenção de entender como normas, regras, valores e políticas orientam a conformação das práticas sociais, ao mesmo tempo que são recursivamente alteradas por elas.

A partir dessa lente pode-se pensar na reorientação do *modus operandi* das políticas com vistas a privilegiar determinadas práticas em detrimento de outras. Na agricultura, considerando o objetivo da transição para sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, os instrumentos de política pública voltar-se-iam, por exemplo, a identificar e apoiar práticas agroecológicas, estimulando a produção e o uso de artefatos (sementes orgânicas, certificações, bioinsumos etc.) adaptados a essas práticas (Place *et al.*, 2022). Note-se, portanto, que o foco inicial está na prática e não nos beneficiários (se agricultor familiar ou empresarial, se rural ou urbano).

Para as coalizões políticas já estabelecidas, e considerando o próprio modelo de interação entre Estado e Sociedade Civil que prevalece no Brasil, essa nova lógica pode ser vista como mais uma dificuldade para acessar os recursos públicos. No entanto, é preciso ter em mente que a decisão estratégica acerca de qual prática será apoiada implica indiretamente em favorecer determinado público em detrimento de outro. No caso da agroecologia, por exemplo, apoiar esse tipo de prática tende a favorecer uma parcela dos agricultores familiares que não se integram nas políticas atuais que, embora tenham um apelo supostamente mais universalista com relação ao público beneficiário, revelam fortes mecanismos institucionais de exclusão (como visto acima no caso do Pronaf).⁴

Ainda pensando na transição para sistemas alimentares sustentáveis por meio de nova geração de políticas orientadas à gestão estratégica das práticas, outra prática social que poderia ser estimulada é a venda direta do produtor ao consumidor. Embora tenha havido iniciativas importantes no tema de acesso aos mercados pelos agricultores familiares, com destaque ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), outras iniciativas foram modestas e pontuais, muitas vezes partindo dos próprios estados e municípios, sobretudo por meio do fomento de feiras de produtores. Embora a discussão acadêmica, da sociedade civil e de organismos internacionais aponte há algum tempo para a pertinência do encurtamento das distâncias (físicas, sociais, culturais, econômicas) entre a produção e o consumo (Gazolla; Schneider, 2017), faltam iniciativas públicas mais consolidadas. Nesse sentido, pensando nos potenciais benefícios para agricultores (maior preço de venda, menos problema com armazenagem e transporte, maior autonomia no momento da comercialização) e consumidores (produtos frescos, de época, locais, mais baratos, com menos embalagem),

4. Note-se que o foco também não está no resultado do programa, ou seja, redução do desmatamento, menor uso de agrotóxicos, aumento da produção orgânica, difusão de agroflorestas etc. Estes seriam um efeito das práticas apoiadas.

seria de suma importância o estímulo de novas práticas de comercialização. Como destaca Schmitt (2011, p. 4):

...em vez de “comida de nenhum lugar, cultivado por produtores desconhecidos, embalada e transportada através de longas distâncias por grandes corporações, ganham visibilidade outras práticas – antigas, novas ou renovadas – sinalizadas de um jeito diferente de produzir, distribuir, escolher, valorizar e consumir”.

O impulso à venda direta da produção agropecuária afetaria outras práticas, como o consumo de alimentos mais frescos e saudáveis, de origem conhecida e proveniente da região, além de estimular o preparo e o consumo da comida em casa. Em paralelo, aumenta a chance de introduzir novos modos de preparos e o consumo de alimentos que até então não faziam parte do cotidiano, cujos estímulos provem do intercâmbio com os próprios agricultores, algo que já apontam alguns estudos que analisam esse perfil de relação comercial (Darolt *et al.*, 2016). Para o agricultor também alteraria a maneira de vender, o modo de disponibilizar os produtos, o que e quando produz, visto que o contato direto com os consumidores permite trocas e aprendizados que modificam algumas práticas sociais cotidianas dos produtores rurais (Darolt *et al.*, 2016; Gazolla; Schneider, 2017).

Essas políticas poderiam estimular práticas sociais que promovam hábitos alimentares mais saudáveis por meio do preparo das refeições em casa e com produtos frescos. Mas isso implica que as pessoas disponham de tempo e saber-fazer, além de artefatos básicos para armazenar e cozinhar (Cohen, 2015). Ademais, esse exemplo serve para alertar para a importância de compreender como mudanças nas políticas e práticas alimentares também afetam outras esferas da vida social. O estímulo ao preparo doméstico das refeições não pode vir associado a um aumento da carga de trabalho de quem, notadamente as mulheres, já está exposto à dupla ou tripla jornada. Com efeito, em uma perspectiva intersetorial, promover sistemas alimentares saudáveis está diretamente associado a alterações na regulamentação do trabalho, na garantia de direitos sociais e na justa remuneração, isso sem falar, neste caso, em mudanças mais profundas em valores sociais profundamente machistas que, em muitos locais, ainda legitimam a distribuição desigual do trabalho doméstico.⁵

5. Em sua tese sobre o “comer fora”, Schubert (2017, p. 134) destaca como essa prática “se manifesta como uma alternativa que, em alguns casos, alivia o ‘fardo’ do trabalho doméstico, ou ainda oferece novos sabores e novas experiências em contraposição a um menu que costuma se repetir diariamente. A alteridade, entre o fora/dentro e o prazer/obrigação, nesse caso, é o que mantém esse ‘conjunto arranjado de práticas’ se reproduzindo ao longo do tempo através das rotinas alimentares.”

Nos termos em que opera o debate, um tema inescapável diz respeito ao modelo adequado de gestão intersetorial das políticas. A participação dos diversos atores sociais implicados na conformação das práticas parece ser um preceito central, o que implica na construção de espaços de governança participativa. A multiescalaridade desse processo também sugere que esses espaços sejam articulados em vários níveis, a exemplo da experiência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e de vários outros conselhos que, no período mais recente, foram desestruturados pela ação do governo federal (Niederle *et al.*, 2022). Outro aspecto que tem ganhado relevância na literatura internacional diz respeito ao papel das cidades na construção de sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis (Cohen, 2015; Grisa *et al.*, 2022).

Contudo, duas questões seguem em aberto. Uma diz respeito à estrutura institucional mais adequada para a gestão estratégica dessas políticas, se um ministério específico ou uma câmara intersetorial, por exemplo. Se, à primeira vista, uma câmara intersetorial parece adequada à ideia de políticas intersetoriais, na prática isso nem sempre se revela evidente, haja vista que esses espaços tendem a se converter em arenas multisetoriais onde os ministérios apresentam políticas orientadas por diferentes referenciais.⁶ Por consequência, mesmo que integrando um mesmo plano de ação, muitas vezes vê-se que os programas apoiam práticas que não se retroalimentam e, mais grave, produzem efeitos contraditórios. A segunda questão diz respeito ao “nível” de intersectorialidade. A experiência recente de planos intersetoriais tal como o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) mostra uma tendência a tentar incorporar o máximo possível de ações, o que dificulta sobremaneira a gestão intersetorial. Identificar práticas codependentes e com maior “efeito de arrasto” – isto é, que induzam com mais força à adoção de outras práticas –, podem ser um caminho interessante para pensar por onde começar um processo gradual para uma verdadeira articulação intersetorial de políticas públicas orientadas por um referencial coerente.

Considerações finais

Quando debatemos a transição para sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis, não há dúvida sobre a necessidade de nova geração de políticas pú-

6. Experiências anteriores como o Programa Territórios da Cidadania, o Plano Brasil Sem Miséria e o Programa de Aceleração do Crescimento tiveram uma enorme dificuldade de serem executadas de maneira transversal e de apresentarem uma articulação eficaz entre os diferentes entes federados (Lotta; Favareto, 2016).

blicas, que absorvam os aprendizados dos instrumentos implementados até o momento e que, em paralelo, ataquem outras frentes e de outras maneiras. Neste capítulo discutimos a necessidade de pensar e executar instrumentos públicos que tenham como foco a gestão estratégica das práticas sociais. Uma das vantagens dessa inovação é sair dos cercados administrativos convencionais e buscar novas possibilidades para a produção de uma visão integrada das transições em curso nos sistemas alimentares. Sem pretensão de sermos exaustivos, os exemplos trazidos no capítulo sinalizam para como esse novo enfoque altera a lógica da ação pública.

Não obstante, essa nova maneira de pensar as políticas alimentares também coloca novos desafios e possui seus próprios limites. Um dos principais desafios diz respeito ao fato de as políticas terem uma “dependência do caminho”, isto é, uma estrutura institucional que gera incentivos e constrangimentos que reforçam a manutenção da sua direção pretérita (Mahoney, 2001). No caso das políticas agrícolas, esse tema já foi bastante debatido, sobretudo quando se olha para o crédito rural (Bittencourt, 2003; Grisa; Wesz Jr.; Buchweitz, 2014) e para os programas de desenvolvimento territorial (Favareto, 2010). No mesmo sentido, há que se considerar que o regime político prevalente no Brasil favorece uma lógica de programas orientados a públicos beneficiários, haja vista que muitos deles foram criados como resposta à pressão de determinados grupos e coalizões de interesse, os quais, por sua vez, tendem a defender o programa como uma expressão da sua própria identidade política.

Finalmente, essa nova lógica não pode desconsiderar a desigualdade e as relações de força que existem no Estado e na sociedade. Políticas orientadas à gestão estratégica de práticas também podem ser fortemente influenciadas pelo *lobby* de grupos políticos poderosos e, com isso, servir para propósitos pouco virtuosos, como vimos no caso do Plano ABC. Não há, portanto, uma relação direta entre esse modelo de ação e a produção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis. Tudo depende do tipo de prática que será priorizada, o que, por sua vez, depende do jogo de forças políticas. Mesmo assim, passar de um modelo focado nos beneficiários para outro orientado às práticas obriga uma discussão mais cuidadosa sobre quais práticas podem realmente contribuir para as transições que se vislumbram necessárias e, a partir disso, estimular novas políticas e/ou forçar mudanças nas atuais. Com isso, talvez finalmente se consiga dar passos mais consistentes para redesenhar programas que, tal como o Pronaf, embora orientados à agricultura familiar, seguem fortalecendo práticas que não condizem necessariamente com a ideia de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis.

Referências

- AQUINO, Joacir Rufino de; GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. O financiamento público da produção agroecológica e orgânica no Brasil: inovação institucional, obstáculos e desafios. *In*: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et al.* (orgs.). **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Ipea, 2017, p. 197-228.
- BITTENCOURT, Gilson Alceu. **Abrindo a caixa-preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. 2003. 227f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- BRANDÃO, Janaína Balk; BLUME, Roni (orgs.). **Do campo para os mercados**. Santa Maria: UFSM, 2021.
- CARVALHO, Priscila *et al.* Sistemas alimentares em disputa: respostas dos movimentos sociais à pandemia Covid-19. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 37, n. 108, 2022.
- CHECHI, Leticia; GRISA, Catia. Global climate agreements and policy translation in the Brazilian agriculture: More of the Same. *In*: LEAL FILHO, Walter *et al.* **Handbook of Climate Change Across the Food Supply Chain**. Springer: Champ, 2022, p. 3-20.
- COHEN, Nevin. Théorie des pratiques sociales pour une approche multidimensionnelle de l'alimentation et de la ville durables. *In*: BRAND, Caroline *et al.* (orgs.). **Construire des politiques alimentaires urbaines: concepts et démarches**. Montpellier: Quae, 2015, p. 105-108.
- DAROLT, Moacir Roberto *et al.* Redes alimentares alternativas e novas relações produção-consumo na França e no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. 19, n. 2, p. 1-22, 2016.
- DE LA PEÑA GARCÍA, Antonio; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; ELEUTERIO, Ana Alice. Food supply chains, family farming, and food policies under the COVID-19 pandemic in a Brazilian city. **Human Organization**, v. 79, n. 4, p. 323-332, 2020.
- EHLERS, Melf-Hinrich; HUBER, Robert; FINGER, Robert. Política agrícola na era da digitalização. *In*: NIEDERLE, Paulo; SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Abel. **Mercados Alimentares Digitais**. Porto Alegre: UFRGS, 2021, p. 235-278.
- FAVARETO, Arilson. A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou inovação por adição? **Estudos avançados**, v. 24, p. 299-319, 2010.
- FOSSÁ, Juliano Luiz; BADALOTTI, Rosana Maria; TONEZER, Cristiane. As linhas alternativas do Pronaf em Santa Catarina: alcances e limites. **Revista Acta Ambiental Catarinense**, v. 15, n. 1/2, p. 40-56, 2018.

GAZOLLA, Marcio; AQUINO, Joacir Rufino de. Reinvention of family farming markets in Brazil: the novelty of digital marketing sites and platforms in times of COVID-19. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, v. 46, n. 6, p. 902-927, 2022.

GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio (orgs.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2017.

GRAZIANO DA SILVA, José. Velhos e novos mitos do rural brasileiro. **Revista de Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 37-50, 2001.

GRISA, Catia *et al.* Las políticas alimentarias y la politización de la alimentación: la experiencia latino-americana. *In: LE-COQ, Jean-François et al. (orgs.). Políticas públicas y sistemas alimentares en América Latina*. Rio de Janeiro: E-papers, 2021, p. 29-79.

GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo. Transferência, convergência e tradução de Políticas Públicas: a experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. **Dados**, v. 62, n. 2, 2019.

GRISA, Catia; PORTO, Silvio Isoppo. Políticas alimentares e referenciais setoriais na trajetória brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 61, n. 3, 2022.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

GRISA, Catia; WESZ Jr., Valdemar João; BUCHWEITZ, Vitor Duarte. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 323-346, 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino; MIRANDA, Wilmer Lázaro de; SILVA, Daniela Santos Gomes da. Análise multicritério e tomada de decisão em políticas públicas: aspectos metodológicos, aplicativo operacional e aplicações. **Informática Pública**, v. 11, n. 1, p. 69-87, 2009.

LEAL, Marcelo; GORGEN, Sérgio. A Hora e a Vez de um Programa Camponês. **MST**, 2015. Disponível em: <http://bit.ly/3TDpbck>. Acesso em: 02 mar. 2018.

LEITE, Sergio Pereira. Desmonte de políticas de desenvolvimento rural no Brasil. *In: NICOLÁS, Maria Alejandra; GAITÁN, Flavio (orgs.). Desmonte do Estado e retração da cidadania: pensando alternativas de proteção social*. Rio de Janeiro: INCT/PPED, 2021, p. 252-276.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 49-65, 2016.

LOURENÇO, Andréa; GRISA, Catia; SCHMITT, Claudia Job. Políticas públicas voltadas às/aos trabalhadoras/es do campo, das florestas e das águas: precedentes e desmontes. *In*: ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. **Brasil, do flagelo da fome ao futuro agroecológico**: uma análise do desmonte das políticas públicas federais e a agroecologia como alternativa. Rio de Janeiro: ANA, 2022, p. 9-45.

MAHONEY, James. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. **Studies in comparative international development**, v. 6, n. 1, 2001.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2015/2016**. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3n71LQd>. Acesso em: 19 nov. 2022.

MILHORANCE, Carolina. Diffusion of Brazil's food policies in international organizations: assessing the processes of knowledge framing. **Policy and Society**, v. 39, n. 1, p. 36-52, 2020.

MILHORANCE, Carolina. **Les effets de l'internationalisation des instruments de politiques publiques du Brésil en matière de développement rural**. One Pager French 421, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2021.

NIEDERLE, Paulo *et al*. Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil. **The Journal of Peasant Studies**, p. 1-23, 2022.

NIEDERLE, Paulo; RADOMSKY, Guilherme Francisco. Quem governa por dispositivos? A produção das normas e padrões para os alimentos orgânicos no Brasil. **Tomo**, n. 30, p. 227-265, 2017.

NIEDERLE, Paulo; SCHNEIDER, Sergio; CASSOL, Abel. **Mercados alimentares digitais**: inclusão produtiva, cooperativismo e políticas públicas. Porto Alegre: UFRGS, 2021.

NIEDERLE, Paulo; WESZ JR., Valdemar João. **As novas ordens alimentares**. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

PLACE, Frank *et al*. Agroecologically-conducive policies: A review of recent advances and remaining challenges. **TPP Working Paper**, 2022.

PREISS, Potira Viegas *et al*. Impacto da covid-19 na comercialização de alimentos da agricultura familiar no Rio Grande do Sul, Brasil. **Eutopia**, n. 21, p. 9-29, 2022.

RAJÃO, Raoni *et al*. The rotten apples of Brazil's agribusiness. **Science**, v. 369, n. 6501, p. 246-248, 2020.

REDE PENSSAN. **Vigisan**: II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, Rede Penssan, 2022.

SABOURIN, Eric *et al.* Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. **Cahiers Agricultures**, v. 29, n. 31, p. 1-8, 2020.

SABOURIN, Eric; GRISA, Catia. **A difusão de políticas brasileira para agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Santa Maria: Escritos Editora, 2018.

SARTORIO, Lara *et al.* Futuros imaginados: a agroecologia como referencial para uma nova geração de políticas públicas e ações coletivas. *In*: ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. **Brasil, do flagelo da fome ao futuro agroecológico**: uma análise do desmonte das políticas públicas federais e a agroecologia como alternativa. Rio de Janeiro: ANA, 2022, p. 48-73.

SCHMITT, Claudia Job. Encurtando o caminho entre a produção e o consumo de alimentos. **Revista Agriculturas**, v. 8, n. 3, p. 4-8, 2011.

SCHUBERT, Maycon NoreMBERG. **Comer fora de casa, as práticas e as rotinas do comer nos contextos da modernidade**: uma leitura comparada entre Brasil, Reino Unido e Espanha. 2017. 304f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SOLDERA, Denis; NIEDERLE, Paulo. O meio do campo em disputa e as implicações da “nova” classe média rural na ação pública. **Redes**, v. 21, n. 3, p. 93-116, 2016.

TONIN, Jeferson. **Habilidades sociais no enfrentamento à pandemia e reconfigurações nos mercados alimentares territoriais no Médio Alto Uruguaí e no Litoral Norte do Rio Grande do Sul**. 2022. 189f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

WARDE, Alan. Consumption and Theories of Practice. **Journal of Consumer Culture**, v. 5, n. 2, p. 131-153, 2005.

WESZ JR., Valdemar João. O Pronaf pós-2014: intensificando a sua seletividade? **Revista Grifos**, v. 30, n. 51, p. 89-113, 2021.

CAPÍTULO 3. SISTEMAS ALIMENTARES DESCENTRALIZADOS E A ALIMENTAÇÃO NAS LOCALIDADES: UMA ABORDAGEM MULTIESCALAR⁷

Renato S. Maluf

Introdução

É generalizado o uso da noção de sistema alimentar para construir abordagens abrangentes e integradas desde a produção e circulação dos bens alimentares até a esfera do seu consumo, sendo comum a referência a sistemas como recurso analítico autoexplicativo, não raro de forma descuidada. A abordagem aqui proposta retém elementos essenciais ao enfoque sistêmico e sua aplicação na análise dos alimentos e da alimentação. A dupla denominação diferencia os bens alimentares (alimentos) e os modos como eles são apropriados (alimentação) e consumidos por indivíduos, famílias ou grupos sociais, porém, com a intenção de colocar lado a lado dois termos que não são sinônimos, mas se integram e se completam mutuamente⁸. Tratar isoladamente os alimentos ou a alimentação desconhece o entrelaçamento que confere sentido pleno a ambos. Ademais, há que considerar a natureza multiescalar dos sistemas alimentares e identificar determinantes sistêmicos e tensões associadas a aspectos tão variados como, entre outros, má nutrição, hábitos alimentares, desigualdades sociais, corporações alimentares e modalidades de produção agroalimentar.

Pretende-se enfrentar a própria conceituação de sistema, o grau de complexidade pretendido com o uso desse enfoque e, neste caso, os componentes dos sistemas alimentares, as interações entre esses componentes e entre os sistemas. Há equívocos ou perdas ao classificar como sistema não mais do que um conjunto de atividades interligadas ou encadeadas na forma de cadeias ou redes; ou então ao limitar a dinâmica sistêmica à existência de múltiplos fatores atuando, de forma mecânica, na determinação de processos ou eventos. O presente capítulo desenvolve um enfoque sistêmico no qual sistemas alimentares constituem con-

7. Este capítulo é a tradução para o português de artigo publicado originalmente em inglês em revista científica. Ver Maluf, Renato S. Decentralized food systems and eating in localities: a multi-scale approach. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 59, n. 4, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3yYcwa9>. Acesso em: 01 maio 2023.

8. Essa formulação analítica inspirou-se em Agamben (2017, p. 24).

juntos complexos conformados pelos fluxos de interdependência entre seus componentes cuja evolução envolve complementaridades, conflitos e contradições, portanto, requerendo mecanismos públicos e privados de coordenação entre os componentes dos respectivos sistemas que têm funcionamento não harmônico e cuja evolução é aberta a várias possibilidades. Essa premissa fundamenta os objetivos de analisar a pluralidade de sistemas alimentares com distintas escalas e a coexistência entre eles, contribuir para a abordagem da alimentação nas localidades e respectivos territórios com base na noção de sistemas alimentares descentralizados, e extrair implicações para o abastecimento alimentar.

A conexão com o plano local ou territorial, bastante usual nas análises sobre os alimentos e a alimentação, parece ser obrigatória para explicitar os elos embutidos naquilo que se produz e se come, em especial, os vínculos com a cultura e o ambiente. Josué de Castro, no prefácio de 1946 ao *Geografia da Fome*, indicava o fenômeno da alimentação como o que melhor se presta ao estudo ecológico das correlações entre grupos humanos, os quadros regionais (o meio) que ocupam e os processos pelos quais as populações se organizam para satisfazer suas necessidades em alimentos; assim justificava recorrer a uma sondagem de natureza ecológica na análise do fenômeno da fome (Castro, 1992 [1946]).

Não obstante, o abastecimento alimentar adquiriu novos contornos com a integração até o plano internacional da produção e circulação de alimentos sob hegemonia das grandes corporações, a complexidade das médias e grandes cidades e regiões metropolitanas acompanhada de transformações nas relações urbano-rural nos territórios, e a evolução dos padrões de consumo, em particular dos hábitos alimentares combinando padronização e diversificação. Além disso, as críticas aos padrões dominantes de produção, circulação e consumo de alimentos deram origem a amplo espectro de iniciativas ditas alternativas que, no dizer de Goodman, Dupuis e Goodman (2012), expressam a disputa pelo controle social sobre o provisionamento alimentar refletida na política dos alimentos (*food politics*).

Uma conceituação que vai além do convencional e restrito tratamento da disponibilidade física e comercialização de bens agroalimentares encontra-se em Maluf (2017), segundo a qual o abastecimento alimentar engloba o conjunto diverso e complexo de atividades na esfera da circulação que medeiam o acesso aos alimentos e sua produção, atividades nas quais está envolvida uma diversidade de atores sociais, com destaque para os agentes econômicos privados e organismos de Estado. Trata-se também de uma problemática multiescalar em que são distintas as questões de abastecimento conforme se referam aos âmbitos internacional e nacional (por exemplo, comércio internacional,

grandes corporações, formação de preços, gestão de estoques, modalidades de agricultura, ocupação da terra, renda e acesso) ou aos territórios e localidades (por exemplo, distribuição e varejo de alimentos, disponibilidade e acesso físico, fluxos ou circuitos de bens).

No tocante às ações e políticas públicas, adota-se os preceitos da soberania e segurança alimentar e nutricional (SSAN) e do direito humano à alimentação adequada e saudável (DHA), com os significados atribuídos na construção social brasileira dessas noções (Leão; Maluf, 2012). Nesse marco, políticas soberanas de abastecimento alimentar abrangeriam as ações e instrumentos que promovam a ampliação do acesso a alimentos adequados e saudáveis oriundos de formas de produção e distribuição socialmente inclusivas, ambientalmente sustentáveis e valorizadoras da diversidade em suas várias expressões.

A noção de sistemas alimentares descentralizados (SAD) desdobra a abordagem multiescalar dos sistemas alimentares, chegando aos territórios e localidades para captar as interações entre sistemas com distintos âmbitos, dinâmicas econômicas, atores sociais e a política envolvida na disponibilidade e acesso aos alimentos e à alimentação. Assim, *sistemas alimentares descentralizados correspondem aos modos como se caracterizam a produção, circulação e consumo de alimentos nas localidades, resultantes do entrecruzamento de dinâmicas sistêmicas com âmbito local, nacional ou internacional envolvendo uma diversidade de atores sociais, conflitos e processos decisórios igualmente multiescalares.*

Por fim, com a noção de localidade busca-se uma referência socioespacial que não se restrinja a uma unidade espacial delimitada, mas sim como um lugar e um espaço social imaginado onde eventos e encontros situacionais moldam os modos de vida e a vida social, conforme conceituação de Arce e Long (2010). Ainda mais próxima de questões colocadas neste texto, Carneiro (2008) propõe a noção de localidade para, superando a dualidade urbano-rural, referir-se a universos empiricamente referenciados de relações sociais específicas com componentes identitários materializados na relação com um espaço e com um conjunto de símbolos culturais. Buscando não incorrer na referida dualidade, na opção metodológica aqui adotada as localidades são unidades socioespaciais delimitadas a partir do núcleo urbano nas quais atores sociais e atividades vinculadas aos alimentos e à alimentação interagem na forma de relações de complementaridade, substituição e conflito, e são transpassadas por dinâmicas sistêmicas com distintas amplitudes que coexistem nos territórios respectivos. O principal elo entre o urbano e o rural, nesse caso, se estabelece pelo abastecimento alimentar, seja ele o entorno rural dos núcleos urbanos, seja o rural longínquo conectado por cadeias agroalimentares de maior alcance. Este

elo tem as características de via de mão dupla, embora com predominância de determinantes urbanos. Resulta daí uma abordagem que parte dos alimentos e da alimentação para chegar na produção e distribuição, alterando, quando não invertendo os sentidos com que são, comumente, analisadas as cadeias agroalimentares e as possibilidades da agricultura de base familiar e diversificada.

O capítulo tem perfil ensaístico e não se baseia em pesquisa de campo específica, porém, serão introduzidas ao longo do texto informações oriundas de pesquisas recentes em duas localidades, a saber, Juazeiro (BA) e Chapecó (SC)⁹. Os objetivos dessas pesquisas foram outros, mas seus resultados oferecem indicações que ilustram a conjugação entre formação de hábitos alimentares, composição de cardápios de famílias urbanas e rurais e coexistência de sistemas alimentares no abastecimento dessas localidades. Sem pretender uma análise comparativa, são também úteis as diferenças dos contextos socioespaciais.

Juazeiro está localizada no coração do semiárido nordestino¹⁰ e vem passando por mudanças profundas na produção, distribuição e consumo de alimentos com acentuados contrastes socioeconômicos e ambientais refletidos em sua paisagem (Luz; Maluf, 2019)¹¹. Ao mesmo tempo, um “movimento alimentar” articulando organizações sociais e agências de governo confere complexidade à política dos alimentos numa região com forte herança cultural relacionada com alimentação, circuitos de proximidade e pequenos agricultores (Luz; Maluf, 2019). A cidade de Chapecó (SC) é também polo regional, mas com clima temperado no Sul do país, com a presença de grandes indústrias agroalimentares e agricultores capitalizados, boa parte deles descendentes de colonos italianos e alemães¹².

9. A pesquisa de campo em Juazeiro contou com o apoio do projeto *Towards food sustainability: reshaping the coexistence of different food systems in South America and Africa* (CDE, University of Bern), e a pesquisa em Chapecó fez parte do projeto *Gouvernance alimentaire et pratiques des ménages agricoles: une approche par les flux d'approvisionnement alimentaire et la multi-localisation familiale* (GloFoodS, Inra/Cirad).

10. A cidade de Juazeiro é o principal núcleo urbano do “Território ‘Sertão do São Francisco’ produto de uma política de desenvolvimento territorial, englobando 10 municípios numa área de 61.778 mil km², onde residem aproximadamente 520 mil pessoas (2007), 44% delas concentradas em Juazeiro” (Lasa, 2008, p. 36).

11. Paisagem não apenas como recurso para descrição gráfica, mas também como representação de formas particulares de visão geográfica (Cosgrove, 2008). Josué de Castro intitulou um de seus livros como *Geografia Humana: um estudo da paisagem cultural do mundo*, publicado em 1939. Restaria desenvolver a noção de paisagem alimentar.

12. Com população estimada em 216.654 habitantes em 2018, Chapecó passou por rápido crescimento populacional e intensa urbanização nas últimas décadas, com mais de 90% da população residindo em área considerada urbana. É classificado como município intermediária-

A migração para a cidade, a chegada de “agentes externos” e o entrelaçamento urbano-rural se refletem no perfil populacional e na conformação de hábitos alimentares. O quadro de hábitos herdados e assimilados é, obviamente, mais complexo dada a influência dos agentes privados liderados pela indústria alimentar e redes de varejo, apoiados em intensa propaganda, fenômeno generalizado no país. Não obstante, atores sociais se mobilizam em torno da questão alimentar em Chapecó e região ressaltando a associação entre cultura alimentar local e agricultura diversificada de base familiar, à semelhança do que se passa em Juazeiro. Há características comuns a Juazeiro e Chapecó que permitem falar em componentes da política dos alimentos presentes em todo o Brasil, com as respectivas particularidades locais. Veremos também que o fato de a agricultura familiar ser importante portadora das culturas alimentares em ambos os territórios constitui um argumento poderoso em favor da valorização do seu papel no abastecimento alimentar, porém, é preciso uso apropriado do enfoque sistêmico para compreender os contextos e as possibilidades dessa valorização se viabilizar.

O presente texto encontra-se dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção faz breve revisão de apropriações do enfoque sistêmico e concepções de sistema alimentar presentes na literatura especializada. Na segunda seção apresenta-se a noção de sistemas alimentares descentralizados resultante da perspectiva multiescalar e referência para a análise territorializada do abastecimento alimentar. A terceira seção introduz a dimensão política do abastecimento alimentar, componente central da política dos alimentos com implicações na análise dos sistemas alimentares.

Sobre sistemas alimentares

A emergência do paradigma sistêmico reflete a percepção de que a realidade envolve um conjunto de elementos interligados e interdependentes e, portanto, demanda instrumentos analíticos e de intervenção compatíveis com essa premissa (Bertalanffy, 2008; Capra, 2003)¹³. Seguindo os primeiros passos dados pelas Ciências da Natureza, notadamente a Física e a Biologia, o

rio que polariza a área rural do Oeste catarinense, mesorregião que reúne 118 municípios e cerca de 1,6 milhão de habitantes (IBGE, 2017).

13. Bertalanffy (2008) definiu sistema como “um complexo de elementos em interação”, um todo que não se pode separar em partes independentes e com propriedades que nenhuma das partes tem, portanto, os todos organizados são composições e não meros agregados (Prado, 2011). Capra (2003) sustentou ser o pensamento sistêmico mais que holístico, pois lida com as partes e com o todo, e um pensamento “contextual” e “processual”.

pensamento sistêmico foi incorporado pelas Ciências Humanas e Sociais na análise de sistemas sociais em distintas direções. Mencione-se a apropriação precursora de Pareto (1917) aplicando a lógica mecanicista e a hipótese de equilíbrio para explicar estados sucessivos de um sistema social, por ser método analítico que ainda perdura e será aqui contraposto. Igualmente precursora e mais pertinente é a noção de sistemas sociais de ação com que Parsons (1951) analisa a interação entre atores individuais com uma perspectiva sistêmica e relacional. A “passagem” do enfoque sistêmico das Ciências da Natureza para as Ciências Sociais resultou em desenvolvimentos recentes sobre o entrelaçamento inseparável entre natureza e sociedade, principalmente nas abordagens dos sistemas alimentares. Vejam-se as formulações que colocam a alimentação como um dos elos fortes da conexão entre saúde humana e ecologia (Rayner; Lang, 2012), ou as que sugerem valorar os alimentos como parte dos bens comuns (Laerhoven; Ostrom, 2007; Vivero-Pol, 2017). Como afirmou Santos (2001), a abordagem sistêmica contribui para o estabelecimento nas Ciências Sociais de visões “não dualistas” do mundo.

Na abordagem aqui desenvolvida, sistemas sociais relacionados com os alimentos e a alimentação constituem conjuntos complexos de inter-relações entre seus componentes que evoluem com contradições, portanto, com conflito e desequilíbrio nas relações sistêmicas presentes nas dinâmicas econômicas, sociais e políticas (Burlandy; Magalhães; Maluf, 2006)¹⁴. Disso decorre a suposição de sistemas alimentares abertos a várias possibilidades e com funcionamento não harmônico¹⁵, com duas justificativas principais. Primeiro, supor sistemas abertos corresponde à reflexividade dos processos pelos quais a política dos alimentos se faz e incide sobre os sistemas. Segundo, adota-se a premissa de que os fluxos de interdependência sistêmica resultam em dinâmicas desequilibradas ou desequilibradoras que dinamizam as estruturas sociais (Hirschman, 1977)¹⁶, premissa que implica apartar-se de quaisquer suposições de fluxos circulares, soluções fechadas e modelos de equilíbrio.

14. Encontra-se em Burlandy *et al.* (2006) uma reflexão pioneira em dois planos distintos, porém articulados sobre o enfoque sistêmico enquanto instrumental analítico e como princípio organizacional das políticas de SSAN.

15. Perspectiva distinta da teoria geral dos sistemas de Bertalanffy e suas soluções matemáticas das múltiplas variáveis e mecanismos complexos presentes nos ecossistemas e sistemas sociais, econômicos e políticos (Prado, 2011), bem como dos sistemas abertos de Capra (2003) que têm a autorregulação como propriedade chave e supõem sistemas em estado (quase) estacionário.

16. Para Hirschman (1977), as inter-relações entre atividades encadeadas resultam em conjunto social desequilibrado e não harmônico impulsionado por mecanismos indutores de decisões pelos agentes nas várias etapas das cadeias. Em lugar de problema, a geração de desequilíbrios é dinamizadora das estruturas sociais.

Há modelos sistêmicos com vários graus de complexidade, sendo suficiente caracterizar e delimitar sistemas alimentares pela existência de fluxos de interdependência e de mecanismos de coordenação privados e públicos entre os componentes do sistema respectivo (Burlandy *et al.*, 2006). Os fluxos de interdependência assentam-se em encadeamentos por onde se dão as relações simbióticas, interações e sinergias construídas na ação dos componentes do sistema. Eles promovem tanto a propagação sistêmica das estratégias dos agentes privados (grandes corporações) e das tendências da demanda, quanto a repercussão igualmente sistêmica da ação de fatores que extrapolam o sistema respectivo tais como a formação de preços ou iniciativas de política pública.

Já os mecanismos de coordenação resultam das complementaridades, tensões e conflitos característicos das relações entre agentes econômicos e atores sociais em geral nas quais incide (ou não) a atuação regulatória do Estado; eles podem refletir também propósitos específicos de políticas públicas. Há mecanismos com distintas naturezas, portanto, diferentes formatos e modos de funcionamento. Os mecanismos de mercado são tidos pela teoria econômica padrão como o mais eficiente e suficiente instrumento de coordenação ao orientar decisões econômicas privadas por meio do chamado sistema de preços. Bem outro é o significado dado aqui à coordenação sistêmica que se manifesta na forma de mecanismos ou espaços que podem expressar interação, complementaridade e também conflitos horizontais e verticais entre agentes privados e na relação destes com instâncias de Estado. Entre outros espaços e mecanismos, mencionem-se as diversas formas de associativismo, comitês setoriais, redes sociais e espaços de participação em políticas públicas, coexistindo com a capacidade de coordenação das atividades privadas de que dispõem agentes do porte das redes de distribuição e grandes agroindústrias.

Em síntese, as dinâmicas sistêmicas envolvem interdependência, complementaridades e conflitos entre os componentes dos sistemas que, portanto, têm funcionamento desequilibrado e aberto a várias soluções, não cabendo associar a ideia de sistema a circularidades, automatismos e funcionamento harmônico. Além disso, o “fundamento não reducionista” da razão sistêmica significa que o sentido do todo é dado pelas inter-relações entre as partes (Prado, 2011), de modo que a aplicação da noção de sistemas alimentares requer a presença desse “todo englobante”, papel desempenhado pelos alimentos e alimentação na abordagem aqui proposta. Nesses termos, os sistemas alimentares são mais do que a mera agregação de um conjunto de atividades interligadas, não admitindo o uso de forma indistinta ou intercambiável das noções de sistema e cadeia. As costumeiras análises das cadeias agroalimentares e

complexos agroindustriais focalizam os encadeamentos de atividades de produção, circulação e consumo de alimentos e têm o mérito de não segmentar a análise, porém, se prestam a propósitos distintos¹⁷.

Proponho, assim, delimitar e caracterizar sistemas alimentares partindo dos alimentos e da alimentação como elemento nucleador da observação que joga luz sobre os atores, processos e tensões que conformam a política dos alimentos, com base numa abordagem multidimensional e multiescalar. As dinâmicas sistêmicas inserem-se em formações sociais das quais derivam as relações sociais, atividades econômicas e conflitos, de modo que a análise dos sistemas alimentares tem como pano de fundo o lugar dos alimentos e da alimentação no capitalismo em sua diversidade. No caso brasileiro, trata-se de uma variedade de capitalismo assentada em profundas desigualdades sociais e sob histórica e forte influência econômica e política da grande produção agroalimentar e do setor do agronegócio.

Admite-se a existência de uma questão alimentar no desenvolvimento dos países envolvendo negócios, poder, necessidades básicas e direitos humanos, fundamentado na importância social, econômica e política do acesso, disponibilidade e consumo de alimentos (Maluf, 1998). Entretanto, a esse argumento deve ser acrescentada a condição dos alimentos e, por meio deles, da agricultura como componentes importantes da acumulação capitalista e fontes de poder, à moda do enfoque nos regimes alimentares (Friedman; McMichael, 1989; McMichael, 2009). A abordagem dos sistemas alimentares se converte, então, em instrumento analítico auxiliar na análise das manifestações da questão alimentar no desenvolvimento capitalista. Nesses termos, os mecanismos de coordenação sistêmica, que não têm qualquer significado como promotores de dinâmicas harmônicas e circulares, passam a ser vistos como parte dos instrumentos de regulação indispensáveis em face dos conflitos intrínsecos ao capitalismo como apontado pela ótica da regulação social (Boyer, 2009), onde se manifesta a permanente tensão entre regulação pública e regulação privada (Harris-White, 1996). Em chave normativa, nota-se a dificuldade de tornar as intenções de desenvolver consistentes com os processos imanentes do desenvolvimento capitalista (Cowen; Shenton, 1996) nas tensões e conflitos em torno da promoção de modos de produzir, comerciar e consumir alimentos por meio de estratégias de desenvolvimento equitativas, sustentáveis, promotoras de saúde e valorizadoras da diversidade cultural e ambiental.

17. Para Louis Malassis (1983) – um dos precursores do uso da noção de cadeias (*filières*) no campo agroalimentar –, a análise dos sistemas alimentares se aplica em face de relações inter-setoriais fortes no interior do complexo agroalimentar.

Recorro, agora, a alguns fundamentos e aplicações do enfoque sistêmico presentes na literatura com o intuito de aclarar aspectos da abordagem proposta sobre sistemas alimentares. Na conceituação pioneira de Louis Malassis (1993, p. 7), “Um sistema alimentar é um conjunto de atividades coordenadas que permitem ao homem (sic) alimentar-se. É, também, a maneira como os homens (sic) se organizam, no espaço e no tempo, para obterem e consumirem os alimentos”. Essa formulação sintética e, aparentemente, simplificadora tem os méritos de partir da alimentação e do agenciamento humano para englobar o maior número de variáveis explicativas dos formatos assumidos pela produção, acesso e, em menor grau, do consumo dos alimentos, ao mesmo tempo que contempla as dimensões espaço e tempo. Fica implícita a possibilidade de aplicar a noção de sistemas alimentares a circunstâncias e escalas tão distintas quanto a esfera familiar-domiciliar, as localidades e territórios, a escala nacional dos países e, mesmo, a escala mundial. Contudo, esse uso indiferenciado limita o alcance analítico do enfoque sistêmico a conjuntos interligados de componentes ou atividades, mesmo que isso contribua para superar a segmentação das abordagens.

A correspondência entre “sistemas de produção alimentar” e formas determinadas de organização social refletida na tendência a estruturas técnicas e sociais de natureza capitalista complexas e crescente divisão do trabalho social levou Malassis (1993) a diferenciar um setor artesanal, um cooperativo e um capitalista. O desenvolvimento conceitual aqui proposto segue direção um pouco distinta ao considerar que o agenciamento humano sobre os alimentos e a alimentação numa sociedade capitalista é perpassado por hegemonias e conflitos definidos na esfera da política (poder) e da economia (lógica do capital) que incidem nos modos de funcionamento de uma variedade de sistemas alimentares e na coexistência entre eles. Seguindo a ótica de Malassis na satisfação das necessidades humanas, a conceituação de sistemas alimentares de Rastoin e Ghersi (2010) acrescenta três aspectos importantes, a saber, redes de atores na formatação de sistemas, a ideia de interdependência ou encadeamento e a correlação com uma área geográfica determinada.

A noção precursora dos intentos de “espacializar” ou “territorializar” a abordagem dos sistemas alimentares é a de “sistemas alimentares localizados” (Sial) associando as características e operações de organizações de produção e serviços a um território específico, combinação que produz uma forma de organização agroalimentar em uma determinada escala espacial (Cirad, 1966). Segundo Requier-Desjardins (2002; 2007), essa noção guarda similitudes com a de aglomerados (*clusters*) e torna os Sial uma variedade agroalimentar de siste-

ma produtivo local, cujo cerne está na qualificação pela origem territorial e na eficácia competitiva de organizações ancoradas territorialmente. No Brasil, esse enfoque deu origem à criação da Rede Brasileira de Sistemas Agroalimentares Localizados cujo enfoque centra-se na valorização de recursos locais com base na relação entre sistemas agroalimentares e territórios e suas contribuições para as políticas públicas¹⁸. Mencione-se, por fim, a noção de “sistemas alimentares territorializados”, tributária dos Sial, incorporando valores materiais e imateriais próprios do enfoque territorial, e direta conexão com os objetivos da segurança alimentar e sustentabilidade (Rastoin, 2014). Embora abrangentes nos fatores que consideram – tais como recursos específicos, modos de produção, cultura, e formas de governança – percebe-se nesse tipo de ancoragem a perspectiva de promover cadeias agroalimentares existentes em dado território.

Cabe, nesse ponto, diferenciar a perspectiva de espacialização do enfoque sistêmico contida na noção de sistemas alimentares descentralizados, pois embora estejam presentes referências a sistemas locais ou territoriais, trata-se de uma abordagem multiescalar que pressupõe a coexistência de sistemas com distintas amplitudes cuja coexistência torna mais complexa a própria realidade das localidades e territórios. Vale dizer, preserva-se a perspectiva sistêmica multiescalar também no plano das localidades e territórios nos quais se expressam dinâmicas entrelaçadas de produção e distribuição e tendências de consumo de alimentos com âmbitos internacional, nacional e subnacional (regional, territorial ou local).

Ao lado da diferenciação dos sistemas segundo a escala ou amplitude espacial, temos a diferenciação segundo a natureza dos bens ou dos processos que dão origem aos alimentos, procedimento onde é mais frequente o uso indiferenciado das noções de sistemas e cadeias. Esse é o caso dos cinco tipos ideais de sistemas alimentares propostos por Colonna, Fournier e Touzard (2013), denominados segundo os tipos de produtos e processos produtivos: sistema agroindustrial (cadeias longas de produção e consumo); sistema regional (pequenos e médios produtores integrantes de redes mais amplas); sistema doméstico (maior parte da produção para autoconsumo); sistema local (mercado informal, artesanal, circuitos curtos de produção e consumo); sistema alimentar com qualidade diferenciada (agroecológico, saudável, orgânico). Sendo sistemas que correspondem, mais propriamente, a cadeias, circuitos ou mesmo segmentos de mercado, esse critério permite a Morgan, Marsden e Murdoch (2006) associarem cada uma das cinco categorias a mundos com

18. Ver: <http://bit.ly/3yUznDH>. Acesso em: 01 maio 2023.

convenções e mercados próprios¹⁹, com distintas combinações dos diferentes sistemas conforme os países, regiões e localidades.

Sendo os alimentos e a alimentação a porta de entrada da abordagem aqui proposta sobre sistemas alimentares, é obrigatório adentrar no conjunto diversificado de bens alimentares que compõem a alimentação das pessoas. Primeiro, sabe-se que sua composição é determinada por distintos fatores, entre eles, renda ou classe social, hábitos culturais, normas alimentares e características dos respectivos ecossistemas. A alimentação envolve também correlações entre os componentes dos conjuntos de bens respectivos, pois os alimentos raramente são consumidos (adquiridos) sem conexão com outros bens, premissa que obriga não considerar os bens ou produtos em si ou isolados do conjunto do qual fazem parte, como é comum na economia convencional e em análises de cadeias de produtos agroalimentares. O enfoque sistêmico deve incorporar, ademais, as complexidades biológicas, econômicas e sociais e a dimensão simbólica envolvidas nas interações e circuitos pelos quais caminham os alimentos, pois neles é que se propicia grande parte da sobrevivência material de uma sociedade, elo forte e central na constituição da teia da subjetividade das localidades (Burlandy *et al.*, 2006).

Cabe referir à abordagem de Fine, Heasman e Wright (1996), na qual a formatação de sistemas alimentares deriva dos significados associados ao consumo de alimentos, isto é, os sistemas alimentares se organizam na forma de sistemas de provisão (*systems of provision*) que integram verticalmente cadeias de atividades e significados, diferenciadas entre si conforme os grupos de alimentos que congregam. Ressaltam o significado crucial dos fatores orgânicos em ambos os extremos desses sistemas, isto é, na produção e no consumo, e também a imposição de normas alimentares ao consumo em termos das conexões entre grupos de mercadorias cujos vínculos se assentam em relações subjacentes social e historicamente contingentes. Já para Barthes (1961), o significado da alimentação e os fatores que explicam sua composição são definidos na órbita da sua transformação e do consumo e não da produção, já que a comida (o que se come, a *nourriture*) é um sistema de comunicação por constituir um signo, ao lado de cumprir com sua função biológica primária. As unidades desse sistema de comunicação reunidas no “espírito” da comida (conjunto coerente de traços alimentares) raramente coincidem com os produtos alimentares que a economia trata habitualmente, e dão origem a

19. É crescente o número de abordagens derivadas da teoria das convenções na análise de questões relacionadas com os alimentos e a alimentação. Veja-se a abordagem sobre ordens alimentares de Niederle e Wesz (2018).

um regime geral de gostos e hábitos. Interessa-me recuperar o uso precursor da noção de cardápios por Barthes (1961) como sistemas de “sintaxes” que, ao lado dos regimes (sistemas de “estilo”) fazem aparecer, de forma semântica, os significados do sistema de comunicação (a comida). Isto porque adiante nos referiremos aos cardápios dos habitantes das localidades como referência para analisar hábitos alimentares prevaletentes²⁰.

Conceituando sistemas alimentares descentralizados

Retomando a definição antecipada na Introdução, *sistemas alimentares descentralizados correspondem aos modos como se caracterizam a produção, circulação e consumo de alimentos nas localidades, resultantes do entrecruzamento de dinâmicas com âmbito local, nacional ou internacional envolvendo uma diversidade de atores sociais, conflitos e processos decisórios igualmente multiescalares*. Sua caracterização ressalta o papel das dinâmicas urbanas na composição e articulação da produção e circulação dos bens alimentares, em especial, dos hábitos de consumo e do acesso aos alimentos pelos habitantes das localidades. Busca contemplar a política dos alimentos envolvida no conjunto complexo de atores e atividades que compõem o abastecimento alimentar. No entanto, as dinâmicas socioculturais relevantes provenientes do campo implicam considerar a relação cidade-campo como via de mão dupla em muitos dos aspectos envolvidos na alimentação, não obstante a condição determinante da indústria, grande varejo, meios de comunicação e dos próprios consumidores, na conformação dos hábitos alimentares.

Ao partir dos alimentos e da alimentação para chegar ao lugar ocupado pela agricultura e o mundo rural no abastecimento alimentar, essa abordagem se diferencia dos usos da noção de sistema alimentar que conferem atenção prioritária à agricultura e partem da esfera da produção para desenhar os respectivos sistemas alimentares. O abastecimento alimentar se converte em “ponto de chegada” ou, mais propriamente, um desdobramento das análises de cadeias, circuitos ou redes que se estendem do campo à cidade. Sistema alimentar, sistema agroalimentar e sistema agroindustrial se convertem quase em sinônimos; sistemas, cadeias, circuitos e redes são igualmente confundidos. Desde outro ângulo, dinâmicas econômicas e sociopolíticas essencialmente urbanas conferem complexidade sistêmica ao abastecimento alimentar, ainda que a categoria

20. Barthes (1961) foi também um dos precursores da formulação na qual, satisfeitas as necessidades, o valor nutritivo perde gradativamente importância em relação ao valor protocolar da comida (da alimentação).

“urbano” contenha elementos do seu entorno rural. A mesma chave de leitura é aplicada no tratamento da inserção das várias formas de agricultura diversificada de base familiar nos SAD e seu lugar no abastecimento das localidades.

A chave de leitura sintetizada no parágrafo anterior tem incorporado novos elementos que resultam em enfoques que se aproximam da abordagem aqui proposta. Essas mudanças encontram guarida na versão brasileira da Conferência Internacional Agricultura em uma Sociedade Urbanizada (AgUrb), realizada em Porto Alegre, em 2018, com uma significativa amostra dos trabalhos nela debatidos reunida na coletânea organizada por Preiss e Schneider (2020). Assumir a centralidade dos alimentos e supor o contexto de sociedades urbanizadas constituem, sem dúvida, passos importantes na superação do foco centrado nas formas de produção e circulação, mesmo que se trate da produção de base familiar. Não obstante, a permanência da agricultura como referência, não raro o ponto de partida da análise, e a caracterização de sistemas agroalimentares, em muitos casos, dificulta ultrapassar a análise de cadeias. O enfoque sistêmico aqui adotado, diferentemente, toma os alimentos (e a alimentação) como ponto de partida para chegar à agricultura e o rural, ainda que reconhecendo haver aí uma relação de mão dupla.

O enfoque nos SAD tampouco se confunde com a noção cada vez mais difundida de sistemas alimentares urbanos (Wiskerke, 2015; Kasper *et al.*, 2017), embora haja aspectos presentes em ambas abordagens. Impulsionado pela expansão das diversas formas de agricultura urbana e periurbana, o enfoque em sistemas alimentares urbanos foi incorporando questões de distribuição, logística e acesso aos alimentos em núcleos urbanos complexos, disponibilidade de alimentação saudável e até a redução das repercussões ambientais e nas mudanças climáticas pela origem longínqua de boa parte dos alimentos. A referência ao urbano do enfoque nos SAD, por seu turno, é feita por meio da noção de “localidades” e adota um critério de espacialização que enfatiza as dinâmicas multiescalares que sobressaem entre os determinantes do acesso e consumo de alimentos, assim como das formas de produção e distribuição desses bens. Tem também o propósito indissociável de jogar luz sobre os atores sociais e os conflitos envolvidos, vale dizer, sobre a política dos alimentos em sua expressão local. A pergunta sobre como as cidades se alimentam parece ser comum às abordagens nos SAD e nos sistemas alimentares urbanos, sugerindo complementaridade entre elas. No entanto, mais promissora seria a interlocução com aquelas que identificam a incidência da alimentação nos modos de organização das cidades e na vida das pessoas (Steel, 2008) que, como na abordagem aqui proposta, tem os alimentos e a alimentação como ponto de partida na construção de sua problemática.

As escalas de análise e, portanto, de intervenção são uma dimensão constitutiva da abordagem dos SAD, pois a questão alimentar assume características distintas conforme se refira aos indivíduos e domicílios até os âmbitos nacional e global. Categorias analíticas e instrumentos de intervenção próprios são requeridos, enquanto a interação entre escalas dá origem a relações de condicionamento e determinação recíprocas. A condição alimentar e nutricional de indivíduos e domicílios reflete determinantes específicos e também fatores de ordem geral. Analogamente, ações desenvolvidas localmente dirigidas a indivíduos e domicílios repercutem no perfil alimentar e nutricional do conjunto da população.

Igualmente multiescalar deve ser a abordagem dos sistemas alimentares, como também a do abastecimento alimentar, fundamento da relevância da noção de SAD e da consistência de um de seus propósitos que é atribuir um “lugar” ao plano local e, a partir dos alimentos e da alimentação, caracterizar as múltiplas dinâmicas sistêmicas que nele interagem. Vários fatores ou dinâmicas se definem em âmbito nacional permitindo falar em um sistema alimentar nacional, assim como outras extrapolam as fronteiras nacionais correspondendo a um sistema alimentar mundial especialmente relevante para alguns produtos e na organização internacional da produção agroalimentar e industrial. Ambos os sistemas são promovidos ou apoiados por grandes corporações e pelos Estados nacionais ou bloco de países. Têm dimensão nacional ou internacional a composição e volume da demanda e oferta agregadas, articulação de mercados, formação de preços e estoques, fluxos comerciais, progresso técnico, meios de comunicação e formação de hábitos, e formulação de políticas públicas.

Circuitos ou fluxos com menor amplitude espacial e escala de operação – locais, territoriais ou regionais – coexistem com as referidas dinâmicas nacionais e internacionais, assentados em dinâmicas locais que os torna, presumidamente, mais propensos à circulação de alimentos com menor grau de processamento e maior conformidade com a diversidade socioambiental e cultural entre os países e no interior destes. A coexistência pode acarretar a coincidência dos agentes econômicos e canais por onde circulam boa parte dos alimentos oriundos das distintas dinâmicas, como o revela o predomínio dos supermercados na distribuição e varejo, como também a (re)apropriação pelos atores locais de características gerais do sistema alimentar nacional ou mundial. Delineiam-se, assim, no plano local, sistemas alimentares com características socioeconômicas, políticas, culturais e ecológicas próprias a cada contexto socioespacial, entrelaçamentos e combinações que proponho denominar de sistemas alimentares descentralizados (SAD).

A referida coexistência de sistemas alimentares implica a presença de atores sociais com distintas naturezas, bem como determinados papéis do Estado e das políticas públicas que vão além da função reguladora convencional para incidir na própria conformação desses sistemas. No que se refere ao abastecimento alimentar, sem desconhecer as questões próprias dos âmbitos nacional e internacional, a análise se volta para as particularidades da política dos alimentos refletidas no “jogo de atores” em torno da questão alimentar em nível local ou territorial, porém, sem incorrer em algum tipo de “localismo”²¹. Atenção particular é dada à inserção da agricultura diversificada de base familiar em dinâmicas multiescalares devido a sua relevância ao enfoque na soberania e segurança alimentar e nutricional aqui adotado. Localidades correspondem, na maioria dos casos, a núcleos urbanos (cidades) de médio e grande porte, a partir dos quais o foco de observação é ampliado para o âmbito territorial relevante, em cada caso, para compreender a relação urbano-rural e as dinâmicas de abastecimento alimentar²². São distintas as questões nas cidades de pequeno porte, incluindo a influência de dinâmicas oriundas das cidades de maior porte ou polos regionais.

Adota-se a premissa de que a operacionalização da noção de sistema alimentar requer, sempre, uma referência espacial que, neste caso, está baseada na amplitude espacial e grau de controle ou coordenação dos fluxos de bens e serviços que conformam os sistemas alimentares respectivos, portanto, implicando agentes econômicos e atores sociais de determinados tipos e escalas de atividade. Adotado o critério espacial como diferenciador principal que resulta em sistemas alimentares com várias escalas, os SAD constituem um tipo de arranjo entre outros possíveis de serem caracterizados, neste caso visando uma abordagem multiescalar do abastecimento das localidades. Admitir a pluralidade de sistemas entrelaçados não dilui a diferenciação entre sistema como um conjunto multifacetado pleno de tensões e conflitos, e cadeia enquanto etapas inter-relacionadas pelas quais trafegam os bens.

A ideia-força do enfoque sistêmico sobre relações sistêmicas assentadas em fluxos de interdependência e mecanismos de coordenação contribui para a abrangência e não segmentação da análise dos alimentos e da alimentação que, como antes afirmado, considera-se representarem o “todo” da razão sis-

21. A relevância da dimensão local nas políticas de abastecimento ratifica o alerta de Goodman *et al.* (2012) quanto aos riscos dos “localismos não reflexivos”.

22. Friedman (2016) avaliou a soberania alimentar na região de Ontário (Canadá) com base no histórico das relações mantidas pelas cidades com o seu entorno rural e em dois movimentos entrelaçados: as transformações havidas na agricultura desse entorno e os hábitos alimentares dos moradores das cidades em expansão.

têmica cujo sentido é dado pelas inter-relações entre as partes (Prado, 2011). Acrescente-se a conclusão de Rist *et al.* (2016) de que a premissa da coexistência de sistemas alimentares distintos – com conflitos e, mesmo, substituições recíprocas (*trade-offs*) – implica avaliar não apenas cada um deles, mas também o resultado conjunto de sua interação.

A superposição dos fluxos de bens distintos e a presença de agentes comuns podem ser identificados ao combinar escala, diferenciação de produtos e interpenetração de agentes centralizadores dos fluxos de cadeias integradas nacionais e internacionais e circuitos regionais ou locais (Maluf, 2004). Destacam-se as atividades relacionadas com a distribuição de alimentos, em especial, na esfera do varejo na qual a capacidade dos supermercados abarcarem um leque amplo e diversificado de produtos alimentares resulta na centralização dos respectivos fluxos de bens e no reforço da sua condição de forma predominante de comércio e instrumento poderoso de relação com os consumidores. A chegada das redes de supermercados de porte regional e nacional em ambas as localidades pesquisadas, Juazeiro e Chapecó, exemplifica o fenômeno generalizado no país de reestruturação do conjunto diverso de equipamentos que compõem o varejo de alimentos nas cidades, tanto a venda direta ao consumidor quanto no fornecimento ao pequeno varejo tradicional.

Em Juazeiro, a maior disponibilidade e variedade de bens explica-se, principalmente, pela integração em circuitos nacionais e internacionais, fortalecimento de uma central atacadista, instalação de redes regionais e nacionais de supermercados e avanço da agricultura capitalizada. Convivem naquela região a fruticultura irrigada especializada de média e larga escala, o monocultivo de cana-de-açúcar em grandes áreas e expressivo contingente de agricultura familiar de *sequeiro* com produção diversificada adaptada ao clima quente e seco do bioma Caatinga; investimentos públicos em tecnologias sociais (cisternas rurais e eletrificação) favoreceram a diversificação produtiva da agricultura familiar com caprinocultura, ovinocultura, apicultura, criação de galinhas, extrativismo de frutas nativas e cultivos de feijão, milho, mandioca e palma (Lasa, 2008; Cezimbra, 2008). Ao mesmo tempo, atores sociais mobilizam-se para promover acesso a “alimentos de qualidade” (típicos, agroecológicos, frescos, pouco processados) por meio de um conjunto diverso de ações baseadas na valorização da cultura local.

A referida central atacadista de Juazeiro exerce papel significativo no abastecimento alimentar daquele território e outras regiões do Nordeste, bem como as empresas empacotadoras e distribuidoras de alimentos semiprocessados. Ao mesmo tempo, muitos dos alimentos produzidos localmente em me-

nor escala circulam em redes informais de comercialização ou são ofertados em espaços para comercialização na zona urbana, conformando uma diversidade de formas de abastecimento e de produtos locais e oriundos de várias regiões do Brasil. No entanto, a instalação recente de grandes redes de supermercados, distribuidoras e empacotadoras de alimentos no território constituiu o vetor principal das mudanças significativas na aquisição dos alimentos e, conseqüentemente, na alimentação da população (Luz; Maluf, 2019).

No caso de Chapecó, o padrão de interdependência entre o urbano e o rural tem forte influência da agroindústria de grande porte e sua articulação com significativo contingente de agricultura de base familiar, influência que ainda se mantém mesmo com a diversificação das atividades urbanas (Fujita, 2011). Assim, a preservação de hábitos por vínculos familiar, cultural ou social com o meio rural, com raízes europeias (italianos, alemães e poloneses) ou nativas (caboclos e indígenas) (Tonezer *et al.*, 2018), convive com novos hábitos trazidos pelas pessoas oriundas de outras localidades e com a diversificação das atividades urbanas. Assim como Juazeiro, Chapecó é um centro urbano suficientemente populoso e diverso para que nele coexistam práticas alimentares distintas e cardápios combinando tendências nacionais e internacionais com antigos hábitos, no caso trazidos por imigrantes europeus ou oriundos da cultura cabocla, ao lado de novas atitudes, crenças e modismos que, há tempos, envolvem também as famílias rurais (Maluf; Zimmermann, 2020)²³.

A predominância dos supermercados como local de compra e difusão de hábitos alimentares não se dá sem contestação e nem é extensiva a todo o elenco de produtos alimentares, muitos deles comercializados em feiras, mercados públicos, padarias, açougues e varejo de pequeno porte em geral, em especial as feiras da agricultura familiar. É evidente em Chapecó a importância das feiras conquistadas pelos agricultores junto à sociedade e ao poder executivo municipal (Fossá; Badalotti, 2018), e instrumento de resgate da identidade dos alimentos na relação direta produtores e consumidores (Cigognini *et al.*, 2015) e de fortalecimento da produção para o autoconsumo dos agricultores feirantes com repercussão em sua segurança alimentar e nutricional (Pozzebom *et al.*, 2015). Esse importante aspecto é transpassado pelas desigualdades socioespaciais da malha urbana diferenciando hábitos alimentares e de compra entre moradores da área central com maior renda e de bairros periféricos (Maluf; Zimmermann, 2020).

23. Diferenças cada vez menos nítidas no comportamento de famílias rurais e urbanas em ambas as localidades negam idealizações contrapondo hábitos alimentares supostamente mais saudáveis das primeiras frente aos prevalentes no mundo urbano. Cresce a parcela dos habitantes das cidades que busca alimentos naturais ou saudáveis, assim como cresce a incorporação de produtos industrializados/transformados pelas famílias rurais.

O papel aglutinador de fluxos de alimentos exercido por determinados agentes levou Goodman *et al.* (2012) a problematizarem o qualificativo “alternativo” aplicado às redes alimentares em face da expressão cada vez maior dos híbridos formados entre os sistemas ditos alternativo e convencional. Procedimento análogo pode-se adotar na crítica aos usos da noção de sistema para diferenciar cadeias segundo o grau de processamento ou outros quesitos dos produtos que nelas trafegam, por exemplo, sistema agroindustrial, ou ainda para estabelecer contraposições como sistema tradicional-moderno ou sistema industrial-artesanal. Embora importantes para contrapor modos de produzir e padrões de consumo, há que atentar para o risco de “fatiar” agentes econômicos, atores sociais e consumidores como se estivessem integrados a um ou outro sistema. Afinal, corporações manejam cestas de produtos distintos entre si, agricultores familiares costumam ter composição diversificada de produtos, e consumidores mesclam comportamentos que resultam em dietas híbridas.

Com relação aos mecanismos de coordenação na forma de espaços públicos e privados que tratam das complementaridades, tensões e conflitos entre os componentes dos sistemas, pode haver espaços e mecanismos específicos ou dedicados principalmente às dinâmicas sistêmicas com amplitude nacional (agências reguladoras, câmaras e comitês intersetoriais ou temáticos, conselhos de participação social) e de âmbito internacional (organismos regulatórios internacionais). Já nos espaços e mecanismos no plano local é preciso identificar como repercute a coexistência de dinâmicas multiescalares, inclusive e principalmente ao lidarem com escolhas e estratégias dos agentes com menor escala e amplitude que, de algum modo, se diferenciam dos dominantes de grande porte. A participação de entidades e movimentos sociais diretamente engajados em atividades de produção e comercialização são uma expressão forte da política dos alimentos nesse plano, incidindo sobre o formato e funcionamento de vários mecanismos de coordenação, em especial, se contrapondo às referidas dinâmicas dominantes²⁴. Completa esse quadro o fato de serem mais próximas as relações dessas entidades e organizações, assim como das empresas privadas, com representações governamentais e, portanto, com a implementação de políticas públicas e com mecanismos que dão suporte ou regulam sua atuação.

Esclareça-se que não se supõe possível, em nenhuma das três esferas de governo, haver mecanismos e instrumentos de coordenação pública capazes de

24. Os espaços políticos e eventos em Juazeiro em que atores sociais mobilizam recursos e se posicionam frente às questões alimentares incluem conselhos, festivais, mercados de produtores e encontros (Luz; Maluf, 2019).

abranger, plenamente, os sistemas alimentares e, menos ainda, de regulá-los de modo harmônico, suposição que contradiria a natureza e características aqui atribuídas aos sistemas alimentares. Contudo, identificar tais mecanismos e analisar sua atuação tem grande importância na aplicação do enfoque sistêmico e da abordagem nos SAD, ela sim com pretensões de ir além da segmentação em cadeias e produtos ou de limitar-se aos critérios espaciais dos enfoques de sistemas locais e territoriais quando recortados e analisados em si mesmos.

Por fim, no Brasil e em quase toda a América Latina, a análise de qualquer questão relevante deve, obrigatoriamente, ser perpassada pela elevada desigualdade social. Assim, o intuito de desenvolver uma análise sistêmica que coloca acento na ação humana (nos atores sociais ou nos agentes econômicos), mais do que em conexões técnicas ou materiais (elos e cadeias), conduz à percepção de que a “maneira como os setores humanos se organizam para obter seus alimentos” reflete e, em grande medida, reproduz as desigualdades entre eles. Isto pode ser verificado tanto pelo lado do desigual poder de determinação das dinâmicas econômicas e de apropriação da riqueza nas atividades associadas aos alimentos e à alimentação, quanto pelo lado das restrições de acesso dos que não conseguem obter sua alimentação de forma regular e adequada e se veem submetidos à má alimentação e à fome. Entre as questões de pesquisa daí derivadas, mencionem-se a verificação de como os SAD reproduzem os processos e dinâmicas geradoras de desigualdades que restringem o acesso ou a produção de alimentos, ou então como as desigualdades sociais e a própria má nutrição são (ou não) visíveis e tratadas na política dos alimentos na esfera local.

Alimentação, abastecimento e agricultura familiar

A abordagem multiescalar dos sistemas alimentares e a noção de SAD permitem chegar nos territórios e localidades de modo a captar os atores sociais e a política envolvidas na disponibilidade e acesso aos alimentos e à alimentação e na própria formação de hábitos alimentares em tais unidades socioespaciais. Esse é o pano de fundo da análise do abastecimento das localidades assentado na interação entre sistemas alimentares com distintas escalas, envolvendo fluxos e interações entre um conjunto heterogêneo de atores sociais, agentes privados e organizações públicas, e uma intrincada articulação entre mercados locais, regionais, nacionais e internacionais mediando a produção e o acesso aos alimentos (Maluf, 2017). A interação constitutiva dos SAD influencia ao mesmo tempo que reflete a combinação de dietas ou hábitos alimentares (cardápios) nas localidades respectivas ou, desde outro ângulo, os hábitos de

consumo alimentar e as correspondentes formas de acesso aos alimentos se defrontam com dinâmicas multiescalares compostas de fluxos de produtos oriundos de circuitos curtos (locais, territoriais ou regionais) perpassados por fluxos nacionais e até globais de produção e distribuição de alimentos.

Sabe-se que o sólido conjunto econômico formado pela produção agroalimentar de grande escala, a indústria de alimentos e a grande distribuição coloca limites às políticas nacionais de abastecimento alimentar. O controle sobre fluxos internacionais exercido por grandes corporações, com o apoio de alguns poucos e poderosos estados nacionais ou blocos regionais, e o alegado papel de universalizar o acesso aos alimentos cumprido pelo sistema alimentar mundial, são objeto de fortes e crescentes ressalvas por promoverem a homogeneização dos processos produtivos e do consumo alimentar e pelos impactos socioambientais do monocultivo agrícola e da pecuária de grande escala²⁵. Acrescentem-se a barreira eficaz à alimentação saudável em face do barateamento, nem sempre por fatores de competição, dos alimentos processados ou oriundos da produção convencional sob controle de grandes corporações (Heywood, 2013; Busch, 2010; Reardon; Timmer; Berdegue, 2004), e redução da diversidade dos bens ofertados pela indústria alimentar fruto do requisito de escala para alimentar cidades em franco crescimento (Steel, 2008). Mais grave, o menor preço relativo acompanhado da padronização dos alimentos mais acessíveis tem origem e fortalece a agricultura dos monocultivos e amplo uso de químicos e transgênicos (Ipes-Food, 2016), bem como a indústria e seus alimentos ultraprocessados (Louzada *et al.*, 2015; Nestle, 2013), ambos com elevados custos sociais, ambientais e para a saúde humana. Ao mesmo tempo, daí resultam pressões sobre as redes ditas alternativas e a colocação dos produtos com qualidades específicas como inacessíveis à maioria da população (Goodman *et al.*, 2012; Luz; Maluf, 2019).

Como antecipado, a análise do desdobramento das referidas dinâmicas globais e nacionais em âmbito subnacional (regional, territorial e local) requer uma abordagem multiescalar e igualmente reflexiva da política dos alimentos que evita idealizações comuns aos localismos²⁶. Em lugar de supor que pro-

25. Porta-vozes desse modelo recorrem à problemática noção de segurança alimentar global baseada no comércio internacional que nunca foi fonte confiável de segurança alimentar e ainda menos de soberania alimentar.

26. Os limites deste capítulo impedem revisar a reflexividade da vida social moderna de Giddens (1991), ou os sentidos cognitivo e estético da reflexividade de Lash e Urry (1994). Basta mencionar que para Goodman *et al.* (2012, p. 30), a reflexividade não é um conjunto de valores, mas um processo pelo qual as pessoas perseguem objetivos reconhecendo a imperfeição de suas ações.

mover sistemas alimentares locais e aproximar produção e consumo garantem, por si só, uma produção de alimentos mais justa, igualitária ou saudável, Goodman *et al.* (2012) propõem um “localismo reflexivo” que compreende a política dos alimentos no plano local como reflexiva e processual, assumidamente imperfeita e associada a uma concepção igualmente reflexiva de justiça alimentar²⁷. Uma política dos alimentos local democrática deve assentar-se em processos inclusivos, corrigir o apagamento da política, da diferença, da desigualdade e injustiça social, e contrapor-se a certezas normativas, de modo a que as estratégias e políticas descentralizadas de abastecimento e a promoção de sistemas alimentares sustentáveis não gerem mais distinções e iniquidades relacionadas com a alimentação (Friedman, 2000; Goodman *et al.*, 2012). Desloca-se, assim, o foco convencional nas políticas alimentares (*food policies*) para tratar da política dos alimentos (*food politics*) por meio da análise dos atores, interesses e conflitos envolvidos em processos abertos e conflituosos relacionados com alimentos e alimentação, análise que abarca a política pública na forma de programas e demais ações governamentais.

A perspectiva processual ajuda a compreender os fatores que tornam comum a ocorrência de dinâmicas híbridas resultantes das estratégias e ações dos atores que levam a interações e, mesmo, entrelaçamentos entre sistemas alimentares. Tome-se o aparente paradoxo de iniciativas que acrescentam diversidade no abastecimento alimentar e na dieta da população poderem passar pelas mesmas cadeias ou agentes econômicos tidos como comprometedores da diversidade. Além disso, cadeias nacionais ou mesmo globais desempenham papel no acesso a alimentos não produzidos localmente por falta de aptidão ou por outros fatores, ainda que resultando em controversa padronização de hábitos. Tais dinâmicas são observáveis desde os ângulos complementares dos fluxos de abastecimento e formação de hábitos alimentares.

Por um lado, estabelecer contrastes entre cadeias e redes distintas e diferenciar os produtos que por elas circulam não implica supor mundos apartados, dicotômicos ou duais que, ademais, se emaranham por conta das características sociopolíticas próprias das formações sociais das respectivas lo-

27. Justiça alimentar é uma referência lançada por movimentos urbanos dos Estados Unidos cuja generalização carrega a perspectiva de promover justiça social por meio dos alimentos, enfatizando as iniquidades que afetam o acesso à alimentação (Gottlieb; Joshi 2010; Clendenning; Dressler; Richards, 2016). Pode-se aplicar, na concepção reflexiva de justiça alimentar de Goodman *et al.* (2012), a ideia de justiça imperfeita de Sen (2011) que propõe superar ou remover injustiças corrigíveis ou remediáveis com base em “normas certas” e “comportamento socialmente apropriado”. As mudanças sociais necessárias para enfrentar tais iniquidades se fazem por meio de política igualmente imperfeita (Cadieux; Slocun, 2015).

calidades e das próprias estratégias mercantis e disputas em torno do abastecimento. Com relação, especificamente, à contraposição entre alternativo e convencional, Goodman *et al.* (2012) identificam interações mais que mundos apartados, e a proliferação de expressões híbridas criando novos e ainda mais complexos “mundos da comida”, ao mesmo tempo que o processo dialético entre mercado e movimentos sociais faz com que valores como justiça social e sustentabilidade ecológica coexistam com o sistema capitalista hegemônico que busca adaptá-los a suas estratégias. Aqui reside um bom ponto de discussão quando se adota uma abordagem relacional e processual da coexistência e coevolução de formas “alternativas” de organização social com a sociedade capitalista contemporânea, neste caso quanto aos limites das transformações obtidas com a incrustação de valores alternativos nas formas convencionais de abastecimento alimentar e nos circuitos globais de comércio. De todo modo, reflexividade e visão processual propiciam melhor precisão conceitual e analítica da inserção das redes alimentares (*food networks*) no provisionamento das localidades, em linha com Marsden *et al.* (2000) e Morgan *et al.* (2006).

Desde outro e complementar ângulo de observação, tem-se a presença de confluências e hibridismos nas escolhas e na composição das refeições rotineiras pelos diferentes setores sociais da população e em diferentes circunstâncias nas quais são consumidos alimentos²⁸ A formação de hábitos alimentares resulta de múltiplos fatores, com destaque para as disputas de narrativas e estratégias comerciais não tratadas aqui, mas que estão subjacentes às ditas confluências e hibridismos. Mencione-se o tratamento das normas alimentares que conectam grupos de alimentos na esfera do consumo que vimos com Fine *et al.* (1996) e, principalmente, a vasta contribuição dos estudos sobre cultura alimentar. Sem espaço para adentrar nessa literatura, inclui-se a imprescindível ótica da diversidade quando lidamos com os alimentos e da alimentação. Diversidade cultural estava implícita no estudo ecológico de Josué de Castro (1992 [1946]) do qual derivou tanto aspectos de adaptação ao meio (semiárido) quanto a construção de identidades (sertanejo). Outra dimensão da diversidade é aportada por Declerck (2013) ao relacionar diversidade ecológica expressa na diversidade de espécies, e diversidade alimentar e saúde humana, concluindo que o fenômeno contemporâneo de perda de diversidade nos ecossistemas resulta em redução da qualidade nutricional da alimentação humana atualmente

28. A pesquisa em Juazeiro revelou que mesmo os pratos servidos em eventos do “movimento alimentar” são influenciados por um misto de cultura alimentar local e hábitos associados a padrões globais, resultando em menus híbridos e receitas com antiga tradição preparadas com ingredientes processados (Luz; Maluf, 2019).

reduzida a poucas espécies animais e vegetais. Destaco sua observação sobre a interação entre as espécies ser tão ou mais importante que o número delas para o fornecimento e estabilidade de funções nutricionalmente essenciais.

As pesquisas realizadas em Juazeiro e Chapecó não estiveram orientadas pela ótica acima, porém, algumas constatações ilustram a conjugação de elementos socioeconômicos e culturais, território e diversidade ecológica no acesso aos alimentos e formação de hábitos alimentares de famílias rurais. No caso de Juazeiro e do território Sertão do São Francisco, as várias iniciativas de apoio à produção e consumo de alimentos produzidos localmente defrontaram-se com condições climáticas adversas fruto de uma das piores secas em décadas, ao mesmo tempo que ações públicas trouxeram modificações significativas nas condições de vida das famílias rurais não descoladas, é claro, do que ocorre com as famílias urbanas. As estratégias de obtenção dos alimentos e a própria composição da alimentação das famílias rurais vem sofrendo mudanças, pois as restrições à produção própria de alimentos foram acompanhadas pela monetização da sua reprodução, acesso a serviços públicos e proximidade com as cidades. A disponibilidade de renda propiciada por transferências públicas (Bolsa Família e Seguridade Social) e programas de aquisição de alimentos (PAA e Pnae), e de energia elétrica possibilitam a aquisição e consumo de produtos industrializados e processados. Vimos que entre os determinantes da incorporação desses hábitos alimentares se encontram os preços relativamente menores dos alimentos processados industrializados em face da valorização dos produtos locais típicos; chega-se a ter casos de agricultores que comercializam quase toda produção própria e adquirem no mercado os alimentos consumidos por sua família. Os cardápios locais contemplam alimentos e preparos típicos regionais – como a carne de bode, farinha de mandioca e o cuscuz de milho – mesclados com alimentos processados e “sem origem” – como o pão de trigo, frango de granja e embutidos – de modo que a valorização da cultura alimentar local é acompanhada de manifestações das tendências mais gerais do consumo de alimentos (Luz; Maluf, 2019).

No caso da pesquisa em Chapecó e municípios limítrofes, onde são igualmente significativas as ações e políticas promotoras da cultura alimentar local, foi possível avançar na aferição da diversidade alimentar com base em recordatório das refeições realizadas pelas famílias agrícolas entrevistadas. Com esse procedimento chegou-se ao elevado total de duzentas e noventa e sete variedades de produtos alimentares e preparações consumidas por essas famílias, sendo igualmente importante a variedade dos alimentos oriundos de produção própria para autoconsumo. Embora presente em quase todas as

categorias de famílias entrevistadas, a diversidade da produção e consumo de alimentos é mais acentuada entre as famílias inseridas em circuitos curtos e com pequenas agroindústrias (formais e informais), um indicativo de que a diversidade do consumo alimentar das famílias agrícolas está diretamente associada à diversidade de práticas produtivas, de processamento e de relações comerciais mantidas por essas famílias. Confirmando o que se disse sobre o contexto diferenciado do Oeste catarinense, mesmo as dietas das famílias com menor diversidade não se caracterizam como propriamente pobres em termos calóricos e proteicos, pois ao lado das leguminosas e vegetais elas incluem as carnes cujo consumo é, usualmente, considerado como sinal de maior capacidade de acesso aos alimentos (Maluf; Zimmermann, 2020).

Ficou evidenciado, tanto em Juazeiro como em Chapecó, o papel das relações familiares ou dos elos de sociabilidade em geral no acesso a alimentos ou preparos típicos e a produtos tidos como mais saudáveis, a semelhança do observado em outras regiões. Juntando-se essa evidência com a questão dos preços relativos já mencionada, retoma-se o ponto sobre a eventual tendência de alimentos com qualidades específicas (típicos, locais, agroecológicos) serem acessados por consumidores igualmente específicos ou diferenciados, ao mesmo tempo que seu consumo pode se ver reduzido entre as próprias famílias agrícolas e se tornar proibitivo para as populações urbanas com menor poder aquisitivo ou desconectadas com o entorno rural. De todo modo, não restam dúvidas sobre a relevância da inter-relação urbano-rural na alimentação das populações que vivem em ambas as áreas, uma via de mão dupla que preserva antigos e forma novos hábitos alimentares, além de constituir fonte de provisionamento de alimentos nas formas de compras, trocas e compartilhamentos²⁹.

Essa inter-relação depende, claro, de um entorno rural com presença ainda significativa de produção agroalimentar de base familiar e diversificada, conexão que pode se desfazer em face da tendência em direção a uma agricultura com maior especialização e escala conectada com circuitos nacionais e internacionais, perdendo-se o potencial sinérgico da proximidade física entre produtores e consumidores que demanda, ademais ação pública para se efetivar (Maluf, 2004). As paisagens produtoras de alimentos podem resultar do princípio da diversidade ecológica ou serem afetadas pelo predomínio do princípio da produtividade por área que resulta em grandes superfícies co-

29. A “cidade sitópica” proposta por Steel (2008) – “sitopia” pela junção de sitos (alimento) e topos (lugar) – seria aquela em estreita relação com seu entorno via os alimentos, com mercados ativos e lojas locais, forte sentido de identidade alimentar, casas com cozinhas amplas e confortáveis, escolas locais ensinando sobre alimentos e, acima de tudo, a celebração da comida.

bertas com monocultivos ao lado de cultivos mais biodiversos, em pequena e média escala de produção. Os numerosos trabalhos sobre circuitos curtos de produção, distribuição e consumo e seu papel na promoção do desenvolvimento rural sustentável e da alimentação saudável, procuram explorar as possibilidades de inserção da agricultura de base familiar em tais circuitos e, por este caminho, no próprio abastecimento alimentar. A premissa da interação entre circuitos e dinâmicas de abastecimento alimentar adotada pelo enfoque nos SAD problematiza as complexas relações que se estabelecem entre atores sociais e agentes econômicos numa rede imbricada e, não raro, de difícil percepção. Vimos que essas interações tornam enganosas e, por vezes, falsas as contraposições absolutas entre alternativo x convencional, local x global, natural x artificial, artesanal x industrializado no que se refere a modos de produção e circulação dos alimentos.

Sem ignorar a importância de valorizar as dinâmicas locais e de se contrapor aos aspectos críticos dos modelos ditos convencionais, constatar a proliferação de formas e estratégias híbridas, tendência apontada pela literatura (Goodman *et al.*, 2012), não torna menos importante o papel das referidas dinâmicas locais no acesso aos alimentos e na adequação da alimentação. Quanto aos cardápios alimentares, nota-se uma tendência à padronização da alimentação seja pelo acesso facilitado a alimentos de baixo custo e menor qualidade, seja por mudanças no estilo de vida. Porém, ao mesmo tempo, alimentos locais, típicos e frescos passam a ser valorizados, coexistindo com alimentos industrializados e processados nas refeições diárias, conforme apontado por autores como Morgan *et al.* (2006) e constatados nas pesquisas realizadas em Juazeiro e Chapecó.

Considerações finais

Nestas considerações finais busco indicar desdobramentos da perspectiva ensaística que caracteriza o presente capítulo sobre a natureza multiescalar dos sistemas alimentares e a proposição da noção de sistemas alimentares descentralizados para abordar a interação entre eles, refletindo determinantes sistêmicos formados nas escalas nacional e internacional e as especificidades quando se chega às localidades e respectivos territórios. O procedimento adotado para a “aterissagem” no plano local toma as localidades como ponto de observação a partir do qual o olhar é ampliado de modo a abranger o território relevante para analisar a alimentação de seus habitantes, em especial os aspectos dos tipos e origem dos alimentos consumidos, composição dos cardápios e formas de aqui-

sição. As localidades e territórios constituem a escala de análise na qual ficam mais evidentes as complementaridades, conflitos e hibridismos resultantes da, ou associados à coexistência de sistemas alimentares e onde melhor são observadas as manifestações dos hábitos alimentares e respectivos cardápios de um modo que valoriza, como se deve, a diversidade sociocultural e ecológica.

Um dos desdobramentos da abordagem aqui proposta se refere aos critérios e fatores principais para caracterizar e, portanto, diferenciar os sistemas alimentares descentralizados, sem necessariamente construir uma tipologia desses sistemas propriamente dita. Pode-se ao menos apontar os elementos principais dessa caracterização relacionados com as peculiaridades dos territórios respectivos (processo de ocupação e paisagem alimentar), perfil sociocultural, relação urbano-rural, densidade organizacional e marco político-institucional.

A premissa de sistemas alimentares multiescalares interagindo na forma de sistemas alimentares descentralizados tem sua principal aplicação, embora não a única, na análise do abastecimento alimentar nos vários planos em que essa análise deve ser feita. A abordagem multiescalar dos sistemas alimentares é também um requerimento para a adoção das referências da soberania e segurança alimentar e nutricional em ações e políticas públicas, não apenas pelo fato de elas remeterem a objetivos multidimensionais requerendo articulação de ações, como também em face da organização de sistemas de políticas públicas que no caso brasileiro deu origem à instituição de um Sistema Nacional de SAN. Não há que confundir o uso analítico do enfoque sistêmico e sua utilização como modelo organizacional do Estado, porém, caberia uma pesquisa sobre as possibilidades de um sistema de políticas públicas abarcar e poder atuar sobre sistemas alimentares.

Sabe-se da importância das iniciativas locais ou territoriais, governamentais e não governamentais relacionadas com a produção, circulação e consumo de alimentos, visando, por exemplo, à inserção mercantil da agricultura de base familiar e a promoção de uma alimentação adequada e saudável, no entanto, as quais requerem a consideração das correlações entre os vários âmbitos das dinâmicas sistêmicas. Na mesma direção, explorar temas de desenvolvimento suscitados pelas formas de produção, distribuição e consumo de alimentos nas localidades e seus territórios, como é o caso da promoção da produção agroalimentar oriunda da agricultura diversificada de base familiar, implica considerar as dinâmicas com diversas amplitudes e agentes econômicos com distintos portes que se entrecruzam nas localidades e em âmbito territorial.

Isto nos leva, por fim, à questão da política dos alimentos que, como os demais aspectos envolvidos, deve ter suas manifestações no plano local

e territorial analisadas de modo articulado com seu tratamento nos demais âmbitos, especialmente, nesse caso, no plano nacional para onde confluem a maioria dos conflitos em torno dos alimentos e da alimentação. Mencionou-se a preocupação de não incorrer em localismos não reflexivos com uma ótica na política dos alimentos que busca caracterizar o “jogo de atores” em torno da questão alimentar refletida nas escolhas, estratégias adotadas e conflitos. Destaque-se, a propósito, a apropriação ou “tradução” das políticas alimentares nacionais e estaduais em função das especificidades próprias das localidades e seus territórios e, especialmente, do modo como nelas se conforma o referido jogo de atores e os recursos de poder que mobilizam. Por último, mas não menos importante, chamo a atenção para a relevância de seguir essa abordagem na direção de identificar os espaços públicos e privados em que se manifesta a política dos alimentos no plano local e territorial, os mecanismos e instrumentos de coordenação e enfrentamento de conflitos e, principalmente, o aspecto da participação social em ambiente democrático.

Referências

- AGAMBEN, Giorgio. **O uso dos corpos**. São Paulo: Boitempo, 2017.
- ARCE, Alberto; LONG, Norman. **The rise and challenges of an Anthropology of development**. Wageningen University. (Final draft), 2010.
- BARTHES, Roland. Pour une psycho-sociologie de l'alimentation contemporaine. **Annales. Économies, Sociétés, Civilisations**, 16^e année, n. 5, p. 977-986, 1961.
- BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria Geral dos Sistemas: fundamentos, desenvolvimento, aplicações**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2008.
- BOYER, Robert. **Teoria da regulação – os fundamentos**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.
- BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana; MALUF, Renato S. (orgs.). **Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ceresan/UFRRJ, 2006. (Relatório Técnico, 2).
- BUSCH, Lawrence. Can fairy tales come true? The surprising story of neoliberalism and world agriculture. **Sociologia Ruralis**, v. 50, n. 4, p. 331-351, 2010.
- CADIEUX, Kirsten Valentine; SLOCUM, Rachel. What does it mean to do food justice? **Journal of Political Ecology**, v. 22, p. 1-26, 2015.
- CAPRA, Fritjof. **A teia da vida, uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Editora Cultrix, 2003.

CARNEIRO, Maria José. “Rural” como categoria de pensamento. **Ruris**, v. 2, n. 1, p. 9-38, 2008.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome** – o dilema brasileiro (pão ou aço). Rio de Janeiro: Gryphus, 1992 [1946].

CEZIMBRA, Carina. **Plano Safra Territorial do Território Sertão do São Francisco (BA)**. Salvador, 2007.

CIGOGNINI, Cleidiane. *et al.* A feira de produtos coloniais e agroecológicos de Chapecó: uma alternativa ao processo hegemônico de globalização no mundo contemporâneo? *In*: SEMINÁRIO RURALIDADES URBANIDADES, 2019, Chapecó. **Anais** [...] Chapecó: Unochapecó, 2019.

CIRAD. **Systemes agroalimentaires localisés (organisations-innovations et développement local)**. Montpellier: Cirad/SAR, 1996.

CLENDENNING, Jessica; DRESSLER, Wolfram H.; RICHARDS, Carol. Food justice or food sovereignty? Understanding the rise of urban food movements in the USA. **Agriculture & Human Values**, v. 33, p. 165-177, 2016.

COLONNA Paul; FOURNIER, Stéphane; TOUZARD, Jean-Marc. Food Systems. *In*: ESNOUF, Catherine; RUSSEL, Marie; BRICAS, Nicolas (eds.). **Food system sustainability: insights from DuALIne**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 69-100.

COSGROVE, Denis. **Geography and vision** – seeing, imagining and representing the world. London/New York: I.B. Tauris, 2008.

COWEN, Michael P.; SHENTON, Robert W. **Doctrines of development**. London: Routledge, 1996.

DECLERCK, Fabrice. Harnessing biodiversity: from diets to landscapes. *In*: FANZO, Jessica *et al.* (eds.). **Diversifying food and diets: using agricultural biodiversity to improve nutrition and health**. Oxon: Routledge, 2013, p. 17-35.

FINE, Ben; HEASMAN, Michael; WRIGHT, Judith. **Consumption in the age of affluence** – the world of food. London: Routledge, 1996.

FOSSÁ, Juliano Luiz; BADALOTTI, Rosana Maria. Feiras Livres da agricultura familiar: desafios e oportunidades no município de Chapecó-SC. *In*: INT. CONF. AGRICULTURE AND FOOD IN URBANIZED SOCIETIES, 3., 2018, Porto Alegre. **Anais** [...] Porto Alegre: UFRGS, 2018.

FRIEDMAN, Harriet. Food sovereignty in the Golden Horseshoe region of Ontario. *In*: WITTMAN, Hannah; DEMARAIS, Annette Aurélie; WIEBE, Nettie (eds.). **Food sovereignty in Canada** – creating just and sustainable food system. Halifax & Winnipeg: Fernwood Publishing, 2016, p. 169-189.

FRIEDMAN, Harriet. Uma economia mundial de alimentos sustentáveis. *In*: BÉ-LIK, Walter; MALUF, Renato S. (orgs.). **Abastecimento e segurança alimentar**: os limites da liberalização. Campinas: Unicamp/Redcapa, 2000, p. 37-63.

FRIEDMAN, Harriet; McMICHAEL, Philip. Agriculture and the state system: the rise and decline of national agricultures – from 1870 to the present. **Sociologia Ruralis**, v. XXIX, n. 2, p. 93-117, 1989.

FUJITA, Camila. Chapecó: estrutura e dinâmica de uma cidade média no oeste de catarinense. **GEO UERJ**, v. 15, n. 24-1, 2013.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

GOODMAN, David; DUPUIS, E. Melanie; GOODMAN, Michael K. **Alternative food networks**: knowledge, place and politics. London: Routledge, 2012.

GOTTLIEB, Robert; JOSHI, Anupama. **Food justice**. Cambridge: MIT Press, 2010.

HARRIS-WHITE, Barbara. Free market romanticism in an era of deregulation. **Oxford Development Studies**, v. 24, n. 2, p. 27-45, 1996.

HEYWOOD, Vernon H. Overview of agricultural biodiversity and its contribution to nutrition and health. *In*: FANZO, Jessica *et al.* (eds.). **Diversifying food and diets**: using agricultural biodiversity to improve nutrition and health. Oxon: Routledge, 2013, p. 35-68.

HIRSCHMAN, Albert O. A Generalized linkage approach to development, with special reference to staples. **Economic Development and Cultural Change**, v. 25, p. 67-98, 1977.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil**: uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. (Estudos e pesquisas, n. 11).

IPES-FOOD. **From uniformity to diversity**: a paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems. Brussels: International Panel of Experts on Sustainable Food systems, 2016. (Report # 2).

KASPER, Christoph *et al.* The urban food system approach: thinking in spatialized systems. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, v. 41, n. 8, p. 1009-1025, 2017.

LAERHOVEN, Frank van; OSTROM, Elinor. Traditions and Trends in the Study of the Commons. **International Journal of the Commons**, v. 1, n. 1, p. 3-28, 2007.

LASA, Cláudio Gustavo. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do território Sertão do São Francisco (BA)**. Salvador, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/43rebCa>. Acesso em: 01 de maio 2023.

LASH, Scott; URRY, John. **Economies of signs and space**. London: Sage Publications, 1994.

LEÃO, Marília M.; MALUF, Renato S. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional**: a experiência brasileira. Brasília, DF: Abrandh/Oxfam, 2012.

LOUZADA, Maria Laura da Costa *et al.* Alimentos ultraprocessados e perfil nutricional da dieta no Brasil. **Revista Saúde Pública**, v. 49, n. 38, 2015.

LUZ, Lidiane Fernandes da; MALUF, Renato S. Social participation in political spaces and the valuing of culture as empowering resources to promote access to quality food in Brazil. **Revue Internationale des Études de Développement**, v. 1, n. 237, p. 115-136, 2019.

MALASSIS, Louis. **Alimentar os homens**. Lisboa: Instituto Piaget, [s.d.] [1993].

MALASSIS, Louis. Filières et systèmes agro-alimentaires. **Economie et Sociétés**, v. XVII, n. 5, p. 911-921, 1983.

MALUF, Renato S. Abastecimento alimentar, inflação de alimentos e o contexto urbano no Brasil. *In*: MALUF, Renato S.; FLEXOR, Georges (orgs.). **Questões agrárias, agrícolas e rurais**: conjunturas e políticas públicas. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017, p. 179-193.

MALUF, Renato S. Economic development and the food question in Latin America. **Food Policy**, v. 23, p. 155-172, 1998.

MALUF, Renato S. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, 2004.

MALUF, Renato S.; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. Antigos e novos hábitos na alimentação de famílias agrícolas de Chapecó e região. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 28, n. 1, p. 48-77, 2020.

MARSDEN, Terry; BANKS, Jo; BRISTOW, Gillian. Food supply chain approaches: exploring their role in rural development. **Sociologia Ruralis**, v. 40, n. 4, p. 424-438, 2000.

McMICHAEL, Philip. A food regime genealogy. **Journal of Peasant Studies**, v. 36, n. 1, p. 139-169, 2009.

MORGAN, Kevin; MARSDEN, Terry; MURDOCH, Jonathan. **Worlds of food** – place, power and provenance in the food chain. Oxford: Oxford University Press, 2006.

NESTLE, Marion. **Food politics** – how the food industry influences nutrition and health. Berkeley: University of California Press, 2013.

NIEDERLE, Paulo André; WESZ JR., Valdemar João. **As novas ordens alimentares**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2018.

PARETO, Vilfredo. **Traité de sociologie générale**. Paris-Genève: Ed. Librairie Droz, 1917.

- PARSONS, Talcott. **The social system**. New York: The Free Press, 1951.
- POZZEBOM, Luciana *et al.* Repercussões territoriais das feiras de produtos coloniais e agroecológicos de Chapecó/SC: considerações sobre a SAN e o autoconsumo dos agricultores familiares. *In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL*, 7., 2015, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]** Santa Cruz do Sul: Unisc, 2015.
- PRADO, Eleutério F. S. **Complexidade e práxis**. São Paulo: Ed. Plêiade, 2011.
- PREISS, Potira V.; SCHNEIDER, Sergio (orgs.). **Sistemas alimentares no Século XXI: debates contemporâneos**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2020.
- RASTOIN, Jean-Louis. **Les systèmes alimentaires territorialisés: quelle contribution à la sécurité alimentaire? Introduction**. Paris: Académie d'Agriculture de France, 2014.
- RASTOIN, JeanLouis; GHERSI, Gérard. **Le système alimentaire mondial: concepts et méthodes, analyses et dynamiques**. Paris: Éditions Quae, 2010.
- RAYNER, Geof; LANG, Tim. **Ecological public health: reshaping the conditions for good health**. London: Earthscan/Routledge, 2012.
- REARDON, Thomas; TIMMER, Peter; BERDEGUE, Julio. The rapid rise of supermarkets in developing countries: induced organizational, institutional, and technological change in agrifood systems. **Journal of Agricultural Development Economy**, v. 1, p. 168-183, 2004.
- REQUIER-DESJARDINS, Denis. Les systèmes agroalimentaires localisés en Amérique Latine: un facteur de compétitivité de l'agro-industrie rurale su des marchés globalisés. **Economies et Sociétés**, v. 25, n. 9-10, p. 1421-1440, 2002.
- REQUIER-DESJARDINS, Denis. Systèmes agroalimentaires localisés et qualification: une relation complexe. *In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL*, 2007, Florianópolis. **Anais [...]** Florianópolis: UFSC, 2007.
- RIST, Stephan *et al.* **Towards food sustainability: reshaping the coexistence of different food systems in South America and Africa – Project description**. Bern: Centre for Development and Environment (CDE), University of Bern, 2016. (Working Paper n. 1).
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Crítica à Razão Indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- STEEL, Carolyn. **Hungry City – how food shapes our lives**. London: Chatto & Windus, 2008.
- TONEZER, Cristiane *et al.* Identidade gastronômica: patrimônio imaterial do oeste catarinense. **Geografars**, v. 25, p. 238-262, 2018.

VIVERO-POL, José Luis. **Epistemic regards on food as a commons**: plurality of schools, genealogy of meanings, confusing vocabularies. Basel: Preprints, 2017.

WISKERKE, Han. Urban food systems. *In*: ZEEUW, Henk de; DRECHSEL, Pay. **Cities and agriculture**: designing resilient urban food systems. London: Routledge/ Earthscan, 2015, p. 1-25.

CAPÍTULO 4. O CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA AS POLÍTICAS DE SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR: UMA REVISÃO A PARTIR DA PERSPECTIVA SISTÊMICA

Silvia Aparecida Zimmermann

Eric Sabourin

Geneviève Cortes

Introdução

A referência sistêmica nas questões alimentares é amplamente utilizada para tratar de diferentes escalas espaciais e populacionais, coordenação e comunicação de diferentes atores políticos e estratégias de desenvolvimento, seja o sistema agroalimentar mundial (McMichael, 2016), os sistemas agroalimentares localizados (Boucher, 2012), os sistemas alimentares descentralizados nas localidades (Maluf, 2021; Burlandy *et al.*, 2006) e o sistema alimentar familiar (Fréguin-Gresh; Cortes, 2020).

Esse pressuposto sistêmico orienta a política brasileira de segurança alimentar e nutricional, que propõe mecanismos para coordenação do sistema, tais como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e a Câmara Intersetorial (Caisan) (Brasil, Losan, nº 11.346). Estes mecanismos visam articular quatro conceitos-chave em contexto de descentralização da segurança alimentar e nutricional: a intersectorialidade, a institucionalidade, a equidade e a sustentabilidade – a intersectorialidade e a institucionalidade se referem a mecanismos de aproximação e concertação entre diferentes setores que tratam da alimentação (saúde, agricultura, educação etc.); a equidade busca promover a igualdade do acesso entre os diferentes grupos sociais envolvidos na questão alimentar; a sustentabilidade remete à questão ambiental, mas também político-social, mecanismos de emancipação e desenvolvimento das capacidades dos grupos sociais e da continuidade no tempo das ações e políticas públicas (Maluf; Reis, 2013).

De modo geral, a perspectiva sistêmica desafia a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas de soberania e segurança alimentar e nutricional. Por exemplo, no campo das políticas alimentares se reconhe-

cem limitações no modelo de política pública de cima para baixo (*top-down*), desde sua elaboração, implementação até o monitoramento, e ocorre a valorização das ações de baixo para cima (*bottom-up*), que articulam os diferentes atores políticos e diferentes instâncias político-administrativas (local, regional e nacional). Além disso, é importante incorporar o caráter aberto do sistema, para “organizar e monitorar ações e políticas públicas, dos diversos setores governamentais e não governamentais, articuladas em uma política (nacional, estadual ou municipal)” (Maluf; Reis, 2013, p. 59).

A literatura sobre políticas de soberania e segurança alimentar é diversa, e conceitos do campo de políticas públicas como concertação, coordenação, cooperação, intersetorialidade, integração, governança e transversalidade são mobilizados frequentemente (Burlandy, 2009; Avila; Caldas; Assad, 2013; Bonduki, 2017; Zimmermann; Eleuterio; De La Peña García, 2021; Moraes; Machado; Magalhães, 2021). Embora esses estudos apresentem debates de extrema relevância e reflexões profundas, por vezes estes conceitos são utilizados isoladamente ou como sinônimos, e nem sempre fica clara a diferença entre si, seus limites e possibilidades. No Brasil, ainda são escassas as análises em que se exploram diferenças em torno destas abordagens para pensar as políticas alimentares, embora encontremos estudos no campo das políticas sociais (Marcondes; Sandim; Diniz, 2018; Bichir; Canato; Stephanelli, 2017).

Em função dessa lacuna, este capítulo propõe uma revisão em torno do campo de políticas públicas e dos conceitos-chave como concertação, coordenação, cooperação, intersetorialidade, integração, governança e transversalidade, para refletir sobre as suas contribuições para a análise das políticas alimentares, sobretudo, porque implicam algum tipo de participação social. Ademais, busca analisar o caso do Brasil, que instituiu a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), em que descreve o papel do Consea e da Caisan para garantir o bom funcionamento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan).

A metodologia empregada é a revisão bibliográfica e documental, realizada entre 2021 e 2022, contemplando parte das atividades de estudo de pós-doutorado (ver Introdução do livro), em que se discute os sistemas alimentares sustentáveis e políticas públicas relacionadas. Neste sentido, foram pesquisados diferentes autores internacionais referência de bases conceituais sobre o tema em tela, ademais de autores brasileiros que tratam do Sisan.

O capítulo está organizado em quatro seções com esta introdução. A primeira discute a natureza sistêmica da questão alimentar e políticas alimentares. A segunda trata do campo das políticas públicas e os instrumentos que

discutem a interação entre políticas públicas. Na terceira seção, é apresentada uma síntese das contribuições possíveis dessas abordagens, conceitos para as políticas de soberania e segurança alimentar. Na sequência, têm-se as considerações finais e as referências bibliográficas.

A natureza sistêmica da questão alimentar e as políticas públicas

O livro *O sistema alimentar mundial – conceitos e métodos, análises e dinâmicas*, de Jean-Louis Rastoin e Gérard Ghersi (2010), é uma importante referência para a discussão da natureza sistêmica da questão alimentar. Conforme os autores, o termo “sistema alimentar” aparece pela primeira vez nos tratados de economia alimentar de Malassis (1979), inicialmente utilizado como um conceito geral, sinalizando a diversidade de interações características do complexo agroindustrial. Para Malassis, conhecido como fundador da economia alimentar, o sistema alimentar é: “a forma como os homens se organizam, no espaço e no tempo, para obter e consumir seus alimentos” (Malassis, 1994 apud Rastoin; Ghersi, 2010, p. 3). Nos anos de 1980, a partir da mobilização de diferentes disciplinas (Biologia, Sociologia, Economia, Geografia, Administração etc.), em vista a superar os debates quantitativos para cálculos e análises estatísticas de consumo alimentar, a abordagem sistêmica ganhou espaço no campo da alimentação. Buscava-se compreender suas variáveis de entrada e saída, os determinantes de sua dinâmica e as estratégias utilizadas pelos atores políticos envolvidos (Rastoin; Ghersi, 2010). Assim, a definição de sistema alimentar estabelecida é:

uma rede interdependente de atores (empresas, instituições financeiras, organismos públicos e privados), localizada em um dado espaço geográfico (região, Estado, espaço plurinacional), participando diretamente ou indiretamente da criação de fluxos de bens e serviços orientados versos a satisfação de necessidades alimentares de um ou mais grupos de consumidores locais ou no exterior do espaço analisado. Esta definição implica três referenciais: morfológicos (os atores constitutivos), espacial (zonas geográficas de atividade interna/externa) e dinâmica (origem e circulação de fluxos de bens e serviços alimentares). (Rastoin; Ghersi, 2010, p. 19, tradução nossa)

Basicamente, nota-se três elementos centrais: os atores e instituições; a espacialidade; e a dinâmica do funcionamento do sistema. Ou seja, são componentes do sistema os fluxos de interdependência e os mecanismos de coordenação,

que ocorrem de maneira integrada, interna e externamente, já que a questão alimentar se manifesta em diferentes escalas, em que interagem diferentes aspectos e diferentes atores econômicos e sociais (Maluf; Reis, 2013). Dito de outra forma, os fluxos alimentares são desenhados diante dos “circuitos pelos quais caminha o alimento (e a água), considerando-se a produção, a distribuição e o acesso, o consumo, sua adequação cultural e sua utilização biológica nas localidades” (Maluf; Reis, 2013, p. 49), que leva em conta as complexidades biológicas, econômicas e sociais, tornando mais evidente o papel alimentar e nutricional dentro dos processos humanos, e o tema alimentar “como detonador de dinâmicas transformadoras” na sociedade (Maluf; Reis, 2013, p. 49).

Rastoin e Ghersi (2010) destacam a necessidade de coordenação do sistema ocorrer a partir da função de consumo e não pela função de produção, o que exige uma dupla coordenação: vertical (cadeias) e horizontal (espaço). Os autores ainda explicam que o desenvolvimento de pandemias animais em escala global (gripe aviária), riscos climáticos e patológicos que ameaçam a produção agrícola, bem como as crises alimentares e as diferenças de contexto entre os países do ponto de vista de segurança alimentar, incentivam o estabelecimento de uma coordenação internacional para a questão alimentar, na perspectiva do compartilhamento de poderes dentro do sistema alimentar. Eles evocam a governança alimentar (Rastoin; Ghersi, 2010).

Nesta situação, a concepção e a aplicação de políticas alimentares equitativas e operacionais exigem quatro condições: i) que todos os atores (incluindo os representantes dos consumidores) sejam organizados e disponham de informações confiáveis e simétricas; ii) que existam fóruns de debate que reúnam esses atores sem exceção e de forma equilibrada; iii) que esse debate leve à constituição de instituições, no sentido de regras compreensíveis, ou seja, apropriadas por operadores de todos os portes; e iv) que exista um mecanismo de controle e sanção independente e ativo (Rastoin; Ghersi, 2010).

Não muito distante destas reflexões está a abordagem dos sistemas agroalimentares localizados (Sial), em que se dá ênfase às agroindústrias rurais e aos arranjos produtivos e comerciais dos alimentos. Surgida no final dos anos de 1990, a abordagem Sial considera o local como porta de entrada para a promoção de processos de desenvolvimento e elaboração de projetos e políticas públicas, centradas na relação território-atores-produto (Boucher, 2012). O debate do Sial incorporou discussões sobre economia de proximidade, economia de organizações e instituições e reconheceu o papel fundamental da ação coletiva. Em relação às políticas públicas, essa abordagem destaca o papel do Estado na criação e ativação de mecanismos de coordenação dos atores envolvidos no sistema, sendo a governança local primordial para que ocorra um efeito sinérgico das políticas públicas. Pois, segundo Silva, Balem e Silveira (2015, p. 315),

os avanços estão amparados à capacidade de obter informações, coordenar ações, fazer alianças, articular políticas públicas, criar regras e construir novas normas de relação produtores-consumidores focado no consumo local, articulando/enlaçando os atores sociais vinculados ao desenvolvimento rural.

No estudo de Burlandy *et al.* (2006), sobre sistemas locais de segurança alimentar e nutricional, nota-se a problematização do componente da intersetorialidade nas políticas públicas. Para esses autores, o desenho de uma política de segurança alimentar e nutricional “é por princípio, supra-setorial (situado acima dos setores) e, portanto, norteia a implementação de ações setoriais a partir de uma compreensão integrada da questão alimentar e nutricional.” (Burlandy *et al.*, 2006, p. 23). Neste sentido, os setores envolvidos precisam atuar de forma integrada, para combater os fatores determinantes da insegurança alimentar e nutricional de uma população, que, por sua vez, são de natureza distinta, econômica, psicossocial, ética, política, cultural etc. Para tanto, é necessária a coordenação e articulação entre setores da política de segurança alimentar e nutricional (de forma multisetorial e intersetorial), visando potencializar os recursos existentes que estão dispersos nos vários setores de governo. Inspirado na perspectiva proposta por Burlandy *et al.* (2006), ao conceitualizar os sistemas agroalimentares descentralizados, Maluf (2021) ratifica a importância de mecanismos para coordenar as políticas públicas, as tensões e conflitos entre os componentes dos sistemas, em diferentes escalas:

...alguns espaços e mecanismos podem ser específicos ou principalmente dedicados à dinâmica sistêmica com repercussão nacional (agências reguladoras, comitês intersetoriais ou temáticos e câmaras, conselhos de participação social) ou de âmbito internacional (regulamento internacional). Enquanto isso, em espaços e mecanismos locais, a coexistência de dinâmicas deve ser identificada, especialmente quando abordam escolhas e estratégias entre agentes em escalas menores que diferem dos fatores dominantes de grande escala de algum modo. Participação de entidades e movimentos sociais diretamente engajados nas atividades de produção e comercialização é uma forte expressão da política alimentar neste nível e afeta o formato e a função de vários mecanismos de coordenação, particularmente em contraste à dinâmica dominante. Esse quadro se completa com as relações mais estreitas entre essas entidades e organizações, juntamente com as da iniciativa privada, repartições governamentais, e conseqüentemente com a implementação de políticas públicas e mecanismos que apoiem ou regular suas atividades. (Maluf, 2021, p. 11, tradução nossa)

Como é possível perceber, existe um importante acúmulo de reflexões sobre a natureza sistêmica da questão alimentar e políticas vinculadas. Simultaneamente essas reflexões suscitam um conjunto significativo de desafios para a operacionalização de um sistema de segurança alimentar e nutricional, em termos de escala e escopo.

O campo de políticas públicas e os conceitos que tratam da interação de políticas públicas

O campo das políticas públicas surge nos anos 50 nos Estados Unidos, dentro da disciplina de Administração Pública criada ainda no final do século XIX, marcado por certa separação entre administração pública e política, a partir de uma perspectiva racional (Farah, 2011). No início dos anos de 1970, com a emergência de estudos sobre implementação, reflexões sobre as ideias e interesses dos governos, instituições e o papel dos *policy makers* na execução das políticas ganham espaço na análise das políticas públicas (Stoker, 1993).

As teorias sobre implementação são conhecidas por promoverem a intersecção entre a teoria política e administração pública. Pülzl e Treib (2007) distinguem três gerações de pesquisas. A primeira geração surge como reação à crescente preocupação em torno da eficácia de programas e políticas públicas, deslocando a centralidade do tema da decisão política. A segunda geração apresenta e aprofunda os debates sobre as teorias de abordagem *top-down* e *bottom-up* e as limitações destas teorias na execução hierárquica de intenções políticas definidas centralmente, que abrem espaço para a discussão sobre o papel dos burocratas de nível de rua (Lipsky, 2019). A terceira geração buscou preencher a lacuna presente nas abordagens anteriores, a partir de hipóteses verificáveis empiricamente, marcada não apenas pelas contribuições teóricas dos Estados Unidos, mas também de teóricos europeus, que agregaram estudos sobre a integração dos Estados em seu continente (Pülzl; Treib, 2007).

As reflexões sobre implementação compõem o alicerce para os diferentes conceitos que buscam compreender a inter-relação entre as políticas públicas e atores políticos. Trata-se em particular dos conceitos de cooperação, coordenação, concertação, governança, intersetorialidade/integração e transversalidade. Mas qual o significado destes conceitos? Quando surgem? O que os distingue? No quadro abaixo (Quadro 1), apresenta-se uma síntese desses conceitos e seus significados a partir de alguns autores selecionados, basicamente as principais referências em cada tema.

Conceitos	Significado
Cooperação	<p>“Por cooperação se entende a disposição a se adaptar o programa [a política pública] para atender preocupações de outros participantes na implementação” (Stoker, 1993, p. 385).</p>
Coordenação	<p>“... necessidade de assegurar que as várias organizações — públicas e privadas — encarregadas de fornecer políticas públicas trabalhem em conjunto e não causem redundância ou lacunas na oferta de serviços” (Peters, 1998, p. 5).</p> <p>“Processo que gera sinergia entre as ações e recursos dos vários envolvidos em um campo específico da gestão pública, construindo (ou reconstruindo) um sistema de regras do jogo, formal e informal, através quais os atores implicados encontram fortes incentivos para cooperar, além de seus interesses e ideologias particulares, geralmente em conflito” (Repetto, 2005, p. 2).</p> <p>“...a organização de todas as atividades, com o objetivo de alcançar consenso entre indivíduos e organizações para atingir os objetivos de um grupo” (Souza, 2018, p. 16).</p>
Concertação	<p>“...discussões em nível nacional entre representantes do governo e representantes do empregador e/ou sindicato confederações que levam a acordos sobre políticas públicas, ou seja, a compromissos governamentais de adotar políticas particulares, em oposição a discussões que não levam a tais compromissos: o foco está na co-determinação da política pública, em oposição à mera consulta. Mais especificamente, o objeto de interesse é a concertação de políticas em uma ampla gama de políticas públicas...” (Compston, 2003, p. 4).</p>
Governança	<p>“...todas as atividades de atores sociais, políticos e administrativos que podem ser vistas como esforços intencionais para orientar, dirigir, controlar ou gerenciar as sociedades (setores ou segmentos). [...] As formas sócio-políticas de governo em que o público ou os atores privados não agem separadamente, mas em conjunto, em combinação, em arranjos ‘co’. Os aspectos interativos dessas formas são muito importantes” (Kooiman, 1993, p. 2).</p>
Intersetorialidade /Integração	<p>“A intersetorialidade remete a integração de diversos setores, principalmente, mas não exclusivamente, governamentais, visando a solucionar problemas sociais complexos e multicausais, e implica relações de colaboração claramente não hierárquicas e não contratuais.” (Cunill-Grau, 2005, p. 1).</p> <p>“A integração constitui a base da intersetorialidade, pressupondo que uma compreensão mais ampla do fenômeno da pobreza e da vulnerabilidade social requer algo mais do que uma simples conexão ou agregação de setores governamentais entre si e destes com outros setores” (Cunill-Grau, 2014, p. 12).</p>

Conceitos	Significado
Transversalidade	“A transversalidade é um conceito e um instrumento organizacional cuja função é dotar as organizações de capacidade de atuação em relação a algumas questões para as quais a organização clássica não é adequada. [...]. A transversalidade tenta dar respostas organizacionais à necessidade de incorporar temas, visões, abordagens, públicos, problemas objetivos, etc. às tarefas da organização que não se enquadram em apenas uma das estruturas organizacionais verticais e, também, procura que todas essas estruturas verticais compartilhem sinergicamente a consecução de um objetivo comum que não é específico de cada uma delas em particular” (Serra, 2005, p. 3).

Quadro 1. Conceitos e significados

Fonte: Elaboração dos autores – trechos com tradução nossa.

De modo geral, estes conceitos começam a circular a partir dos anos de 1980, em meio à terceira geração de pesquisas sobre implementação de políticas públicas. No início dos anos 90, Robert Stoker (1993) produz o documento intitulado “Um marco de análise para o regime de implementação: cooperação e reconciliação entre os federalistas imperativos”, em que destaca a relevância da cooperação para adaptações necessárias no processo de implementação de uma política pública, o que chama de federalismo cooperativo. A cooperação representa o envolvimento de atores políticos em determinadas políticas públicas, mas sem implicar uma autoridade (Gontijo, 2012), dito de outra forma, a “cooperação é uma ação discricionária e voluntária dos indivíduos para um trabalho conjunto visando ao benefício mútuo” (Souza, 2018, p. 16).

A coordenação de políticas públicas tem sido debatida com profundidade desde meados dos anos de 1990, sendo entendida como complexa, podendo ocorrer em diferentes fases do ciclo de uma política pública, seja na formulação ou na implementação (Souza, 2018). O documento seminal sobre o tema, intitulado “Gerenciamento horizontal do governo – a política de coordenação”, foi elaborado por Guy M. Peters (1998), a partir de entrevistas com burocratas da Austrália, do Canadá e do Reino Unido, em busca de responder como alcançar a coordenação de políticas públicas. A coordenação implica hierarquia, sendo então a “coordenação típica das relações intragovernamentais (coordenação horizontal) e a cooperação intergovernamentais (coordenação vertical)” (Souza, 2018, p. 44). Ou seja, a coordenação pressupõe uma estrutura posicionada sobre/acima dos atores que participam da política pública, com autoridade de mando (Gontijo, 2012).

Já concertação política requer que os representantes dos governos discutam as políticas públicas com os representantes de empregadores e com representa-

ções sindicais, buscando uma codeterminação da política pública. O tema passa a ser aprofundado no final dos anos de 1970, a partir das teorias do elitismo e da perspectiva do corporativismo, sendo mais comum no estabelecimento de políticas sociais, embora aos poucos tenha envolvido também políticas econômicas. Compston (2003) resgata teóricos, como Philippe Schmitter e John Kingdon, para propor uma teoria configuracional da concertação política, a partir de três variáveis: i) a natureza dos problemas contemporâneos percebidos pelo governo; ii) o grau de compreensão compartilhada preexistente dos objetivos e mecanismos da política econômica entre os governos, empregadores e sindicatos; iii) percepções dos participantes sobre a real probabilidade dos compromissos assumidos pelas diferentes contrapartes serem realizados.

A ideia de governança é historicamente debatida, mas é nos anos de 1990 que Jan Kooiman (1993, p. 2) elabora um conceito específico sobre o assunto, voltado a explicar “os padrões que emergem das atividades de governo dos atores sociais, políticos e administrativos”. Tal conceito é considerado insuficiente por Tournier (2007), porque se baseia em um acúmulo de exemplos que são apresentados à luz de suas diferenças com os modos tradicionais de governo, contudo, entende-se que a definição tornou possível operar uma diferenciação clara entre governança e governo.

A intersectorialidade e a integração nas políticas públicas são estruturais no debate sobre políticas sociais e de saúde, que atuam com problemas multidimensionais, com causalidades inter-relacionadas que não podem ser resolvidas a partir de intervenções setoriais (O'Neill *et al.*, 1997; Porvin, 2012; Repetto, 2012). Em meados dos anos 2000, Cunill-Grau (2005) destaca que apesar da intersectorialidade ser um dos temas mais comentados na gestão pública, não havia até então uma teoria que pudesse expressar um marco analítico sobre o assunto. Assim, Cunill-Grau (2014; 2005) elabora uma abordagem analítico-conceitual e estabelece uma tipologia para a integração intersectorial, que comporta a colaboração, a convergência, a consolidação e a integração das políticas públicas. A partir dessa tipologia, sugere a existência de diferentes níveis de ação intersectorial de acordo com a integração de mecanismos de gestão e execução de estruturas organizacionais.

O tema da transversalidade é discutido no âmbito da gestão pública a partir das teorias das organizações. Serra (2005) compreende a transversalidade como o terceiro estágio de desenvolvimento das organizações em que a primeira é a focalização (setorialização), a segunda é a horizontalização (problemas de interdepartamentalidade, intersectorialidade e matricialidade), e a terceira composta pelas iniciativas que tentam atuar na natureza multidimensional da realidade,

em que se prevê a atuação de diversos atores e setores da sociedade. A ideia da transversalidade procura superar a dualidade vertical e horizontal e assegurar uma visão multidimensional da articulação organizacional, embora o autor não esclareça como tudo ocorre na prática (Reinach, 2013). A transversalidade é entendida enquanto instrumento que “demanda adaptação e articulação por parte das organizações públicas para que seja possível enfrentar os diversos aspectos/faces que a constitui [na sociedade]” (Gontijo, 2010, p. 40).

Como é possível perceber, os diferentes conceitos que tratam de interação das políticas públicas, atores e instituições, apresentam algumas similaridades em suas descrições, fruto de esforços conceituais ao longo do tempo, não sendo necessariamente divergentes. Claramente, apontam caminhos particulares que carregam consigo perspectivas disciplinares e interdisciplinares específicas. Por outra parte, esses conceitos são referenciados por um conjunto de autores de diferentes áreas acadêmicas, alguns mais centrados na economia, ciência política, administração pública, sociologia das organizações, entre outras. Nem todas essas áreas dialogam entre si e traçar o caminho feito nesta seção foi um desafio. Uma constatação comum a todas, entretanto, é a necessidade de criação de mecanismos para promover a interação das políticas públicas, dos atores políticos e das instituições, seja por meio da cooperação, coordenação, concertação, governança, intersetorialidade/integração e transversalidade, pois estas não surgem naturalmente e precisam ser estabelecidas, estimuladas e reguladas.

Contribuição do campo de públicas para as políticas alimentares no Brasil

De modo geral, os conceitos apresentados na seção anterior aparecem em diferentes trabalhos sobre políticas alimentares no Brasil, em um importante esforço de análise das problemáticas para a implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Foram selecionados alguns trabalhos para aprofundar as reflexões apresentadas na sequência.

O estudo de Burlandy (2009) é uma referência fundamental, pois discute a construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil pontuando o que a autora considera como as estratégias e os principais desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. As concepções de cooperação, coordenação, integração e intersetorialidade são mencionadas no documento, no esforço de implementação do que foi detalhado na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), por meio do sistema de segurança alimentar nutricional. Conforme a autora, “os desafios são vultosos,

considerando os conflitos políticos em torno da alocação dos bens públicos”, o que exige negociações nos diferentes escalões e níveis de governo para a pactuação de investimentos de médio e longo prazo; comprometimento e adesão dos atores aos projetos integradores, para além de seus objetivos específicos; promoção de acordos e a coordenação das ações para que objetivos de curto prazo deem lugar a ganhos futuros; que se formem consensos estratégicos (Burlandy, 2009, p. 853). O principal instrumento destacado para promoção da intersectorialidade, integração e coordenação da política de segurança alimentar e nutricional, no Brasil, é o Consea. A autora indica três principais razões: i) O Consea corresponde a uma ampliação do poder de vocalização e demandas setoriais, expondo conflitos e ideias divergentes que orientam posicionamentos setoriais; ii) Ele coloca em contato diferentes segmentos do governo e da sociedade civil, contribuindo na pactuação de consensos; iii) permite a expressão de interesses direitos da Presidência da República, dando legitimidade às demandas da segurança alimentar entre os diferentes setores estatais.

A Câmara Interministerial é vista como um importante mecanismo na promoção da intersectorialidade, que “potencializa a participação dos primeiros escalões de governo e os compromete em torno da construção de uma agenda própria de negociação (considerando as dificuldades prévias de participação sistemática dos mais altos escalões no Consea)” (Burlandy, 2009, p. 856), contudo, na ocasião a autora pontua a fragilidade de estar vinculada a um Ministério e não à Presidência da República limitando seu poder de atuação e legitimidade perante os diferentes setores envolvidos.

Outro trabalho referencial, publicado mais recentemente, é o estudo de Moraes, Machado e Magalhães (2021), que trata da governança e coordenação intersectorial da política de segurança alimentar e nutricional no governo federal, a partir da atuação da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), no período entre 2012 a 2016. A Caisan foi criada em 2007, mas somente em 2012 iniciou os registros em Atas. No documento as autoras discutem o tema da governança, intersectorialidade e integração. O estudo analisou a estrutura e dinâmica de atuação da Câmara e sua relação com o Consea. Destaca uma frequente rotatividade de representantes e a baixa participação de alguns órgãos dentro da Caisan. No entanto, os representantes da secretaria do governo da Presidência da República, os Ministérios de Relação Exteriores e Educação se destacaram pela baixa alternância. Limitaram a atuação da Câmara Nacional: “a presença mais frequente de técnicos, a baixa participação de alguns órgãos governamentais e de atores com poder de decisão, e a alta rotatividade entre os representantes” (Moraes; Machado;

Magalhães, 2021, p. 584). Segundo as autoras, os principais temas em pauta na Caisan foram: a intersetorialidade, a participação social e o planejamento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, do Plano Intersectorial de Prevenção e Controle da Obesidade e de funcionamento do Sisan.

Focado nos temas da intersetorialidade e da coordenação de políticas públicas no Sisan, o estudo de Vasconcellos e Moura (2018) analisa a situação da descentralização do Sisan, a partir de dados das pesquisas de informações básicas, estaduais e municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2014. Apesar da adesão de todos os estados da federação ao Sisan, o estudo mostra que há uma incipiência do processo de descentralização no âmbito municipal, sendo de grande relevância a atuação da assistência social na coordenação do Sisan nos âmbitos estadual e municipal, embora o setor da saúde como coordenador do sistema no local se mostrou mais expressivo. Além disso, o estudo mostrou que não existe um papel indutor significativo por parte do nível federal às políticas de segurança alimentar e nutricional, dada a limitação dos recursos direcionados às localidades pelo sistema e definição clara de atribuição de responsabilidades.

É importante esclarecer que as análises descritas sobre o funcionamento do Sisan e suas limitações se referem ao processo de implantação do sistema, enquanto ainda existia o Consea, que foi extinto em 1º de janeiro de 2019. A Medida Provisória 870/2019, convertida na Lei 13.844/2019, promoveu mudanças que descaracterizaram o Sisan. Houve importantes cortes de orçamento, extinção e desmonte de órgãos relevantes e desestruturação de equipes técnicas vinculadas às políticas públicas desenvolvidas nos anos anteriores (Delgado; Zimmermann, 2022). Resultou no que Recine *et al.* (2020) denunciam ser um duro golpe autoritário na trabalhosa tentativa de construção de um sistema nacional e democrático de articulação de políticas de segurança alimentar e nutricional. A Caisan foi reestruturada em 2021, por meio do Decreto nº 10.713/2021 e realizou sua primeira reunião em janeiro de 2022, para tratar das ações de combate à vulnerabilidade nutricional no Brasil (Brasil, MC, 2022). Nota-se uma descontinuidade nas ações que orientavam os debates da Câmara antes de sua reestruturação, além da mudança das representações institucionais e a falta de articulação com a sociedade civil, que ocorria de forma, mesmo que indireta, no diálogo com as pautas do Consea.

De um lado, o prelúdio descrito sobre a análise do Sisan no país serve de base para se ter uma ideia de como os debates sobre os conceitos discutidos neste trabalho se relacionaram com o Sistema, que segue vigente no país, apesar do desmonte em curso (Delgado; Zimmermann, 2022).

De outro lado, o que as análises do campo de políticas públicas têm a dizer sobre a cooperação, coordenação, concertação, governança, intersetorialidade/integração e transversalidade, que possa interessar ao enfoque sistêmico da questão alimentar?

Ao analisar os desafios políticos à coordenação de políticas públicas, Peters (2018) comenta que a coordenação demais ao invés de insuficiente pode ser um problema, e elenca cinco razões: i) pode prejudicar os benefícios alcançados por meio de especialização de áreas em que se concentram problemas políticos específicos; ii) pode reduzir os esforços governamentais para promover a ciência e as artes, já que a inovação na ciência tende a exigir muita liberdade, que não cabe em um contexto linear e coordenado; iii) pode prejudicar a racionalidade presente na redundância; iv) pode ameaçar a privacidade e as liberdades civis dos cidadãos; v) pode gerar competição entre organizações, e resultar em falta de coordenação; vi) os mecanismos de coordenação hierárquica podem representar desafios para a responsabilização (*accountability*) – se a coordenação de programas envolve recursos e autoridade legal de diferentes fontes. Estes desafios, na opinião do autor, podem ser corrigidos por meio da integração de objetivos estratégicos no processo de prestação de contas, mas mesmo assim, os sucessos e fracassos na coordenação dependem de contextos, dado que:

Assim como os instrumentos para abordar os problemas de coordenação precisam ser adaptados às circunstâncias, também a necessidade de coordenar difere entre países e áreas políticas. Alguns domínios de política podem funcionar bem com tentativas mínimas para coordenar com outros, mas outros podem exigir integração e coordenação de políticas substanciais. (Peters, 2018, p. 9, tradução nossa)

O autor também destaca o papel dos sistemas políticos e dos diferentes governos, que podem enfatizar ou não a coordenação: “O equilíbrio adequado dependerá de vários fatores, mas são necessários julgamentos políticos e profissionais para tomar a decisão correta sobre a coordenação” (Peters, 2018, p. 9, tradução nossa).

Nos termos dos avanços da compreensão sobre intersetorialidade, Cunill-Grau (2014) explica ser fundamental a integração, bem como a resposta de quatro perguntas: i) o que se integra/compartilha? ii) quem intervém na integração? iii) de onde se produz a integração? iv) como se realiza a integração?

Estes elementos fazem com que, no mínimo, três variáveis incidam no formato da intersetorialidade: o grau de sua incorporação no ciclo de formação e avaliação das políticas, o grau de instituições constituídas por agrupa-

ção de municípios/províncias na execução das ações e o grau de alteração das formas organizacionais prévias dos setores governamentais envolvidos. Neste sentido, a ideia de um sistema unificado de administração das políticas a serem integradas é fundamental. Supõe, por exemplo, um sistema de gestão compartilhada de informações, a partilha de recursos, de responsabilidades e de ações, bem como as alterações nas dinâmicas e nos processos organizacionais originalmente departamentalizados. Assim, o contexto político institucional e a capacidade destas estruturas equilibrarem as diferenças de poder são foco de desafios para a realização da intersetorialidade, dada a natureza dinâmica da ação intersetorial, o que resulta em um formato instável a cada configuração institucional e política.

Dialogando com o referencial da intersetorialidade em debate sobre políticas sociais, Bronzo (2020, p. 49) nos lembra de que “Não há caminhos definidos ou determinados que pautem a inserção da lógica intersetorial no campo da ação governamental.” Também destaca as particularidades de cada contexto intersetorial:

Os caminhos passam pelo diálogo entre os setores, pelo reconhecimento das agendas e objetivos mútuos, pela criação de espaços para produção coletiva de sentido e significado, pelo compartilhamento de objetivos e metas, de recursos e linhas de ação, de informações e orçamento. Essas estratégias intersetoriais implicam colocar as pessoas, as famílias e suas necessidades no centro da ação, na convergência dos olhares dos trabalhadores que operam as distintas políticas. Essa é a intersetorialidade que se tece no caso a caso, na singularidade de cada demanda. (Bronzo, 2020, p. 49)

Bichir, Canato e Stephanelli (2017), ao analisar as capacidades estatais para a implementação de políticas intersetoriais, constatam um descompasso entre a quantidade e a diversidade de setores governamentais com representação institucional em comitês intersetoriais de coordenação e as pastas que efetivamente trabalham de fato nas ações políticas. Isto remete à fragilidade de mecanismos formais e instâncias de coordenação voltadas à intersetorialidade nas políticas públicas. As autoras reforçam a relevância da dimensão política ao longo de todo o processo de produção das políticas intersetoriais, com destaque para o capital político e relacional de certas autoridades centrais nos processos de coordenação intersetorial, bem como a construção de apoios em comunidades epistêmicas e entre setores mobilizados da sociedade civil (Bichir; Canato; Stephanelli, 2017, p. 37). A questão central para as autoras é que a concretização da

intersetorialidade depende de arranjos de governança complexos, com grande diversidade de atores governamentais e não governamentais, em que é fundamental o compartilhamento de valores e ideias sobre problemas e soluções.

Neste sentido, parece promissor aprofundar estudos sobre governança multinível, com foco nos modos de tradução, adaptação e escolha dos entes subnacionais com base em regras e incentivos recebidos do plano federal, conforme proposto por Bichir, Simoni Júnior e Pereira (2020), para se compreender melhor os sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação, limites e possibilidades.

Estas últimas reflexões apresentadas remetem à importância de se pensar as políticas de soberania e segurança alimentar também por meio dos conceitos de governança e concertação, que discutem as políticas públicas a partir da integração dos atores políticos, suas ideias, valores e interesses. Pois, não seria possível ignorar a correlação entre estas diferentes concepções na concretização de um sistema de segurança alimentar e nutricional.

Por fim, as reflexões realizadas a partir da ideia de transversalidade nos estudos brasileiros, tratam, em sua maioria, de iniciativas promovidas para garantia de direitos e políticas para grupos sociais específicos, como mulheres, negros(as) e indígenas, sendo associada “à reorganização do conjunto das ações governamentais, por uma nova abordagem, cuja coordenação é, frequentemente, atribuída a órgãos criados, especificamente, para essa função, o que também inclui o tema dos direitos humanos” (Marcondes; Sandin; Diniz, 2018, p. 12). Nota-se que apesar das políticas de soberania e segurança alimentar terem entre seu público mais vulnerável os grupos sociais específicos, há pouco debate sobre a interação entre o tema da transversalidade, a coordenação, a intersectorialidade e a integração das políticas públicas voltadas à questão alimentar.

Considerações finais

O campo de políticas públicas apresenta uma diversidade de conceitos que surgem para explicar os processos políticos da implementação, sobretudo a partir dos anos de 1980. Alguns destes conceitos foram ao longo do tempo mais bem aprofundados que outros, apresentando tipologias e detalhamentos de seu funcionamento. De forma geral, os conceitos buscam compreender e administrar problemas complexos, multidimensionais, pensados para serem implementados por estruturas políticas administrativas descentralizadas, a exemplo das políticas de soberania e segurança alimentar.

Vê-se que, no Brasil, a constituição do Sisan foi um desafio colocado aos gestores públicos, que inspirados no modelo de sistema único de saúde, buscaram articular políticas para resolver problemas relacionados também à questão alimentar, compreendida como sistêmica. A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) destaca o papel central do caráter intersetorial da soberania e segurança alimentar, e por este motivo, vê-se mais pesquisas buscando dialogar com os limites e possibilidades na realização da intersectorialidade nas diferentes instâncias administrativas brasileiras.

Destaca-se que os conceitos apresentados no capítulo foram inicialmente mobilizados no campo da saúde pública e das políticas sociais, que dialogam diretamente com a soberania e segurança alimentar. No entanto, não se limitam a estes campos, já que também envolvem o modelo de desenvolvimento e as opções direcionadas às práticas produtivas, de consumo, de circulação dos alimentos e sustentabilidade ambiental.

Na elaboração deste trabalho, nos preocupamos em entender que contribuições o campo de políticas públicas pode trazer às políticas de soberania e segurança alimentar. Uma constatação central termina sendo, justamente, a pergunta contrária: que contribuições as experiências das políticas de soberania e segurança alimentar brasileiras têm para o campo de políticas públicas?

Esta pergunta é necessária para se aprofundar ainda mais as contribuições entre os diferentes campos de conhecimento das políticas públicas e da soberania e segurança alimentar e nutricional.

Referências

AVILA, Mario Lucio; CALDAS, Eduardo de Lima; ASSAD, Silvia Starling. Sinergia e coordenação em políticas públicas: o caso do PAA e PNAE. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v. 7, n. 3, p. 68-81, 2013.

BICHIR, Renata; CANATO, Pamella; STEPHANELLI, Raíssa. Capacidades estatais para a implementação de políticas intersectoriais. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideo. **Anais** [...] Montevideo, Uruguay, 2017. Trabalhos apresentados. Disponível em: <https://bit.ly/3JZNMog>. Acesso em: 18 mar. 2022.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, p. 1-23, 2020.

BONDUKI, Manuel Ruas Pereira Coelho. **Entre chicotes e cenouras orgânicas: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE**. 2017. 156f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

BOUCHER, François. De la air los SIAL: reflexiones, retos y desafíos en America Latina. *In*: BOUCHER, François; ORTEGA, Angélica Espinoza; LEGLISE, Mario del Roble Pensado (eds.). **Sistemas agroalimentarios localizados en America Latina** – alternativas para el desarrollo territorial. Ciudad de Mexico: Maporrua, 2012.

BRASIL. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Disponível em: <http://bit.ly/408Us9m>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Câmara Interministerial de Segurança Alimentar discute ações para combater a vulnerabilidade nutricional no Brasil em 2022**. Publicado em 27 jan. 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3lBaxFC>. Acesso em: 24 mar. 2022.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade: uma chave para a integralidade da proteção social. *In*: GRILLO, Cristiane de Freitas Cunha *et al.* **SUAS conexões: a integralidade da proteção da assistência social**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal / UFMG, 2020, p. 44-51.

BURLANDY, Luciene *et al.* **Construção e promoção de sistemas locais de SAN**: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas. Relatório final de pesquisa. Rio de Janeiro: Ceresan, 2006. (Relatórios Técnicos, 3).

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009.

COMPSTON, Hugh. Beyond corporatism: A configurational theory of policy concertation. **European Journal of Political Research**, v. 42, n. 6, p. 787-809, 2003.

CUNILL-GRAU, Nuria. La intersectorialidad em las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceitual, **Gestión y Política Pública**, México, v. 23, n. 1, p. 5-46, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3JFMCx3>. Acesso em: 17 mar. 2022.

CUNILL-GRAU, Nuria. **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social**. Ponencia presentada em el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, 2005.

DELGADO, Nelson Giordano; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. **Políticas públicas para soberania e segurança alimentar no Brasil**: conquistas, desmontes e desafios para uma (re)construção. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2022. (Saúde Amanhã, Textos para Discussão, n. 83).

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.

FREGUIN-GRESH, Sandrine; CORTES, Geneviève. Estratégias e práticas alimentares de famílias agrícolas multilocalizadas e os papéis das políticas públicas. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 28, n. 1, p. 5-20, 2020.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. **Articulação inter e intra-institucional na execução das políticas públicas para juventude em Belo Horizonte**. 2020. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. *In*: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação de políticas públicas**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

KOOIMAN, Jan (ed.). **Modern Governance: New Government–Society Interactions**. London: Sage, 1993.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua: dilemas dos indivíduos nos serviços públicos**. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019.

MALUF, Renato S. Decentralized food systems and eating in localities: a multi-scale approach. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 59, n. 4, p. 1-19, 2021.

MALUF, Renato S. J.; REIS, Márcio C. Segurança alimentar e nutricional na perspectiva sistêmica. *In*: ROCHA, Cecília BURLANDY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana. **Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 43-67.

MARCONDES, Mariana Mazzini; SANDIM, Tatiana Lemos; DINIZ, Ana Paula Rodrigues. Transversalidade e Intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 1, p. 22-33, 2018.

McMICHAEL, Philip. **Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias**. La Paz: Tierra, 2016. (Série: Cambios Agrarios y Estudios del Campesinado).

MORAES, Verena Duarte; MACHADO, Cristiani Vieira; MAGALHÃES, Rosana. Governança e coordenação intersetorial de políticas públicas: a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Saúde em Debate**, v. 45, n. 130, p. 575-589, 2021.

O'NEILL, Michel *et al.* Coalition theory as a framework for understanding and implementing intersectoral health-related interventions. **Health Promotion International**, v. 12, n. 1, p. 79-87, 1997.

PETERS, B. Guy. **Managing horizontal Government**. The politics of coordination. Canadá: CCMD, 1998. (Research paper, n. 21).

PETERS, B. Guy. The challenge of policy coordination. **Policy Design and Practice**, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2018.

POTVIN, Louise. Intersectoral action for health: more research is needed! **International journal of public health**, v. 57, n. 1, p. 5-6, 2012.

PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing public policy. **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**, v. 125, p. 89-107, 2007.

RECINE, Elisabetta *et al.* Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. **Rev. Nutr.**, v. 33, p. 1-8, 2020.

REINACH, Sofia. **Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial**. 2013. 163f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

REPETTO, Fabián. Integralidad de políticas sociales: retos y oportunidades en América Latina. **Politai**, v. 3, n. 5, p. 111-124, 2012.

REPETTO, Fabián. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. *In*: REPETTO, Fabián (ed.). **La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina**. Ciudad de Guatemala: Indes-Guatemala, 2005.

SERRA, Albert. La gestión transversal. Expectativas y resultados. **Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia**, Caracas, Venezuela, n. 32, p. 1-17, 2005.

SILVA, Gustavo Pinto; BALEM, Tatiana Aparecida; SILVEIRA, Paulo Roberto Cardoso da. A constituição do SIAL (Sistema Agroalimentar Localizado) de São Francisco de Assis (RS) a partir de estratégias locais e políticas públicas. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 17, n. 3, p. 302-317, 2015.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

STOKER, Robert. Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. *In*: AGUILAR VILLANUEVA, Luis. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1993.

TOURNIER, Charles. Le concept de governance en science politique. **Papel Político**, Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia, v. 12, n. 1, p. 63-91, 2007.

VASCONCELLOS, Ana Beatriz Pinto de Almeida; MOURA, Leides Barroso Azevedo de. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, p. 1-13, 2018.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; ELEUTERIO, Ana Alice; DE LA PEÑA GARCÍA, Antonio. Desafíos y respuestas en la coordinación de políticas alimentarias en Brasil durante la pandemia de COVID-19. **Revista de Estudios Sociales**, n. 78, p. 110-126, 2021.



CAPÍTULO 5. SISTEMAS ALIMENTARES, AMBIENTES ALIMENTARES E SEUS DESECHOS NA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Melissa Luciana de Araújo

Milene Cristine Pessoa

Olivia Souza Honório

Larissa Loures Mendes

Catia Grisa

Introdução

As questões alimentares tornaram-se objeto de grande interesse nas últimas duas décadas, seja por parte de pesquisadores e centros de pesquisa, seja por parte de organizações internacionais multilaterais, movimentos sociais e organizações da sociedade civil (Preiss; Schneider, 2020; Ipes-Food, 2021; 2015; HLPE, 2017). Além de uma diversidade de temas, também observamos diferentes entradas de análise às questões alimentares, que podem contemplar os sistemas alimentares, os ambientes alimentares, a segurança alimentar e nutricional (SAN), as políticas alimentares, a atuação dos movimentos sociais, o consumo político, as práticas alimentares etc. Neste capítulo buscamos argumentar sobre as complementaridades e a necessidade de diálogo entre, pelo menos, três dessas entradas analíticas, as quais, não raro, vêm sendo abordadas por grupos de pesquisadores e campos disciplinares diferentes: os sistemas alimentares, os ambientes alimentares, e a SAN.

Impulsionado a partir dos estudos da sociologia da agricultura e da alimentação e, logo, por diversos campos disciplinares (economia, geografia etc.), o debate sobre sistemas alimentares procura, a partir de lentes sistêmicas, contemplar as dinâmicas e os impactos econômicos, sociais e ambientais que permeiam a produção, transformação, distribuição e consumo de alimentos, incluindo as interações e atuações de diferentes atores e organizações (FAO, 2018; HLPE, 2017; 2019). Além de debates conceituais e construção de tipologias, o desafio consiste em construir indicadores de modo a avaliar os efeitos de diferentes sistemas alimentares e os caminhos necessários para construir sistemas alimentares sustentáveis, saudáveis e justos. Não raro, as proposições metodológicas consideram os países, regiões ou territórios como

unidades de análise e mobilizam abordagens e técnicas qualitativas (pesquisa participativa, pesquisa-ação, entrevistas e grupos focais com os principais atores envolvidos com os sistemas alimentares) e quantitativas (construção de bancos de dados a partir de variáveis secundárias e/ou primárias).

Construído a partir do campo da nutrição, o debate sobre ambientes alimentares se preocupa com um conjunto de fatores físicos, econômicos, políticos e socioculturais que podem influenciar as escolhas alimentares e os desfechos de saúde do indivíduo (Swinburn *et al.*, 2013; Turner *et al.*, 2018; Downs *et al.*, 2020). Existem diferentes modelos teóricos para definir o ambiente alimentar, desde modelos iniciais que traziam o ambiente alimentar de forma isolada (Swinburn, 1999; Glanz *et al.*, 2005; Story *et al.*, 2008) até os modelos atuais que assumem o ambiente alimentar como um dos componentes do sistema alimentar (Turner *et al.*, 2018; Downs *et al.*, 2020). Com o avanço dos estudos sobre ambientes alimentares, foram sendo implementadas nomenclaturas e métricas para descrever as características do ambiente alimentar. Desertos alimentares (do inglês, *food desert*), pântanos alimentares (do inglês, *food swamp*), oásis alimentares, *apartheid* alimentar, miragens alimentares, “*food prairies*”, “*food hinterlands*” e “*food havens*” são algumas das nomenclaturas em debate, sendo as duas primeiras as mais recorrentes (Cummins; Macintyre, 1999; Hackett *et al.*, 2008; Leete; Bania; Spark-Ibanga, 2012; Bridle-Fitspatrick, 2015; Tonumaip'e'a; Ammock; Conn, 2021) e as quais contam com maiores avanços em termos de proposição de métricas. Essas nomenclaturas mobilizam diferentes unidades de análise (setor censitário, bairro, cidade, *buffers* ao redor de um ponto específico), possibilitando visibilizar a diversidade de configurações e dinâmicas observadas internamente em um país, região, estado ou município (Pessoa *et al.*, 2022).

Impulsionado por diversos movimentos e organizações sociais brasileiros a partir da década de 1990 (portanto, um conceito democraticamente construído) e sendo a interdisciplinaridade uma de suas características, o debate sobre a SAN procura abordar diversos elementos que perpassam o acesso, a quantidade e a qualidade dos alimentos, a adequação destes aos hábitos alimentares, sem que, para isso, outras necessidades sejam comprometidas, recursos naturais ameaçados e a desigualdade socioeconômica reproduzida (Brasil, 2006; 2014; Conti, 2009; Salles-Costa *et al.*, 2022). Além de debates conceituais, esses estudos também propõem métricas diretas e indiretas para avaliar a SAN ou a insegurança alimentar e nutricional (IAN). Enquanto a Escala de Insegurança Alimentar (que toma os indivíduos ou famílias como unidade de análise) é um dos instrumentos diretos mais conhecido e amplamente adotado de

mensuração (Segall-Corrêa; Marin-Leon, 2009; Brasil, 2014; Salles-Costa *et al.*, 2022), as métricas indiretas partem de diferentes bases de dados existentes e tomam os países, os estados ou municípios como unidades de análise.

Emergentes em períodos e em configurações distintas e privilegiando diferentes unidades de análise, esses três conjuntos de estudos têm produzido diversos avanços conceituais e metodológicos que, em pesem algumas proposições, ainda pouco dialogam. Neste trabalho, argumentamos que os diferentes sistemas alimentares (mais ou menos saudáveis, mais ou menos sustentáveis, mais ou menos promovidos e regulados pelos Estados) se encontram e coexistem nos espaços locais, construindo e influenciado a configuração dos ambientes alimentares, e ambos, em conjunto, produzem diferentes desfechos em termos de SAN. Nesse sentido, argumentamos aqui sobre a importância de avaliar, em conjunto, os indicadores e as métricas de sistemas alimentares e de ambientes alimentares, considerando seus desfechos em SAN. Assim, este capítulo tem como objetivo retomar as contribuições dos três debates e propor um quadro analítico que integra a avaliação de sistemas alimentares, ambientes alimentares e SAN.

Para além desta introdução, o capítulo foi organizado em mais quatro seções. A primeira apresenta o conceito de sistemas alimentares e os desafios à construção de indicadores de suas diferentes dinâmicas e configurações. A próxima seção, amparada nos marcos referenciais dos modelos de Glanz e colaboradores (2005) e de Turner e colaboradores (2018), apresenta o conceito e os diferentes ambientes alimentares, bem como as métricas e intervenções promotoras de saúde e nutrição do ambiente alimentar comunitário. A terceira seção apresenta o conceito de SAN adotado no Brasil e identifica os diferentes métodos diretos e indiretos de avaliação e mensuração. Por fim, a quarta seção apresenta algumas considerações acerca das perspectivas e dos desafios atuais à construção de uma matriz de indicadores que contemple os sistemas alimentares, os ambientes alimentares e a SAN.

Sistemas alimentares: conceitos e métricas de avaliação

Os sistemas alimentares compreendem todos os elementos (ambiente, pessoas, insumos, processos, infraestrutura, instituições, governança etc.) e atividades relacionadas à produção, processamento, distribuição, preparação e consumo de alimentos, e os produtos destas atividades, incluindo resultados socioeconômicos e ambientais (HLPE, 2014; 2017; 2019; McMichael, 2016; FAO, 2018; Salles-Costa *et al.*, 2022). Como explicam Gill *et al.* (2018, p. 4), “como um sistema, os alimentos estão conectados a uma variedade de campos (políticos) – incluindo

agricultura, meio ambiente, energia, saúde, educação, infraestrutura e planejamento”, o que implica em considerar os sistemas alimentares como multifuncionais, multifatoriais e multiatores. Assim, aplicar uma abordagem sistêmica para o sistema alimentar permite evidenciar os *trade-offs*, os conflitos e as sinergias entre diferentes dimensões, metas, projetos e atividades (FAO, WFP, WHO, Unicef, Unece e WMO, 2021; Parsons; Hawkes; Wells, 2019).

De modo particular, o Painel de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutrição, da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) (*High Level Panel of Experts – HLPE – 2017*) considera os sistemas alimentares a partir de três elementos constitutivos, que apresentam interface com a alimentação e nutrição, sendo eles: as cadeias de abastecimento de alimentos, os ambientes alimentares e o comportamento do consumidor. Envolvendo interações entre os diferentes sistemas alimentares e situadas em distintas escalas (global, nacional, territorial e local), as cadeias de abastecimento alimentar abarcam questões relativas à produção, armazenamento, distribuição, processamento, embalagens, varejo, marketing e consumo de alimentos (HLPE, 2017; Salles-Costa *et al.*, 2022). O ambiente alimentar refere-se aos pontos de entrada dos alimentos, ou seja, o contexto físico, econômico, político e sociocultural em que os consumidores interagem com os sistemas alimentares para adquirir, preparar e consumir os alimentos. Por fim, o comportamento do consumidor reflete as escolhas que são realizadas no âmbito doméstico e individual, para adquirir, armazenar, preparar, cozinhar e consumir os alimentos (HLPE, 2017).

Distintos sistemas alimentares coexistem e apresentam formas diferentes de organização referentes à produção, à distribuição, ao consumo e ao desperdício de alimentos (Maluf, 2021). O sistema alimentar, representado pelo modelo hegemônico vigente, está associado à categoria política do agronegócio, ao uso excessivo de insumos químicos, ao uso intensivo da natureza e dos recursos naturais, e às grandes indústrias alimentícias produtoras e distribuidoras de produtos processados e ultraprocessados e às megaredes de supermercados (McMichael, 2016; FAO, 2018; Silva, 2019; HLPE, 2019). Apesar (ou em virtude) de promover o aumento da produção e da distribuição de alimentos (principalmente em grandes ambientes urbanos), esse sistema produz igualmente resultados negativos, como a insegurança alimentar e nutricional (O’Kane, 2012; Gaitán-Cremaschi *et al.*, 2019; Shepon *et al.*, 2018; Silva, 2019), e a sindemia global da obesidade, desnutrição e alterações climáticas (Swinburn *et al.*, 2019). Não por acaso, o referido sistema tem sido relacionado a diferentes epidemias, como o surto da gripe aviária (H5N1), a

gripe suína (H1N1) (Wallace *et al.*, 2016; Wallace, 2020), e a possível relação com a pandemia da covid-19 (Wallace, 2020).

Por outro lado, uma diversidade de conceituações e caracterizações procura enfatizar dinâmicas diferenciadas e sistemas alimentares alternativos. Sistemas alimentares localizados (Muchnik, 2006), sistemas alimentares sustentáveis (HLPE, 2014; Blay-Palmer *et al.*, 2020), sistemas alimentares territorializados (Rastoin, 2015), sistemas agri-alimentares territoriais (Lamine, 2012; 2017) e sistemas alimentares urbano-regionais (Carey; Dubbeling, 2017) são algumas dessas abordagens e noções que procuram colocar luz (e mesmo reivindicar) sobre a necessidade de transformação dos sistemas alimentares hegemônicos de modo a incorporar elementos de sustentabilidade, territorialidade, democracia e justiça alimentar (Sabourin *et al.*, 2022).

Apesar de estudos sobre os sistemas alimentares estarem em destaque na literatura contemporânea, ainda existem divergências e lacunas sobre a temática. Um dos desafios está na construção de indicadores para avaliar os sistemas alimentares, sendo que diferentes propostas metodológicas estão em debate, algumas focadas no diálogo entre métodos qualitativos e quantitativos, e outras mais em métricas quantitativas (Blay-Palmer *et al.*, 2020).

Com uma proposta que contempla o âmbito nacional e os territórios, FAO, European Union e Cirad (2021) e David-Benz *et al.* (2022) propuseram um caminho metodológico de avaliação dos sistemas alimentares focado em quatro dimensões (saúde e segurança alimentar e nutricional; socioeconômica; equidade e balanço territorial e meio ambiente). A intensidade e a abrangência do tratamento dessas dimensões devem ser ajustadas de acordo com as problemáticas de cada território. A proposta contempla dois tipos de metodologias: metodologias orientadas para a ação e abordagens qualitativas e participativas que visam construir tendências em relação aos sistemas alimentares; e indicadores quantitativos para avaliar o desempenho dos sistemas alimentares baseando-se em dados estatísticos e evidências já existentes. Na avaliação dos autores, a originalidade da proposta está na fusão de dados quantitativos (que permitem uma leitura mais ampla, nacional dos sistemas alimentares) com *insights* qualitativos das partes interessadas (atores presentes nos territórios), implementada em um processo de aprendizado interativo e cumulativo por uma equipe de especialistas e instituições locais, nacionais e internacionais (FAO; European Union; Cirad, 2021).

Similar a essa proposta e considerando o compromisso assumido por mais de 200 cidades, por meio do Pacto de Milão, em promover sistemas alimentares sustentáveis, a secretaria do referido Pacto e organizações parceiras cons-

truíram um quadro analítico para monitoramento e avaliação das dinâmicas promovidas (Carey; Cook, 2021). A partir de mobilização dos atores locais, os autores propõem organizar a avaliação a partir de seis categorias (governança alimentar, nutrição e dietas sustentáveis, equidade social e economia, produção alimentar, distribuição e abastecimento alimentar, perdas e desperdícios alimentares), cujas problemáticas específicas internas devem estar ajustadas às particularidades locais. A partir dessas dimensões são recomendados 44 indicadores, cuja seleção depende da disponibilidade dos dados e das problemáticas locais. De posse desses indicadores, os atores locais avançam em análises e proposição de ações (Carey; Cook, 2021).

Como ilustrativo das avaliações quantitativas, citamos o trabalho de Carey e Dubbleling (2017), que propuseram um caminho metodológico orientado por seis eixos (sustentabilidade e equidade social; sustentabilidade econômica; ambiente sustentável; interação rural-urbano; governança; reduzir a vulnerabilidade e aumentar a resiliência), os quais procuram atender diferentes objetivos e mensurar diferentes impactos e relações com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS – Agenda 2030). Para cada um desses eixos, os autores sinalizaram um amplo conjunto de possíveis indicadores (total de 210), os quais devem ser mobilizados de acordo com sua disponibilidade nos diferentes países e unidades de análise (ONU, 2015).

Similar a esta proposta e tomando em conta o desenho metodológico de Gustafsson *et al.* (2018) e Chaudhary *et al.* (2018) construíram uma proposta metodológica para avaliar os sistemas alimentares em 156 países considerando suas inter-relações com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Essa proposta se concentra em sete domínios (adequação de nutrientes; estabilidade do ecossistema; acessibilidade e disponibilidade dos alimentos; bem-estar sociocultural; resiliência; segurança alimentar; redução de desperdício), mobilizando 25 indicadores, que devem ser corrigidos ou ponderados pelo Produto Interno Bruto (PIB) de cada país (Chadhary *et al.*, 2018).

Procurando dar conta de diversos domínios, dimensões ou eixos que configuram os sistemas alimentares, essas metodologias (e outras) são ferramentas importantes para oferecer um panorama geral sobre a performance de países, regiões ou municípios. Todavia, devido às unidades de análise escolhidas, tais panoramas podem não abarcar a diversidade de sistemas e dinâmicas experienciadas no interior dessas escalas ou mesmo a particularidade de diversos grupos sociais e indivíduos. Apesar de certos domínios, dimensões ou eixos e indicadores contemplarem elementos relativos aos ambientes alimentares e à SAN, argumentamos que esse diálogo precisa ser aperfeiçoado.

Ambientes alimentares: conceitos e métricas de avaliação

Emergida no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, a abordagem dos ambientes alimentares, inicialmente, esteve mais concentrada em identificar as características do ambiente físico (o que está disponível), econômico (a qual custo), político (quais são as regras) e sociocultural (quais são as atitudes e crenças prevalentes) que condicionariam o acesso aos alimentos (Swinburn, 1999). Observava-se, desse modo, uma leitura menos articulada com as dinâmicas e influências dos sistemas alimentares (Glanz *et al.*, 2005; Story *et al.*, 2008), o que passou a ser realizada nas elaborações mais recentes, que consideram o ambiente como um dos componentes e sendo também influenciado pelos sistemas alimentares (Swinburn *et al.*, 2013; Turner *et al.*, 2018; Downs *et al.*, 2020). Dependentes de escalas e dinâmicas mais amplas, os ambientes alimentares dizem respeito aos fatores físicos, econômicos, políticos e socioculturais que podem influenciar as escolhas alimentares e os desfechos de saúde do indivíduo (Swinburn *et al.*, 2013; Turner *et al.*, 2018).

A abordagem dos ambientes alimentares está relacionada com a disponibilidade, o acesso, a proximidade e a distribuição espacial e as características de estabelecimentos de venda de alimentos, o que guarda relação intrínseca com o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (Glanz *et al.*, 2005; Swinburn *et al.*, 2013; Turner *et al.*, 2018). A presença e as características de estabelecimentos de comercialização de alimentos nas vizinhanças, assim como sua facilidade de acesso e disponibilidade e o preço acessível dos gêneros alimentícios, podem ser fatores que contribuem para moldar o comportamento alimentar dos indivíduos, principalmente daqueles desfavorecidos economicamente (Glanz *et al.*, 2005; Diez Roux; Mair, 2010).

O modelo conceitual de Glanz *et al.* (2005) compreende as divisões do ambiente alimentar em quatro tipos: comunitário, consumidor, organizacional e de informação. O ambiente alimentar comunitário descreve o tipo, localização e acessibilidade aos estabelecimentos que comercializam alimentos. O ambiente alimentar do consumidor está relacionado à disponibilidade e preço de alimentos saudáveis em uma vizinhança. O ambiente alimentar organizacional diz respeito à disponibilidade de estabelecimentos e/ou alimentos no entorno ou dentro de organizações (escolas, locais de trabalho). Por sua vez, o ambiente alimentar de informação está relacionado com anúncios e propagandas de alimentos (Glanz *et al.*, 2005).

Avançando nessa compreensão, Turner *et al.* (2018) propõem a caracterização dos ambientes alimentares quanto aos domínios externo e pessoal

dos indivíduos. O domínio externo contempla aspectos relacionados à disponibilidade e preço dos alimentos, características do vendedor de alimentos (horário de funcionamento, qualidade dos produtos) e ao marketing e regulamentação. O domínio pessoal, por sua vez, aborda questões relativas à acessibilidade aos estabelecimentos, poder de compra, conveniência e as preferências dos indivíduos (Turner *et al.*, 2018).

As formas de caracterizar, medir e avaliar os ambientes alimentares também evoluíram ao longo dos anos. Além da avaliação da disponibilidade de estabelecimentos por meio de dados secundários (Wilkins *et al.*, 2017), também foram desenvolvidos questionários para realizar auditorias nos ambientes alimentares (Glanz *et al.*, 2007; Saelens *et al.*, 2007; Swinburn *et al.*, 2013; Green; Glanz, 2015; Borges; Jaime, 2019). A dimensão mais estudada do ambiente alimentar é o ambiente alimentar comunitário, e os estudos focam principalmente em avaliar a disponibilidade e as características dos estabelecimentos que comercializam alimentos (Caspi *et al.*, 2012). Atualmente existem diversas formas de caracterizar os ambientes alimentares comunitários, a exemplos de desertos alimentares, pântanos alimentares (CDC, 2011), oásis alimentares (Bridle-Fitspatrick, 2015), *apartheid* alimentar (O'Hara; Tousseint, 2021), miragens alimentares (Breyer; Vossandrade, 2013), “*food prairies*” (Hackett *et al.*, 2008), “*food hinterlands*” (Leete; Bania; Spark-Ibanga, 2012) e “*food havens*” (Tonumaipé'a; Cammock; Conn, 2021), sendo as duas primeiras as mais conhecidas e para as quais houve maiores avanços em termos de mensuração e avaliação (Rose *et al.*, 2009; CDC, 2011).³⁰

A discussão sobre desertos alimentares teve início entre gestores públicos do Reino Unido, na década de 1990, considerando principalmente iniquidades em saúde (Cummins *et al.*, 1999). Os desertos alimentares são definidos como áreas socioeconomicamente desfavorecidas com acesso limitado a alimentos saudáveis (Su *et al.*, 2017). A avaliação dos desertos alimentares normalmente se dá, justamente, pela medida da ausência ou pouca presença de estabelecimentos que comercializam alimentos saudáveis (Walker *et al.*, 2010; Gordon *et al.*, 2011; Caisan, 2018). Estudos mais robustos ainda incluem outros dados importante, tais como: disponibilidade de transporte (Su *et al.*, 2017); número de trabalhadores dos estabelecimentos (Hendrickson,

30. As demais nomenclaturas ainda apresentam conceitos incipientes, medidas pouco claras e tem estudos restritos a uma única localidade, como é o caso do *apartheid* alimentar. O termo *apartheid* alimentar vem sendo discutido por ativistas americanos e por alguns estudiosos americanos da área de ambiente alimentar. Contudo, ainda existem divergências sobre o uso desse termo para descrever o ambiente alimentar considerando a força histórica/política que está embutida na palavra *apartheid*.

Smith e Eikenberry, 2006); preferência por determinado estabelecimento e/ou alimento (Sadler *et al.*, 2011; Walker; Block; Kawachi, 2012) e condições socioeconômicas (USDA, 2012). Por todos esses elementos, a discussão sobre a existência de desertos alimentares vem atraindo a atenção dos formuladores de políticas públicas de alimentação, com foco em melhorar o acesso e a disponibilidade de alimentos saudáveis.

Os pântanos alimentares começaram a ser discutidos em 2009 nos Estados Unidos. A discussão sobre pântanos alimentares tem relação forte com a discussão de obesidade, considerada um problema de saúde pública. Os pântanos alimentares são definidos como áreas com abundância de alimentos não saudáveis (Zhang; Huang, 2018). Assim como na avaliação de desertos alimentares, a avaliação dos pântanos alimentares também considera a disponibilidade de estabelecimentos que comercializam alimentos não saudáveis (CDC, 2011; Hager *et al.*, 2017; Peres *et al.*, 2021; Honório *et al.*, 2021). Há evidências que apontam para a ocorrência de desertos e pântanos alimentares de forma simultânea em uma área (Hager *et al.*, 2017; Honório *et al.*, 2021).

Na literatura internacional, as medidas mais utilizadas para avaliar os desertos alimentares e os pântanos alimentares são aquelas elaboradas pelo Centro de Controle e Prevenção de Doenças (CDC, do inglês, *Centers for Disease Control and Prevention*) e pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos. A medida proposta pelo CDC é baseada no cálculo do Índice Modificado de Varejo do Ambiente Alimentar (mRFEI, do inglês, *Modified Retail Food Environment Index*). O CDC considera como estabelecimentos saudáveis os supermercados, superlojas, mercearias de serviço completo e mercados de frutas e verduras; e como estabelecimentos não saudáveis restaurantes *fast-foods*, lojas de conveniência e minimercados. A unidade de análise recomendada no estudo são os setores censitários ou buffer de 800 metros. O cálculo do mRFEI consiste na razão do número de estabelecimentos saudáveis pelo somatório dos estabelecimentos saudáveis e não saudáveis, multiplicando-os por 100. Um mRFEI igual a zero indica que a área é um deserto alimentar; e um valor pequeno, mas superior a zero, indica um pântano alimentar (CDC, 2011).

A outra medida amplamente utilizada na literatura é o cálculo de desertos alimentares elaborada pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA – *United States Department of Agriculture*). A medida da USDA contempla a avaliação de três itens: disponibilidade de alimentos saudáveis; condição socioeconômica da área; e a área geográfica. A disponibilidade de alimentos saudáveis na área é definida pela presença de supermercados; a con-

dição socioeconômica é definida pela taxa de pobreza. Por fim, a unidade de análise adotada são os setores censitários, e estes são classificados como urbanos e rurais. Dessa forma os desertos alimentares são definidos como setores censitários em que a taxa de pobreza é maior ou igual a 20% e pelo menos 500 pessoas ou 33% da população estão a mais de 1.600 metros (setores censitários urbanos) ou 16 quilômetros (setores censitários rurais) de um supermercado (USDA, 2012).

Cabe salientar que a discussão sobre os desertos e pântanos alimentares encontra-se em diferentes ritmos e graus de desenvolvimento. Em alguns países essa discussão está em níveis mais iniciais, no qual ainda tenta-se identificar quais as melhores medidas para determinar os desertos e pântanos alimentares, como é o caso do Brasil. A primeira tentativa de medir os desertos alimentares ocorreu em 2017, em um estudo realizado na região da floresta amazônica (Davies *et al.*, 2017), e o primeiro estudo de abrangência nacional foi desenvolvido em 2018 pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), intitulado Estudo Técnico “Mapeamento dos Desertos Alimentares”.

O estudo elaborado pela Caisan propõe que os estabelecimentos que comercializam alimentos sejam categorizados em três grupos: estabelecimentos de aquisição de *in natura*; estabelecimentos mistos; e estabelecimentos de aquisição de ultraprocessados. Estabelecimentos de aquisição de *in natura* foram considerados aqueles em que os alimentos *in natura* e minimamente processados representavam mais de 50% do total de alimentos comercializados. Estabelecimentos mistos são aqueles em que não existe predominância no tipo de alimento comercializado. E, por fim, estabelecimentos de aquisição de ultraprocessados são aqueles em que mais de 50% dos produtos comercializados eram alimentos ultraprocessados (Caisan, 2018).

Tendo as categorias citadas anteriormente como base, foi elaborada uma medida para desertos alimentares. O cálculo dos desertos alimentares é feito pela densidade de estabelecimentos saudáveis por 10 mil habitantes. São considerados estabelecimentos saudáveis aqueles classificados como de aquisição de *in natura* e os mistos. Dessa forma, o cálculo ocorre pela razão dos estabelecimentos saudáveis pela população total da área de estudo; e o resultado da razão de estabelecimentos saudáveis é multiplicado por 10 mil. As áreas que estavam abaixo ou no percentil 25 para a distribuição da densidade de estabelecimentos saudáveis são classificadas como desertos alimentares (Caisan, 2018).

Com base no cálculo da Caisan para desertos alimentares, Honório *et al.* (2021) elaboram a primeira medida brasileira para medir pântanos alimentares. Para os pântanos alimentares foi calculada a densidade de estabelecimentos de

aquisição de ultraprocessados por 10 mil habitantes. Áreas que estavam acima do percentil 25 da distribuição da densidade de estabelecimentos de aquisição de ultraprocessados foram classificadas como pântanos alimentares. As autoras concluíram que as medidas utilizadas internacionalmente para avaliar os desertos e pântanos alimentares possuem limitações de uso no Brasil, as quais estão relacionadas com as características dos estabelecimentos adotados como marcadores da disponibilidade de alimentos saudáveis (Honório *et al.*, 2021).

Embora importantes para caracterizar os diferentes ambientes comunitários presentes no interior de cidades e municípios e ainda que considerem dimensões importantes dos sistemas alimentares (sobretudo transformação, distribuição e consumo), o debate sobre ambientes alimentares não contempla as características assumidas no âmbito da produção alimentar (como a insustentabilidade de determinadas práticas agrícolas e industriais e a reprodução das desigualdades sociais), as perdas e desperdícios alimentares ao longo da cadeia (e seus impactos energéticos e ambientais) e o tratamento dos resíduos. Esses são elementos importantes para a configuração dos sistemas alimentares e igualmente para a SAN dos indivíduos, o que reforça nosso argumento sobre a necessidade de articular os três debates.

Segurança alimentar e nutricional: conceito e métricas de avaliação

No Brasil, a discussão sobre SAN ganhou destaque com os apontamentos fornecidos por Josué de Castro, que defendia que a fome ia muito além da falta de calorias, sendo relacionada com questões maiores, como a dimensão política e social (Castro, 1953). Embora esse entendimento mais amplo, a SAN só passou a ser reconhecida com essa nomenclatura na década de 1990, a partir de debates e ações impulsionadas sobretudo pela sociedade civil (Brasil, 2006).

A definição brasileira de SAN busca a preservação da soberania alimentar e reflete uma visão vanguardista, abrangente e integrada no que diz respeito à realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais. Ademais, afirma a necessidade de práticas alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis, além da produção de conhecimento e acesso à informação adequada (Brasil, 2006; 2014).

Além de democraticamente construída, tal definição é inovadora ao contemplar contextos e elementos explorados no ambiente (domínios externo e pessoal – Turner *et al.*, 2018) e dimensões dos sistemas alimentares (carac-

terísticas da produção, dos mercados, do consumo e do meio ambiente). A definição aborda e reforça a importância do debate da dimensão nutricional, que se refere às questões de saúde para além do acesso físico ao alimento (Brasil, 2014), permeando temáticas da sustentabilidade e preservação de hábitos e cultura alimentar, como apresentado em recentes modelos teóricos de ambiente alimentar (Turner *et al.*, 2018, Downs *et al.*, 2020).

Historicamente, a SAN é avaliada por indicadores diretos e indiretos, no intuito de identificar indivíduos ou grupos populacionais mais vulneráveis às situações de carência alimentar ou fome e caracterizar as performances dos países ou regiões (Morais; Lopes; Priore, 2020). Enquanto os indicadores diretos tomam como unidade de análise os indivíduos e grupos populacionais, os indicadores indiretos produzem diagnósticos em âmbito nacional, subnacional ou local.

Os primeiros indicadores diretos de SAN, com validade aceitável, surgiram na década de 1990, nos Estados Unidos. Estes objetivavam identificar diferentes graus de acesso aos alimentos e superar as limitações advindas do uso de indicadores indiretos que não eram suficientes para refletir a magnitude da insegurança alimentar (Conti, 2009; Segall-Corrêa; Marin-Leon, 2009; Brasil, 2014; Moraes; Lopes; Priore, 2020). Baseadas em perguntas sobre percepções e comportamentos adotados perante a insuficiência alimentar e à incerteza quanto ao acesso alimentar, as escalas de percepção de fome (embora não mensuram a dimensão nutricional – Jones *et al.*, 2013) são os instrumentos de avaliação da percepção de insegurança alimentar mais recorrentes.

Estes indicadores foram adaptados e validados de acordo com as realidades de cada país (Brasil, México, Senegal, Equador, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Haiti, Gana e Burkina Faso) (Pérez-Escamilla, 2005; Brasil, 2014; Sperandio; Moraes; Priore, 2018). No Brasil, a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia) foi validada em 2003 e, a partir de então, amplamente utilizada em pesquisas nacionais (Brasil, 2010; 2014b; 2020; Rede Penssan, 2021; 2022). Focada no acesso aos alimentos, a Ebia é capaz de refletir a experiência e a percepção da insegurança alimentar e nutricional (IA) e da fome no contexto familiar e individual em distintas realidades socioculturais (Panigassi, 2005; Segall-Corrêa; Marin-Leon, 2009; Brasil, 2014). A Ebia permite classificar a Insegurança alimentar (IA) em: insegurança alimentar leve (IAL), caracterizada pela preocupação da família em não obter o alimento no futuro; insegurança alimentar moderada (IAM), relacionada à necessidade da família em reduzir a quantidade, qualidade e variedade dos alimentos visando evitar sua falta; e insegurança alimentar grave (IAG), que consiste na falta do alimento e, consequente, fome (Conti, 2009; Moraes; Lopes; Priore, 2020; Salles-Costa *et al.*, 2022).

Apesar do uso bem consolidado e aceito, o instrumento, por trabalhar com uma medida subjetiva da insegurança alimentar, não dá conta de todos os elementos que configuram a alimentação saudável e adequada e pode ser suscetível a vícios de prestígios, ou seja, que os entrevistados forneçam respostas na expectativa do seu domicílio ou/e comunidade recebam benefícios governamentais direcionados a SAN, ponderado pelas respostas dadas ao questionário (Pérez-Escamilla, 2005).

Além da Escala de Insegurança Alimentar, o consumo de alimentos e as medidas antropométricas também são indicadores diretos capazes de avaliar, no nível individual, o fenômeno da IA. O consumo alimentar é um importante indicador que avalia a quantidade e a qualidade da alimentação do indivíduo, porém apresenta viés de aferição e memória, além da necessidade de entrevistadores capacitados para aplicação dos instrumentos que mensuram o consumo (recordatório alimentar e questionário de frequência alimentar) (Pérez-Escamilla, 2005). Já as medidas antropométricas medem o estado nutricional de crianças (índice altura-para-idade e índice peso-para-idade) e de adultos (Índice de Massa Corporal – IMC). Embora este método se configure como um eficaz indicador de risco nutricional ou de saúde, existe uma complexidade de sua interpretação em relação à IA sugerindo a existência de relação da IAG com o baixo peso e a IAM com o excesso de peso (Pérez-Escamilla, 2005; Brasil, 2014).

No que concerne aos indicadores indiretos, diferentes métodos podem ser mobilizados para medir o fenômeno da IA (Pérez-Escamilla, 2005), vários deles com interfaces com as métricas para avaliar os sistemas e os ambientes alimentares. Dentre os métodos clássicos, a FAO preconiza as medidas nacionais de disponibilidade de alimentos e de adequabilidade de seu consumo como informações fundamentais (Brasil, 2014).

A avaliação da disponibilidade de alimentos é realizada pela folha de balanço de alimentos (FBA), um indicador que permite avaliar, no âmbito geral, a oferta de alimentos na esfera nacional, por meio de levantamento cauteloso de todas as fontes de usos das *commodities* alimentares. Esta metodologia é eficaz, tendo em vista que os dados necessários para a FBA são oriundos de fontes nacionais e internacionais oficiais, validadas e complementadas, quando necessário, por estimativas próprias da FAO (Brasil, 2014).

Já a adequabilidade do consumo é informada pelo indicador de população em situação de subalimentação (PoU – *Prevalence of Undernourishment*). O PoU é uma estimativa do número de pessoas que possivelmente estejam consumindo, regularmente, quantidades alimentares insuficientes às recomendações.

Esta metodologia é eficaz, tendo em vista, que quase todos os países dispõem de dados acerca da oferta de alimentos, conforme dados da FBA, e do acesso aos alimentos por meio de inquéritos nacionais de renda e de orçamento domiciliar, informações estas que são atualizadas regularmente, permitindo análises de tendência. Por outro lado, o método não consegue identificar os indivíduos ou famílias em IA e a qualidade das informações deste indicador depende da qualidade dos dados secundários sobre produção, comércio, uso e distribuição do acesso aos alimentos entre as populações (Pérez-Escamilla, 2005; Brasil, 2014).

Além desses, existem outros marcadores indiretos da SAN que podem estimar o risco de IA, como a escolaridade e renda familiar (Stuff *et al.*, 2004; Hoffmann, 2008; Panigassi *et al.*; 2008; Brasil, 2010; Velásquez-Melendez *et al.*, 2011; Kac *et al.*, 2012; Interlenghi; Salles-Costa, 2014), Índice de Gini de desigualdade de renda (Brasil, 2014), programas governamentais de transferência de renda (Santos *et al.*, 2015), sexo do chefe de família (Panigassi *et al.*, 2008; Rede Penssan, 2021 e 2022), composição familiar com um menor número de moradores (Panigassi *et al.*; 2008; Rede Penssan, 2021; 2022), presença de moradores menores de 18 anos (Panigassi *et al.*, 2008; Rede Penssan, 2021; 2022) e a ausência de chefes de família idosos (Gubert; Santos, 2009).

No Brasil, no que concerne aos indicadores indiretos, diferentes propostas e estratégias são mobilizadas. Uma dessas propostas foi impulsionada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) a partir da II Conferência Nacional de SAN, realizada em 2004. A metodologia reúne sessenta indicadores referentes às diferentes dimensões da promoção da SAN, na perspectiva da realização progressiva do direito à alimentação no Brasil, refletindo a realidade brasileira na esfera nacional, subnacional e em grupos populacionais vulneráveis (Brasil, 2014). Estes indicadores colaboram para o entendimento da SAN em níveis complementares (nacional, estadual, regional e municipal) e são ferramentas eficazes que contribuem na avaliação e formulação das políticas públicas e programas afins à SAN (Pérez-Escamilla, 2005; Brasil, 2014; Salles-Costa *et al.*, 2022).

A pesquisa de renda e gastos familiares também é utilizada para avaliação da SAN e baseia-se em entrevistas realizadas no domicílio do entrevistado, utilizando informações referentes aos gastos alimentares e de outras necessidades básicas. De modo geral, quanto menor a renda domiciliar, maior é a proporção de renda total comprometida em alimentação, e maior o risco de IA. O método capta os indivíduos em IA e é eficaz para o entendimento da SAN nos níveis local, regional ou nacional. Porém, reflete os alimentos

disponíveis, e não os consumidos pelo indivíduo ou família (Pérez-Escamilla, 2005; Brasil, 2014; 2020).

Também é importante ressaltar o mérito de bases de dados, como a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan). A PNS é um inquérito domiciliar de abrangência nacional realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em parceria com o Ministério da Saúde, que apresenta variáveis referentes aos agravos em saúde (excesso de peso, câncer, insuficiência renal crônica, hipertensão, artrite, doenças do coração e diabetes) da população brasileira adulta e idosa (Brasil, 2020b). Os dados do Sisvan apresentam-se como uma alternativa para conhecer, de maneira contínua, a realidade dos municípios menores, no que se refere às condições de nutrição, de consumo alimentar e seus fatores determinantes, da população atendida na atenção básica à saúde (criança, adolescente, adultos, idosos, gestantes) (Brasil, 2004).

Mesmo com todas essas propostas de indicadores de monitoramento e avaliação realizadas no Brasil desde o início dos anos 2000, ainda são incipientes as métricas de avaliação capazes de contemplar as múltiplas unidades de análise (país, região, local, grupo social e indivíduo) e a multidimensionalidade presente no conceito da SAN. Cada instrumento mensura a SAN pela sua ótica singular, sendo que os indicadores complementares e a escolha do método a ser adotado devem ir de encontro às características da população estudada e objetivos do estudo (Morais; Lopes; Priore, 2020; Salles-Costa *et al.*, 2022). Por mais que algumas dessas propostas apresentem interfaces com métricas de avaliação dos sistemas alimentares e ambientes alimentares, tais inter-relações poderiam ser aperfeiçoadas e intensificadas.

Sistemas e ambientes alimentares e seus desfechos em SAN: a construção de quadro analítico e avaliativo comum

Enquanto no debate acadêmico há diversos esforços para caracterizar e tipificar diferentes configurações dos sistemas alimentares (Colonna; Fournier; Touzard, 2013; Piñeiro *et al.*, 2021; Sabourin *et al.*, 2022), na realidade social esses diversos sistemas (convencionais, industriais, agroindustriais, modernos ou globais, alternativos, territorializados, sustentáveis etc.) se entrecruzam e coexistem (Maluf, 2021). Nesse sentido, tomando como ponto de partida os bens alimentares (alimentos) e os modos como eles são apropriados e consumidos (alimentação) pelos indivíduos, Maluf (2021) compreende que o acesso aos alimentos nas localidades ou territórios se faz por meio da coexistência de uma

pluralidade de sistemas alimentares com diferentes escalas e dinâmicas, envolvendo complementaridades, tensões e conflitos. Para o autor, os “modos como se caracterizam a produção, circulação e consumo de alimentos nas localidades” (Maluf, 2021, p. 3) resultam das convergências do dinamismo de diferentes esferas (locais, nacionais ou internacional) perpassando por uma diversidade de sujeitos sociais, conflitos e processos de decisão outrossim multiescalares (Maluf, 2021). A confluência de fluxos de bens com significados distintos e origens diversas, e de hábitos de consumo que igualmente mesclam referências, tornam mais complexa a compreensão da alimentação nas localidades e respectivos territórios que resulta da coexistência de sistemas alimentares. Essa coexistência envolve atores, concepções e estratégias que tornam as localidades e os territórios em espaços de manifestação das disputas pelo controle social do abastecimento alimentar, como já caracterizado por Goodman *et al.* (2012).

Se os sistemas alimentares coexistem nas localidades e territórios, como resultantes e produtores de diferentes dinâmicas e processos, podemos assumir que eles configuram diversos ambientes alimentares. Dadas as diferenças históricas, socioeconômicas, geográficas, culturais e políticas presentes no interior de uma localidade, em uma mesma municipalidade podemos encontrar sistemas alimentares alternativos aos convencionais (localizados, territorializados, agroecológicos etc.) produzindo ambientes alimentares mais saudáveis, e sistemas alimentares globais e industriais que contribuem para a configuração de desertos e pântanos alimentares.

Por sua vez, as diferentes configurações dos sistemas e dos ambientes alimentares produzem desfechos distintos em relação à saúde e SAN dos indivíduos. SAN, acesso à alimentação saudável e adequada, insegurança alimentar leve, moderada ou grave (ou fome) são alguns dos desfechos que podem se manifestar de modo distinto entre e intra-setores censitários, municipalidades e países. Longe de ser um problema individual, a SAN ou a IAN são muito afetadas pelas características dos ambientes alimentares (condições socioeconômicas e culturais, oferta e disponibilidade de alimentos, bem como comportamento do consumidor) e pelas dinâmicas e performances assumidas pelos sistemas alimentares. Por exemplo, a prevalência de sistemas alimentares globais e industriais, em contextos marcados por dificuldades socioeconômicas e maior disponibilidade e acesso aos alimentos não saudáveis (alimentos processados e ultra-processados), são elementos importantes que agravam a IAN dos indivíduos.

Oriundos de temporalidades, configurações e campos disciplinares distintos, esses três conjuntos de estudos nem sempre dialogam ou procuram construir reflexões em conjunto. Entre e intra eles, diferentes estratégias e

propostas metodológicas (não raro, a partir de distintas unidades de análise) procuram construir métricas para avaliação e mensuração. Enquanto, os debates sobre sistemas alimentares tomam o território nacional, regional ou local como unidades de análise e mobilizam técnicas qualitativas e/ou quantitativas; os estudos sobre ambientes alimentares comunitários consideram um conjunto de indicadores quantitativos no âmbito dos setores censitários, bairros, cidade ou *buffers* ao redor de um ponto específico; e as discussões sobre SAN mobilizam diversas estratégias, algumas mais focadas no acesso e disponibilidade de alimentos e na percepção dos indivíduos; outras mais em termos da diversidade alimentar e de critérios nutricionais dos indivíduos; e outras, ainda, a partir da articulação de base de dados que possibilitam o mapeamento e performance de um amplo conjunto de indicadores nacionais ou locais (mais próximos, portanto, da caracterização de sistemas e ambientes alimentares, mas insuficientes para delimitá-los e tratá-los em articulação).

Considerando essas inter-relações entre sistemas alimentares, ambientes alimentares e SAN e a importância de articular diferentes unidades de análise de modo a visibilizar a diversidade de performances nacionais, subnacionais, intralocalidades e interindivíduos e grupos sociais, este capítulo argumenta sobre a importância de construir uma matriz de indicadores conjunta, conforme ilustrado na Figura 1. Essa matriz deve ser capaz de mensurar, de maneira ampla e conjugada, as dimensões dos sistemas alimentares, dos ambientes alimentares e da SAN em suas diferentes escalas (nacional, estadual, municipal, individual), de maneira a garantir a o DHAA (Figura 1).

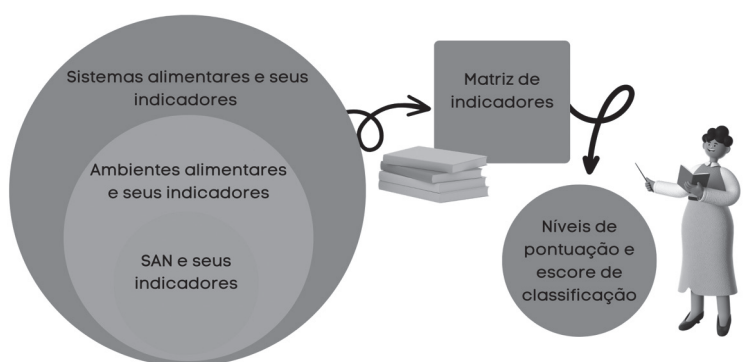


Figura 1. Desafios de mensuração dos sistemas alimentares e suas inter-relações com os ambientes alimentares e a segurança alimentar e nutricional, Brasil, 2022

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Alguns elementos nos parecem fundamentais na definição dessa matriz:

i) Essa matriz deve procurar dar conta das diversas dimensões (produção de alimentos, uso de recursos hídricos, distribuição e abastecimento alimentar, perdas e desperdícios alimentares, nutrição e marcadores de consumo alimentar, justiça alimentar, governança alimentar etc.) que compõem os sistemas e os ambientes alimentares e a SAN, ajustando a intensidade e a diversidade de componentes de acordo com as especificidades de cada local;

ii) Essa matriz deve compor um conjunto de dados quantitativos e qualitativos, primários e secundários, já sinalizados e acionados em propostas metodológicas apresentadas nas seções anteriores, articulando as diversas unidades de análises mobilizadas pelas diferentes abordagens e discussões (sistemas alimentares, ambientes alimentares e SAN). Junto com abordagens quantitativas, reforçamos a importância de metodologias qualitativas e participativas de modo a contextualizar e dar dinamicidade e historicidade a um amplo conjunto de números;

iii) É importante considerar uma matriz de indicadores de fácil uso, entendimento e implementação à gestão pública, sendo necessário um olhar atento quanto ao número e ao tipo de indicadores a ser proposto, bem como à fase de teste antes de ser implementado;

iv) É importante construir, na matriz de indicadores, níveis de pontuações (ex.: 0 a 5; sendo 0 o pior e 5 o melhor) e escores de classificações (ex.: adequado, intermediário, inadequado) de modo a caracterizar e avaliar os sistemas e ambientes alimentares. Esses níveis de pontuação e escores devem ser orientados pela construção de sistemas e ambientes alimentares adequados, de modo a diminuir os desfechos de saúde e SAN inadequados e promover saúde e SAN aos indivíduos.

Conhecer, avaliar e monitorar as singularidades de cada localidade e as conexões dos diferentes sistemas e ambientes alimentares coexistentes com a SAN torna-se fundamental para que os pesquisadores e a sociedade civil, conjuntamente à gestão pública, dialoguem sobre estratégias e políticas de alimentação capazes de enfrentar os múltiplos problemas alimentares da atualidade nos diferentes ciclos de vida.

Referências

BLAY-PALMER, Alison *et al.* **Sustainable food system assessment: Lessons from global practice.** New York: Routledge, 2020.

BORGES, Camila Aparecida; JAIME, Patricia Constante. Development and evaluation of food environment audit instrument: AUDITNOVA. **Revista de Saúde Pública**, v. 53, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3LEOzMI>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 set. 2006.

BRASIL. Emenda constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Modifica o art. 6º da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 04 fev. 2010.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: análise da segurança alimentar no Brasil / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE. **Pesquisa nacional de saúde: 2019**: atenção primária à saúde e informações antropométricas: Brasil / IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Vigilância alimentar e nutricional - Sisvan**: orientações básicas para a coleta, processamento, análise de dados e informação em serviços de saúde / [Andressa Araújo Fagundes *et al.*]. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Estado de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**. Um retrato multidimensional. Relatório 2014. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios**: Segurança Alimentar 2004/2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios**: Segurança Alimentar 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Estudo Técnico de Mapeamento dos Desertos Alimentares no Brasil**. Secretaria-Executiva da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional Ministério do Desenvolvimento Social, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3ZabD9l>. Acesso em: 26 nov. 2022.

BREYER, Betsy; VOSS-ANDREAE, Adriana. Food mirages: geographic and economic barriers to healthful food access in Portland, Oregon. **Health Place**, v. 24, p. 131-139, 2013.

BRIDLE-FITZPATRICK, Susan. Food deserts or food swamps?: A mixed-methods study of local food environments in a Mexican city. **Soc Sci Med.**, v. 142, p. 202-213, 2015.

CAREY, Joy; COOK, Brian. **The Milan Urban Food Policy Pact: monitoring framework: a practical handbook for implementation.** Rome: FAO, 2021.

CAREY, Joy; DUBBELING, Marielle. **City Region Food System Indicator Framework.** Netherlands: RUA Foundation, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/40a2gYi>. Acesso em: 15 nov. 2022.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome.** 4. ed. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1953.

CDC. Center for Disease Control and Prevention. **Census Tract Level State Maps of the Modified Retail Food Environment Index (mRFEI),** 2011.

CHAUDHARY, Abhishek; GUSTAFSON, David; MATHYS, Alexander. Multi-indicator sustainability assessment of global food systems. **Nature Communications**, v. 9, n. 848, p. 1-13, 2018.

COLONNA Paul; FOURNIER, Stéphane; TOUZARD, Jean-Marc. Food Systems. *In*: ESNOUF, Catherine; RUSSEL, Marie; BRICAS, Nicolas (eds.). **Food system sustainability: insights from DuALIne.** Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 69-100.

CONTI, Irio Luiz **Segurança alimentar e nutricional: noções básicas.** Passo Fundo: IFIBE, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3TD6K7s>. Acesso em: 20 nov. 2022. (Coleção Gente SAN).

CUMMINS, Steven; MACINTYRE, Sally. The location of food stories in urban areas: a case study in Glasgow. **British Food Journal**, v. 101, n. 7, p. 545-53, 1999.

DAVID-BENZ, Hélène *et al.* **Conceptual framework and method for national and territorial assessments: catalyzing the sustainable and inclusive transformation of food systems.** Rome, Montpellier, Bruxelles: FAO, Cirad e European Union, 2022.

DIEZ ROUX, Ana V.; MAIR, Christina. Neighborhoods and health. **Annals of the New York Academy of Sciences**, New York, v. 1186, p. 125-145, 2010.

DOWNS, Shauna M. *et al.* Food Environment Typology: Advancing an Expanded Definition, Framework, and Methodological Approach for Improved Characterization of Wild, Cultivated, and Built Food Environments toward Sustainable Diets. **Foods**, v. 9, n. 4, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3JFyMue>. Acesso em: 15 nov. 2022.

FAO, WFP, UNECE, UNICEF, WHO, WMO. **Regional Overview of Food Security and Nutrition in Europe and Central Asia 2020: Affordable healthy diets to address all forms of malnutrition for better health.** Rome, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/407xEa5>. Acesso em: 15 nov. 2022.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. International Fund for Agricultural Development, UNICEF, WHO. **The state of food security and nutrition in the world 2018: building climate resilience for food security and nutrition**. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3JC8TMa>. Acesso em: 15 nov. 2022.

FAO; EUROPEAN UNION; CIRAD. **Food Systems Assessment: working towards the SDGs: interim synthesis brief**. Rome, Brussels e Montpellier, 2021.

FOSTER, Thomas *et al.* Milan Urban Food Policy Pact. **Selected Good Practices from Cities, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli**, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3IDVyDi>. Acesso em: 01 de maio 2023.

GAITÁN-CREMASCHI, Daniel *et al.* Characterizing diversity of food systems in view of sustainability transitions. A review. **Agronomy for Sustainable Development**, v. 39, n. 1, p. 1-22, 2019.

GILL, Margaret *et al.* A systems approach to research and innovation for food system transformation. **FIT4FOOD2030**, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3TxZE49>. Acesso em: 01 de maio 2023.

GLANZ, Karen *et al.* Healthy nutrition environments: concepts and measures. **American journal of health promotion: AJHP**, v. 19, n. 5, p. 330-333, 2005.

GLANZ, Karen *et al.* Nutrition Environment Measures Survey in stores (NEMS-S): development and evaluation. **American Journal of Preventive Medicine**, v. 32, n. 4, p. 282-289, 2007.

GOODMAN, David; DUPUIS, E. Melanie; GOODMAN, Michael K. **Alternative food networks: knowledge, place and politics**. London: Routledge, 2012.

GORDON, Cynthia *et al.* Measuring Food Deserts in New York City's Low-Income Neighborhoods. **Health Place**, v. 17, n. 2, p. 696-700, 2011.

GREEN, Sarah H.; GLANZ, Karen. Development of the Perceived Nutrition Environment Measures Survey. **American Journal of Preventive Medicine**, v. 49, n. 1, p. 50-61, 2015.

GUBERT, Muriel Bauermann; SANTOS, Leonor Maria Pacheco dos. Determinantes da insegurança alimentar no Distrito Federal. **Comunicação em Ciências da Saúde**, Brasília, v. 20, n. 2, p. 143-150, 2009.

HACKETT, Allan *et al.* Mapping dietary habits may provide clues about the factors that determine food choice. **J Hum Nutr Diet.**, v. 21, n. 5, p. 428-37, 2008.

HAGER, Erin R. *et al.* Food swamps and food deserts in Baltimore City, MD, USA: associations with dietary behaviours among urban adolescent girls. **Public Health Nutr.**, v. 20, n. 14, p. 2598-2607, 2017.

HENDRICKSON, Deja; SMITH, Chery; EIKENBERRY, Nicole. Fruit and vegetable access in four low-income food deserts communities in Minnesota. **Agriculture and Human Values**, v. 23, n. 3, p. 371-383, 2006.

HLPE. High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. **Food losses and waste in the context of sustainable food systems**. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3LJWHeT>. Acesso em: 20 nov. 2022.

HLPE. High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. **Nutrition and food systems**. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/42ARNHd>. Acesso em: 15 nov. 2022.

HLPE. High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. **Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition**. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3TAPDmB>. Acesso em: 15 nov. 2022.

HOFFMANN, Rodolfo. Determinantes da insegurança alimentar no Brasil: Análise dos dados da PNAD de 2004. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 15, n. 1, p. 49-61, 2008.

HONÓRIO, Olivia Souza *et al.* Social inequalities in the surrounding areas of food deserts and food swamps in a brazilian metropolis. **Int J Equity Health**, v. 20, n. 1, p. 2-8, 2021.

INTERLENGHI, Gabriela dos Santos; SALLES-COSTA, Rosana. Inverse association between social support and household food insecurity in a metropolitan area of Rio de Janeiro, Brazil. **Public Health Nutrition**, Wallingford, v. 18, n. 16, p. 2925-2933, 2014.

IPES-FOOD. International Panel of Experts on Sustainable Food Systems. **The New Science of Sustainable Food Systems: overcoming barriers to food systems reform**. Brussels: The International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/42vsc2f>. Acesso em: 11 dez. 2022.

IPES-FOOD. International Panel of Experts on Sustainable Food Systems; ETC GROUP. **A Long Food Movement: Transforming Food Systems by 2045**. Brussels: The International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3FL7jGx>. Acesso em: 11 dez. 2022.

JONES, Andrew *et al.* What Are We Assessing When We Measure Food Security? A Compendium and Review of Current Metrics. American Society for Nutrition. **Adv. Nutr.**, v. 4, n. 5, p. 481-505, 2013.

KAC, Gilberto *et al.* Severe food insecurity is associated with obesity among Brazilian adolescent females. **Public Health Nutrition**, Wallingford, v. 15, n. 10, p. 1854-60, 2012.

LAMINE, Claire. Changer de système: une analyse des transitions vers l'agriculture biologique à l'échelle des systèmes agri-alimentaires territoriaux. **Terrains et Travaux**, n. 20, p. 139-156, 2012.

LAWRENCE, Mark; FRIEL, Sharon. **Healthy and sustainable food systems**. London: Routledge; New York: Taylor & Francis Group, 2020.

LEETE, Laura; BANIA, Neil; SPARKS-IBANGA, Andrea. Congruence and coverage: alternative approaches to identifying urban food deserts and food hinterlands. **J Plan Educ Res.**, v. 32, n. 2, p. 204-18, 2012.

MALUF, Renato S. Decentralized food systems and eating in localities: a multi-scale approach. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 59, n. 4, e238782, 2021.

MALUF, Renato S.; LUZ, Lidiane F. Sistemas alimentares descentralizados: um enfoque de abastecimento na perspectiva da soberania e segurança alimentar e nutricional. *In*: MALUF, Renato S.; FLEXOR, Georges. **Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas**. 1. ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017, p. 214-224.

McMICHAEL, Philip. **Regimes alimentares e Questões Agrárias**. Tradução de Sonia Midori. São Paulo: Editora Unesp, Editora da UFRGS, 2016.

MORAIS, Dayane *et al.* Indicadores de avaliação da Insegurança Alimentar e Nutricional e fatores associados: revisão sistemática. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 7, p. 2687-2700, 2020.

MUCHNIK, José. **Nourrir le corps humain et le corps social, dans Le Monde peut-il nourrir le monde**. Hubert B., Clément O. Ed.. IRD Quae, 2006.

O'HARA, Sabine; TOUSSAINT, Etienne C. Food access in crisis: Food security and COVID-19. **Ecological Economics**, v. 180, 2021.

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

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando o nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Resolução A/RES/70/1 [internet]. Nova Iorque: UN, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/409bxA0>. Acesso em: 01 dez. 2022.

PANIGASSI, Giseli *et al.* Insegurança alimentar intrafamiliar e perfil de consumo de alimentos. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 21, suppl. 0, p. 135-144, 2008.

PANIGASSI, Giseli. **Inquérito populacional sobre a percepção de segurança alimentar intrafamiliar no município de Campinas, SP**. 2005. 148f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

PARSONS, Kelly; CORINNA, Hawkes; WELLS, Rebecca. **Brief 2: Understanding the food system**: Why it matters for food policy. Centre for Food Policy, City University, London, 2019. Disponível em: <http://bit.ly/3JXFLQQ>. Acesso em: 11 dez. 2022.

PÉREZ-ESCAMILLA, Rafael. Experiência internacional com a escala de percepção da insegurança alimentar. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 2, p. 14-27, 2005.

PESSOA, Milene Cristine *et al.* Aafaelmbiente Alimentar Comunitário. *In*: MENDES, Larissa Lourdes; PESSOA, Milene Cristine; COSTA, Bruna Vieira de Lima. **Ambiente Alimentar**: saúde e nutrição. 1. ed. Rio de Janeiro: Rubio, 2022, p. 73-86.

PIÑEIRO, Martín *et al.* **El sistema alimentario global**: una perspectiva desde América Latina. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2021.

PREISS, Potira V.; SCHNEIDER, Sergio. **Sistemas alimentares no Século 21**: debates contemporâneos. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, v. 1, 2020.

RASTOIN, Jean-Louis. Éditorial. Les systèmes alimentaires territorialisés : considérations théoriques et justifications empiriques. **Économies et Sociétés**, Tome XLIX, (11/2015), Série Systèmes agroalimentaires, n. 37, p. 1155-1164, 2015.

REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **VIGISAN** – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Disponível em: <http://bit.ly/42wbpw0>. Acesso em: 15 nov. 2022.

REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **VIGISAN** – II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. II VIGISAN: relatório final/ Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert: Rede Penssan, 2022. Disponível em: <http://bit.ly/42wbpw0>. Acesso em: 15 nov. 2022.

ROSE, Donald *et al.* **Deserts in New Orleans?** Illustrations of urban food access and implications for policy. University of Michigan National Poverty Center/USDA Economic Research Service Research. p. 30, 2009.

SABOURIN, Eric *et al.* Abordagens em termos de sistemas alimentares e territórios no Brasil. *In*: GRISA, Catia *et al.* **Sistemas alimentares e territórios no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2022, p. 13-35.

SADLER, Richard C.; GILLILAND, Jason A.; ARKU, Godwin. An application of the edge effect in measuring accessibility to multiple food retailer types in south-

- western Ontario, Canada. **International Journal of Health Geographics**, v. 10, p. 34-49, 2011.
- SAELENS, Brian E. *et al.* Nutrition Environment Measures Study in restaurants (NEMS-R): development and evaluation. **American Journal of Preventive Medicine**, v. 32, n. 4, p. 273-281, 2007.
- SALLES-COSTA, Rosana *et al.* **Sistemas alimentares, Fome e Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2022.
- SANTOS, Lilian *et al.* Estratégias de Acesso aos Alimentos Pelas Famílias Titulares de Direito do Programa Bolsa Família. **Divers@ – Revista Eletrônica Interdisciplinar**, v. 8, n. 2, p. 84-94, 2015.
- SHEPON, Alon; HENRIKSSON, Patrick John Gustav; WU, Tong. Conceptualizing a Sustainable Food System in an Automated World: Toward a “Eudaimonian” Future. **Frontiers in Nutrition**, v. 5, n. 104, p. 1-13, 2018.
- SILVA, José Graziano da. Transforming food systems for better health. **Lancet**, v. 393, n. 10173, e30-e31, 2019.
- SONNINO, Roberta *et al.* Research and Innovation Supporting the Farm to fork Strategy of the European Commission. **FIT4FOOD2030**, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3ndJroE>. Acesso em: 11 dez. 2022.
- SPERANDIO, Naiara; MORAIS, Dayane de Castro; PRIORE, Silvia Eloiza. Escalas de percepção da insegurança alimentar validadas: a experiência dos países da América Latina e Caribe. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, n. 2, p. 449-462, 2018.
- STORY, Mary *et al.* Creating healthy food and eating environments: policy and environmental approaches. **Annu Rev Public Health**, v. 29, n. 1, p. 253-272, 2008.
- STUFF, Janice E. *et al.* Household food insecurity is associated with adult health status. **The Journal of Nutrition**, Rockville, v. 134, n. 9, p. 2330-2335, 2004.
- SU, Shiliang *et al.* A geo-big data approach to intra-urban food deserts: Transit-varying accessibility, social inequalities, and implications for urban planning. **Habitat Int.**, v. 64, p. 22-40, 2017.
- SWINBURN, Boyd *et al.* IeezeNFORMAS (International Network for Food and Obesity/non-communicable diseases Research, Monitoring and Action Support): overview and key principles. **Obesity Reviews: An Official Journal of the International Association for the Study of Obesity**, v. 14, Suppl. 1, p. 1-12, 2013.
- SWINBURN, Boyd; EGGER, Garry., RAZA, Fezeela. Dissecting obesogenic environments: the development and application of a framework for identifying and prioritizing environmental interventions for obesity. **Prev Med.**, v. 29, n. 6 Pt1, p. 530-70, 1999.

TONUMAIPÉ'A, Daysha; CAMMOCK, Radilaite; CONN, Cath. Food havens not swamps: a strength-based approach to sustainable food environments. **Health Promotion International**, v. 36, n. 6, p. 1795-1805, 2021.

TURNER, Christopher *et al.* Concepts and critical perspectives for food environment research: A global framework with implications for action in low- and middle-income countries. **Global Food Security**, v. 18, p. 93-101, 2018.

USDA. United States Department of Agriculture. **Characteristics and Influential Factors of Food Deserts**. [S.l.], 2012.

WALKER, Renee E. *et al.* How Does Food Security Impact Residents of a Food Desert and a Food Oasis? **Journal of Hunger & Environmental Nutrition**, v. 5, n. 4, p. 454-470, 2010.

WALLACE, Rob. **Pandemia e agronegócio: doenças infecciosas, capitalismo e ciência**. Tradução de Allan Rodrigo de Campos Silva. São Paulo: Ed. Elefante, 2020.

WALLACE, Robert G. *et al.* Did neoliberalizing West African forest produce a new niche for Ebola? **Int J Health Serv.**, n. 46, v. 1, p. 149-65, 2016.

WILKINS, Emma L. *et al.* Using Geographic Information Systems to measure retail food environments: discussion of methodological considerations and a proposed reporting checklist (Geo-FERN). **Health and Place**, v. 44, p. 110-117, 2017.

ZHANG, Ting; HUANG, Bo. Local retail food environment and consumption of fruit and vegetable among adults in Hong Kong. **Int J Environ Res Public Health**, v. 15, n. 10, 2018.

II PARTE

A TRÍPLICE FRONTEIRA: ARGENTINA-BRASIL-PARAGUAI



CAPÍTULO 6. AGRICULTURA FAMILIAR EN PUERTO IGUAZÚ: POTENCIALIDADES PARA EL DESARROLLO DE TRAMOS CORTOS DE COMERCIALIZACIÓN DESDE UN ENFOQUE DE ECONOMÍA POPULAR Y LOS SISTEMAS SOCIO-ECOLÓGICOS

Jonathan Von Below

Introducción

Los sistemas socio-ecológicos (SSE), se encuentran en interacción mutua y, por lo tanto, los cambios en su dimensión ecológica afectan la dimensión social y, a su vez, estos afectan a los primeros (Chaffin; Gunderson, 2016; Colloff *et al.*, 2017; Auer *et al.*, 2020). La influencia de los contextos políticos, legislativos y económicos internacionales sobre los cambios de los SSE se ha incrementado recientemente. Frente a políticas de ajuste estructural impulsadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los Estados nacionales, con matices y diferencias entre países y gobiernos buscaron adaptar su política económica al nuevo contexto (Liverman; Villas, 2006; Teubal, 2009).

En América Latina, en particular desde 1990, se volvieron predominantes la agricultura y la silvicultura a gran escala, promoviendo así la especialización y la intensificación productiva de commodities (soja, maíz, trigo, madera para celulosa) (Liverman; Vilas, 2006; Borras *et al.*, 2012; Gras; Federico, 2017). Esto condujo, en algunos países, al cambio de uso de la tierra (Meyfroidt *et al.*, 2013), a la concentración de capitales económicos, al acaparamiento de tierras (Glassman, 2006; Edelman *et al.*, 2013; Gras; Cáceres, 2017), la implementación de represas hidroeléctricas con fines energéticos y de transporte fluvial (en estrecha relación con la producción y exportación de *commodities*), y el consecuente desplazamiento de las pequeñas explotaciones agrícolas, y a la migración del campo a la ciudad (Izquierdo *et al.*, 2011). Frente a las tendencias nombradas anteriormente, a escala local se intensificó la explotación del capital natural y los cambios en el uso de la tierra, dándose procesos de valorización productivos y especulativos (Borras; Franco, 2012; Edelman *et al.*, 2013; Gras; Federico, 2017).

Los SSE no sólo perdieron capital natural, sino también capital social y conocimiento local, por los desplazamientos de pobladores rurales y el reemplazo de los modos de vida por cambios exógenos en los sistemas de producción (Reborati, 2005; Urcola *et al.*, 2015). Por lo anterior, se debilitaron los mecanismos de autorregulación, lo que se tradujo en la incapacidad de los SSE para sobrellevar cambios sin ajustes estructurales importantes y, por lo tanto, un aumento de vulnerabilidad (Walker *et al.*, 2004; Gallopín, 2006). A mayor vulnerabilidad, los SSE han perdido capacidad para mantener flujos de servicios ecosistémicos (SE) relevantes por su contribución al bienestar y la calidad de vida, principalmente de actores sociales locales desfavorecidos como pequeños productores agrícolas y comunidades indígenas (Brundtland *et al.*, 1987; Meadows *et al.*, 1987; MEA, 2005; Young *et al.*, 2006; Weinzettel *et al.*, 2014).

Frente a una reducción en los flujos de los SE, toman especial relevancia los mecanismos de acceso disponibles para favorecer su captura (Fey *et al.*, 2006; Fischer *et al.*, 2015; Laterra *et al.*, 2019; Bruley *et al.*, 2021). Sin embargo, el acceso no está distribuido equitativamente entre los actores sociales (Ribot; Peluso, 2003; Helmke; Levitsky, 2006; Wilmsen *et al.*, 2008; Reed *et al.*, 2009; Reed; Bruyneel, 2010; Ayob *et al.*, 2016), por lo que algunos de ellos pueden concentrar los beneficios o afectar negativamente a otros de manera desproporcionada (Carreño *et al.*, 2011; O'Brien, 2012; Meyfroidt *et al.*, 2013). Contextos como los mencionados anteriormente pueden dar lugar a desigualdades de acceso a los beneficios derivados de los SE (Liverman; Vilas, 2006; Martínez-Alier *et al.*, 2011; Bebbington, 2012; Westley *et al.*, 2013; Laterra *et al.*, 2019).

Aunque los mecanismos que sustentan la desigualdad de acceso a los beneficios derivados de los SE y la pérdida progresiva de capital natural (“trampas de desigualdad”) se describieron recientemente para América Latina, las formas de escapar de dichas trampas aún no se comprenden del todo (Laterra *et al.*, 2019). La reorganización de los SSE y la capacidad de adaptación de los actores sociales se ha explorado en relación al cambio climático y otras perturbaciones como huracanes, tornados, terremotos, incendios e inundaciones (Cosens *et al.*, 2014; Eakin *et al.*, 2014; Bruley *et al.*, 2021). Sin embargo, las capacidades de adaptación implementadas para mejorar los mecanismos de acceso a los beneficios derivados de SE en contextos de cambios en el uso de la tierra como los caracterizados anteriormente, siguen estando poco exploradas.

En este capítulo se toman las consideraciones anteriores para analizar un caso de estudio en específico, el municipio de Puerto Iguazú y el estado actual en el que se encuentran las experiencias de comercialización de la agricultura familiar, con énfasis en los tramos cortos de la economía popular.

Se presentan a continuación las consideraciones metodológicas de la construcción y elaboración de los datos, junto a una profundización en las características del contexto del caso de estudio. Seguidamente, se hace foco en características socio-ecológicas de Puerto Iguazú, para finalmente desarrollar el análisis de escenario actual y potencial.

Consideraciones metodológicas

Se presenta un caso de estudio en la matriz productiva (mayoritariamente forestal) del norte de la provincia de Misiones (Argentina), parte importante del sistema de conservación del Bosque Atlántico, más específicamente en la ciudad de Puerto Iguazú. En el marco de la adecuación entre la tesis doctoral titulada “Capacidades de adaptación, aprendizaje social y gobernanza en sistemas socio-ecológicos de la provincia de Misiones frente a cambios en el uso de la tierra” (Below, 2022) y otros proyectos de investigación en marcha del autor del presente capítulo, se exploraron allí las preguntas de investigación desde la perspectiva de las partes interesadas (pequeños productores, comunidades indígenas, empresarios, gobierno, investigadores, movimientos y organizaciones sociales), identificando, a través de criterio experto y validación de campo, las características del contexto en tanto desigualdades en el acceso a los beneficios derivados de servicios ecosistémicos principalmente asociados a la comercialización en tramos cortos de productos de la agricultura familiar, los grupos de actores más vulnerables, y sus capacidades de adaptación.

Se usó el muestreo de bola de nieve para acceder a los primeros informantes clave (Guber, 2001). La muestra de actores sociales se amplió con criterios de saturación de datos (Bogdan; Taylor, 1987) y una lista de actores sociales involucrados en estudios anteriores. Se realizaron dos grupos focales durante 2021, uno en la región conocida como las 2000 hectáreas (zona de amortiguamiento del Parque Nacional Iguazú lindante con el Parque Provincial Península, dentro de la región periurbana del municipio de Puerto Iguazú), y otra en las 600 hectáreas (enclave turístico con hoteles de lujo coexistiendo con comunidades mbya guaraníes).

En cada grupo focal participaron entre 10 y 15 informantes clave de diferentes organizaciones rurales, movimientos sociales y representantes de instituciones gubernamentales. Se realizaron presentaciones en las que los participantes expresaron las motivaciones de su grupo de representación para estar en la actividad. El debate de los grupos focales fue impulsado por una pregunta desencadenante. Se usó una grabadora de sonido y notas de campo

para recoger la información, con el consentimiento informado previo de los participantes en cada caso.

Se realizaron 25 encuestas en unidades productivas de las 2000 hectáreas, basadas en un muestreo no probabilístico intencionado. Se sostuvieron, a lo largo del 2021, 10 entrevistas abiertas con representantes de: organizaciones sociales y rurales; instituciones gubernamentales municipales y provinciales; empresas forestales y agrícolas de la región. Se mantuvieron instancias de observación participante que sirvieron para ampliar, complementar y validar la información. Se realizó una recopilación de variables sociodemográficas y económicas relacionadas al movimiento de la población rural, la concentración de la tierra, así como los cambios en sus regímenes de tenencia y uso. Se recurrió a una base de datos recopilada a través de un trabajo de colaboración conjunta entre el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (Inta) y la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional de Misiones (FCF-UNaM), a través del cual se sistematizaron los asentamientos relacionados a las variables nombradas anteriormente del Censo Nacional Agropecuario de 1969, 1988, 2002 y 2018, y del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas correspondientes a 1960, 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010.

Caracterización socio-ecológica regional y cambios recientes en el uso de la tierra

La Provincia de Misiones se encuentra ubicada en el extremo nordeste de la República Argentina y ocupa una superficie de 2.945.738 hectáreas. Al norte y al este limita con la República Federativa de Brasil; al sur, con este mismo país y con la provincia de Corrientes (Argentina); y al oeste con la República del Paraguay. El Bosque Atlántico tenía una superficie original de 148 millones de hectáreas (Ribeiro *et al.*, 2009), distribuyéndose a lo largo de 3300 km por la costa atlántica de Brasil, sudeste de Paraguay y la provincia de Misiones en el noreste de Argentina (Oyarzabal *et al.*, 2018).

Desde principios del siglo XX, el Estado argentino llevó a cabo una política de colonización en tierras fiscales en el sur de la provincia de Misiones, y proyectos de colonización privada en el norte, que permitieron el crecimiento económico regional (Campanello *et al.*, 2019). En el sureste, las familias inmigrantes accedieron a tierras para la producción agrícola principalmente con especies perennes (por ejemplo, yerba mate, té y tung) (Bartolomé, 1974). En el norte, el Estado cedió grandes extensiones de tierra a empresas forestales privadas. Para la década de 1940, el Estado Nacional promovió la explotación de madera nativa

y reforestación a través de “exenciones impositivas a la inversión, la elaboración in situ del recurso natural para generar puestos de trabajo y agregar valor localmente” (Mastrangelo, 2012, p. 6). Entre los años 1973 y 2006, se aceleró la pérdida de bosque nativo y se incrementó la superficie dedicada a plantaciones forestales de 80.000 a 370.000 hectáreas, mientras que otras actividades como la agricultura y la ganadería, tuvieron un incremento muy leve (Izquierdo *et al.*, 2008). La expansión del área forestada se aceleró a partir de la década de 1990 en el noreste argentino, promovida por una política estatal que creó las condiciones para la inversión de capital, en un contexto de creciente demanda en el mercado internacional (Teubal, 2009). Ramírez (2018) denomina a esta etapa “foresto-industrial” en relación con el modelo desarrollista estatal que promovía la industrialización del agro para el desarrollo de los territorios. Paralelamente fueron apareciendo fábricas complementarias como las de aserrío que potenciaron la demanda de materia prima de plantaciones. La consolidación de la foresto-industria en Misiones y otras actividades agropecuarias, que en los últimos años han aumentado significativamente, contribuyeron a acentuar la concentración de la propiedad de la tierra (Seoane, 2006; Gómez Lende, 2016).

Desde la década de 1980 se intensificó la creación de Áreas Naturales Protegidas. Hoy en día, un tercio de la provincia está bajo algún tipo de regulación (parque nacional, provinciales, reservas privadas, y otro tipo de figuras legislativas) (Ferrero, 2009). Sin embargo, el punto más bajo de cobertura boscosa se dio en la década de 1990, y a partir de ello se empezaron a implementar algunas iniciativas gubernamentales para reducir la pérdida (Chevez; Hilgert, 2003; Izquierdo; Clark, 2012). Actualmente, casi el 85% de la cobertura del Bosque Atlántico ha desaparecido por la explotación forestal y la colonización (FVSA; WWF, 2017). Aun así, el Bosque Atlántico misionero representa la mayor parte del total con 1.600.000 hectáreas (aproximadamente el 58% de la cobertura original en la provincia) de acuerdo con el MAyDS (2017). De la superficie en algún régimen de conservación del Bosque Atlántico misionero, actualmente el 8% es propiedad de Arauco (Romero Wimer; Fernández Hellmund, 2019).

Las plantaciones se destinaron a la producción de grandes volúmenes de madera y pulpa necesarias para cubrir los déficits en la balanza comercial de la Argentina (Gartland, 2012). Sin embargo, la foresto-industria comienza a decaer en 1980 por la crisis económica nacional, la disminución de créditos estatales y la quiebra de algunas de sus empresas más importantes. A partir de 1990, los cambios producidos en la actividad forestal se conectan con las nuevas tendencias de los mercados globales. Esto modificó no solo las formas de organizar la producción, el transporte y consumo, sino también, las relaciones entre los actores sociales. Lo que da lugar a que, en 1996, APSA – que en ese

momento el principal accionista era Citibank – decida vender sus propiedades a Celulosa Arauco y Constitución S.A. (más conocida como Arauco), compañía forestal chilena que en la actualidad posee desarrollos comerciales y financieros en diferentes lugares del mundo (Wimer; Hellmund, 2019).

Comienza así la tercera etapa señalada por Ramírez (2018) con el dominio del modelo de agronegocio forestal. Dicho modelo refiere a una lógica de acumulación basada en la producción a gran escala, el uso de biotecnologías, la conexión con capitales financieros y nuevas formas de organización de la producción tendientes a la expansión de monocultivos, con escasas articulaciones con las dinámicas territoriales locales (Gras; Cáceres, 2017). El continuo crecimiento de la actividad forestal no solo atrajo inversiones nacionales y extranjeras, sino que también aumentó la demanda de tierras, desplazando a otras actividades.

Este desplazamiento se tradujo en una reducción en el número de explotaciones agropecuarias con límites definidos, principalmente en el Alto Paraná misionero, según el último Censo Nacional Agropecuario de 2018 casi 1000. La reforestación a gran escala con especies exóticas, organizada por grandes empresas, condujo a mayores flujos de capital económico y a la concentración de la propiedad de la tierra especialmente en el norte de Misiones, presionando al mismo tiempo el aumento del precio por hectárea de tierra en otras zonas de la provincia (Mastrangelo, 2012) (Figura 1). También según el Censo Nacional Agropecuario de 2018, esta tendencia hacia la concentración de la tierra en grandes propiedades queda en evidencia marcadamente en el departamento de Iguazú donde, a medida que aumenta la superficie de explotaciones agropecuarias mayores a 2500 hectáreas, se reducen el número total de explotaciones en esa escala (Martinez *et al.*, 2021).

El lugar de la agricultura familiar en la provincia de Misiones

La variación entre 1988 y 2002 de los regímenes de tenencia de la tierra indica, un marcado aumento de superficies con propiedad regular de escalas mayores a 2500 hectáreas por explotación agropecuaria, y también de superficie con ocupación de hecho. Además, Misiones presenta la mayor superficie relativa de tierras extranjerizadas, según lo indica el Informe de Extranjerización de mayo de 2020, disponible en el sitio de la Dirección Nacional del Registro Nacional de Tierras Rurales. En ese sentido, desde lo económico y social coexisten tensiones y acuerdos entre distintos sectores como el de la agricultura familiar con respecto a la determinación de los espacios productivos lo que podría llevar, como ha ocurrido en otras provincias, a acrecentar la relevancia del acceso a la tierra por parte de los campesinos e indígenas, que son los actores sociales más desfavorecidos (Schiaivoni *et al.*, 2008).

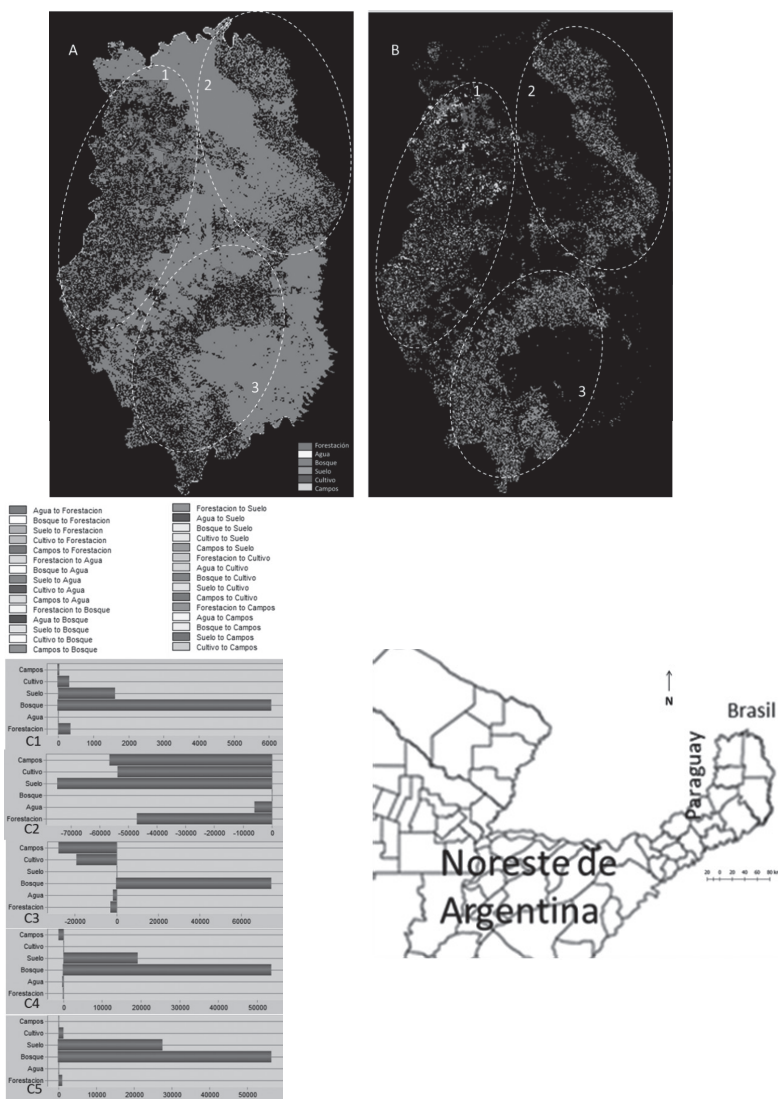


Figura 1. A- Persistencia de usos de la tierra de 1990 a 2015. Lo que se observa en negro es porque experimentó algún cambio. B- Distintos perfiles de cambio en el uso de la tierra según se especifica en la leyenda. 1, 2, 3 señalan orientativamente tres tendencias de cambio que parecen compartir características en común. C1- Superficie de coberturas en hectáreas que se transformaron en cuerpos de agua. C2- Superficie de cobertura de bosque en hectáreas que se reemplazaron por otros usos. C3- Ganancias y pérdidas de superficie de coberturas en hectáreas que pasaron a suelo desnudo. C4- Superficies de cobertura en hectáreas que se sustituyeron por cultivos (excepto campos), C5- Superficie de coberturas en hectáreas que se transformaron a campos

Fuente: Below (2022).

Misiones cuenta actualmente todavía con una importante cantidad de población rural e indígena en comparación con otras provincias de la Argentina (Proinder, 2007; Bolsi *et al.*, 2009; Schiavoni; Gallero, 2017). Sin embargo, la expansión de las plantaciones forestales provocó el desplazamiento de las comunidades indígenas y los pequeños agricultores con tenencia irregular de la tierra (Bidaseca, 2012; Schiavoni; Gallero, 2017). Con la implementación del modelo productivo forestal en la provincia no solo se incrementó la superficie de las plantaciones, sino que también los índices de desocupación.

El despido de los trabajadores forestales fue progresivo en base a diferentes transformaciones generadas en los procesos laborales, como la mecanización de las actividades de raleo, podas y cosecha (Ramírez, 2015; Gómez Lende, 2016; Ramírez, 2019). Quienes se vieron mayoritariamente perjudicados por las consecuencias de este cambio en el modelo, fueron los pequeños productores, las comunidades indígenas y los trabajadores rurales excluidos (Arzeno *et al.*, 2015; Ramírez, 2019). Esto derivó en una masiva migración rural-urbana principalmente en el Alto Paraná misionero, donde el modelo forestal se consolidó.

Misiones es la segunda provincia a nivel nacional en cantidad de conflictos por la tenencia de la tierra y la primera en la cantidad de familias de pequeños productores involucradas en los mismos (MAGyP, 2013; Martínez *et al.*, 2021). Los conflictos sociales relacionados con la tenencia de la tierra se han profundizado debido a las relaciones capitalistas en los contextos rurales. Por un lado, la ocupación de tierras privadas fue funcional a la estrategia de expansión de las grandes empresas porque aseguraron el acceso a tierras productivas y la mano de obra barata (Arzeno; Ponce, 2012). Las industrias forestales, agrícolas y tabacaleras, fueron capaces de comprar pequeñas parcelas o llegar a acuerdos contractuales con los pequeños productores para ampliar sus fuentes de abastecimiento de materia prima, diversificar los riesgos de producción entre miles de productores individuales – que responden a las posibles pérdidas con su propio capital – y controlar el almacenamiento y la provisión de suministros industriales y, por tanto, los precios de compra y venta de materias primas y productos (Cendejas, 2014). Por otro lado, estas estrategias de las grandes empresas fueron acompañadas por políticas de promoción nacionales y provinciales, algunas de éstas favoreciendo directa o indirectamente la expansión capitalista de ciertos cultivos.

El Instituto Forestal Nacional (Ifona) y el Fondo Especial del Tabaco (FET) realizaron transferencias de capital a través de subsidios y créditos blandos a determinados sectores productivos. Las transferencias se realizaron

sin analizar en perspectiva la distribución regional de estos recursos dentro de las cadenas de valor, los cambios en el uso de la tierra y la mano de obra.

El modelo productivo entró en crisis a causa de varios factores, lo que tuvo consecuencias negativas y promovió cambios de las políticas para la agricultura familiar en la provincia (Arzeno *et al.*, 2015). Es así que el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (% de la población con más de una necesidad básica insatisfecha) en Misiones es del 15,6%, mientras que en Argentina es del 9,1% (Indec, 2012).

Parte de la expulsión de pequeños productores, la migración rural-urbana, la pauperización social y aumento de la población sobrante para el capital ha sido contenida por políticas asistenciales del Estado (Chifarelli, 2010; Izquierdo *et al.*, 2011; Mastrangelo *et al.*, 2011; Ramirez, 2018). La capacidad de capitalización y el destino de la producción agrícola determinaron dos tipos de sujetos en la agricultura familiar (Baranger *et al.*, 2008). Por un lado, los colonos, y por otro, un grupo más heterogéneo de productores con diferente acceso a los beneficios derivados de los SE, incluyendo a los “ocupantes” o “intrusos” de tierras privadas o públicas. Estos cambios en la institucionalidad y el surgimiento de programas aparentemente contradictorios en objetivo deben leerse siempre en interrelación a dinámicas globales que han direccionado políticas de promoción e impactos territoriales en una dirección similar.

Capacidades adaptativas de la agricultura familiar

Ante los problemas estructurales de acceso a la tierra y al agua, así como la falta de acceso al crédito, las asimetrías en la asimilación de tecnologías, la desigual competencia con las cadenas comerciales, los pequeños productores han desarrollado capacidades de adaptación para asegurar la subsistencia y lograr la organización necesaria para acceder a más capital económico, a la regularización de la tenencia de la tierra y a los mercados locales y regionales. Estas capacidades han sido a su vez el resultado de factores culturales y de la interacción histórica con el entorno.

Misiones es una provincia con “tradición movimentista” según se puede rastrear en la historia desde la Masacre de Oberá a principios de siglo XX, la represión al Movimiento Agrario Misionero (MAM), las ligas agrarias en la década de 1970, y las acciones colectivas de los colonos yerbateros, tealeros, y tabacaleros en la década de 1990 que han derivado en nuevas formas institucionales en el siglo XXI (Ramírez, 2014).

En las últimas tres décadas, se ha producido una gran cantidad de procesos de organización y resistencia por parte de los actores locales (Manzanal; Arzeno, 2011). El deterioro de la calidad de vida de la población desde los años 90', ha promovido debates sobre la pobreza rural y la producción agrícola alternativa. Para principios de 1990, frente a la crisis en el sector foresto-industrial y la desregularización de las instituciones de control, se diseñaron e implementaron programas de desarrollo rural que, con el apoyo de organismos internacionales a través del crédito y la cooperación, promovieron "programas focalizados, dirigidos a una población previamente definida, organizados en proyectos de carácter grupal y de alcance micro" (Carballo González, 2007, p. 65).

En el mismo período se constituye la Red de Agricultura Orgánica de Misiones (Raom), que integraba a productores y técnicos de campo, entre otros. A través de esta Red, se canalizaron las primeras discusiones en torno a la agroecología y a la organización comunitaria, coincidiendo con los mensajes emergentes de la Cumbre de Rio-92. Seguidamente, se implementa el Programa Social Agropecuario a principios de los 2000' fortaleciendo la organización de grupos de base, a lo largo de toda la provincia. Con el asesoramiento de técnicos de diferentes organismos del Estado (del Programa Social Agropecuario, luego se consolida la Subsecretaría de Agricultura Familiar con parte del equipo técnico que catalizó los procesos nombrados anteriormente), estos grupos ganaron más miembros y se formalizaron a través de asociaciones civiles u otros formatos organizativos.

En 2003, en medio de una profunda crisis económica, se crea el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Las organizaciones sociales y barriales y los representantes del municipio, comenzaban a ser actores clave para llegar a lugares donde el Estado no llegaba.

En Misiones, a partir de la década del 2000', tras los despidos masivos de trabajadores en la industria forestal (Chifarelli; Deslcazi, 2008), se realizaron progresivas tomas de tierras en el Alto Paraná. Las comunidades se asentaron en los intersticios de las plantaciones forestales evitando en varias oportunidades los desalojos, a través de distintas medidas que tomaron trascendencia pública y que se evidencian en la memoria colectiva de estos actores. Estas ocupaciones han sabido responder a estrategias desarrolladas por las familias para lograr su permanencia en la región, asociadas a los cambios productivos y al abandono de los obrajes por parte de las empresas forestales, lo que fue desarrollado en la sección anterior (Schiavoni; Alberti, 2014). Los pequeños agricultores, en su mayoría con tenencia precaria de la tierra, también implementaron la agricultura de subsistencia, vendieron mano de obra en otras

actividades económicas (Baranger; Schiavoni, 2005), y organizaron sucesivos reclamos por el acceso a servicios e infraestructura básica (electricidad, agua, caminos, escuelas, centros de atención primaria y viviendas).

El rol de las mujeres en estas medidas de protesta fue muy relevante, ya que fueron quienes se encontraban la mayor parte del tiempo en los territorios, dado que los hombres vendían su fuerza de trabajo para actividades forestales en la provincia de Corrientes y se ausentaban varios meses de los hogares.

En este mismo período se da el “Conflicto con el campo” en el 2008, y luego la discusión por la estatización de YPF. Tras una derrota palpable en las elecciones legislativas del 2009, el gobierno nacional al menos elaboró dos grandes programas de asistencia social: i) el “Argentina Trabaja” que incorporaba desocupados en cooperativas para tareas de infraestructura comunitaria. Pero, los medios de comunicación, lo acusaban por un lado de fomentar el clientelismo, y por el otro que promovía la precariedad al ofrecer salarios por debajo del mínimo establecido por la ley; ii) la “Asignación Universal por Hijo”, entró en vigencia por decreto, y fue complementada al año siguiente con la “Asignación Universal por Embarazo”. Durante 2011, como una consecuencia directa de las cooperativas creadas en el Argentina Trabaja, se funda la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) que incluía al Movimiento Evita, el Movimiento de Trabajadores Excluidos, agrupaciones indigenistas, trabajadores agrarios, organizaciones piqueteras, cristianas, sectoriales, comedores, cooperativas de recolectores, cartoneros, entre otros.

Estos antecedentes, junto con el acercamiento de algunas experiencias de los nuevos movimientos sociales que surgieron, hacen emerger la iniciativa de distintos grupos de pequeños productores en Misiones de promover una expropiación de tierras a las grandes empresas forestales, para asegurar el acceso y/o regularizar la tenencia de las unidades productivas, con el fin de mejorar los medios de subsistencia de las familias rurales.

El caso paradigmático de esta iniciativa es el de los Productores Independientes de Piray (PIP) (Ramírez, 2018). Los fundadores de varios asentamientos originales aportaron experiencias propias o de familiares en contextos similares de conflicto por la tierra en Paraguay y en Brasil (Wimer; Hellmund, 2020). Estos actores migraron a Misiones para realizar trabajos de campo en empresas forestales (Ramírez, 2019). Las dinámicas transfronterizas plantean un área de interfase, donde los procesos de integración significan el surgimiento de formas de organización económica y social, que implican una amplia gama de intercambios. La influencia de estos actores desfavorecidos en la toma de decisiones mejoró y, a su vez, se desarrollaron narrativas con otros valores ambientales y sociales (Ferrero, 2009).

Se buscó aprovechar el asesoramiento técnico del Estado, y de todos aquellos profesionales o técnicos no empresariales, considerándolos aliados estratégicos. El acumulado de esos procesos sociales hoy se ve reflejado con algunas experiencias concretas. El conocimiento de quienes lideraron las acciones colectivas para la regularización de la tenencia de la tierra, les permitió coordinar una serie de acciones colectivas ejecutadas periódicamente durante varios años, hasta actualmente haber logrado la creación de cooperativas agrícolas, optimizar los procesos de producción y comercialización, e incidir en la discusión de nuevos modelos productivos emergentes. Esta adaptación justifica, en parte, la atención que actualmente se presta a la recepción de estudiantes universitarios y otros representantes de actores claves como acción política de las organizaciones. También han aprendido a construir contenidos mediáticos para influir en las negociaciones y demandas de acceso con las autoridades locales y regionales. Se han generado vínculos con organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales e iniciativas estatales (Ferias Francas).

Durante el último período del gobierno nacional en 2015, las organizaciones sociales llegaron a un alto grado de diálogo y unidad que les permitió establecer una agenda a partir de 2016. Las nuevas organizaciones marcharon al Ministerio de Trabajo reclamando un Sindicato de Excluidos a fines del gobierno de 2015. Durante el gobierno de Cambiemos, los movimientos sociales (CTEP, la Corriente Clasista y Combativa y Barrios de Pie) realizaron una histórica movilización de unidad por la fecha de San Cayetano. El gobierno nacional cedió para tener paz social, y las organizaciones ganaron poder de negociación.

Los programas sociales implementados a partir de la Ley de Emergencia Social (Ley 27.200) y Ley de Emergencia Alimentaria (27.519), les permitieron expandirse. A partir del 2016 aumentó la inversión en planes sociales y programas de empleo. Se rebautizó al “Argentina Trabaja” como “Hacemos Futuro” y se incrementó en unos 150.000 beneficiarios. También se aumentó el seguro de desempleo y se crearon planes de primera infancia y de atención a la vejez.

A partir de 2016, varias experiencias de organizaciones comunitarias han incidido en la generación de conocimiento e información local y en la agenda académica, posicionándose en las instituciones educativas y técnicas a través de la formalización de proyectos de investigación, extensión e intercambio (un ejemplo de ello es el proyecto Usubi, Pnud ARG 15/G53).

Se ha promovido una nueva agricultura agroecológica de pequeña a mediana escala. Algunos productores relativamente capitalizados han desarrollado estrategias que, en principio, se alejaron de la comercialización y se centraron en el autoconsumo, el trueque y/o la comercialización de los excedentes de producción a pequeña escala (Schiavoni; Alberti, 2014). Además, desde 2018, se

evidencia el surgimiento de iniciativas de comercialización directa a través de bolsones de verdura, el fortalecimiento de las Ferias Francas y otros espacios de intercambio de productos y conocimiento (por ejemplo, las Ferias Provinciales de Semilla y plenarios provinciales de las diferentes organizaciones emergentes en la provincia). Por otro lado, las comunidades indígenas han implementado la construcción de huertos y la crianza de aves con financiamiento público o privado, ha representado un cambio de valores que les permite ensayar otras formas de adaptación económica a través de los alimentos para el autoconsumo. También han generado empresas de turismo comunitario con senderos interpretativos (con artesanías, plantas medicinales y elementos ceremoniales).

Entre 2016 y 2020 se consolidaron en el norte de Misiones dos procesos organizacionales que ayudaron a configurar una interacción más estable y con capacidad para apalancar cambios en la política pública ambiental, económica y social. Por un lado, la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), organización con presencia nacional, contribuyó a fortalecer el proceso de formalización de los Productores Independientes de Piray y sumar otros grupos dispersos de la región (principalmente en Montecarlo y Eldorado), lo que permitió el intercambio de conocimientos y experiencias organizativas. Por otro lado, el Movimiento de Trabajadores Excluidos (Rama Rural) entra en contacto con diferentes experiencias de grupos de productores (en Puerto Libertad y Pozo Azul inicialmente y luego a lo largo de toda la provincia). Ello derivó en nuevas prácticas de manifestaciones y visibilización de la problemática rural (de cortes de ruta con niveles de conflictividad alta con las fuerzas de seguridad, a “verdurazos” y ferias de comercialización y concientización sobre la importancia de la agricultura familiar), y en la incorporación de comunidades originarias a las reivindicaciones colectivas.

¿Cuál es el estado actual de la agricultura familiar en Puerto Iguazú?

Las limitaciones socio-territoriales de Iguazú demarcadas biofísicamente por el Parque Nacional Iguazú, el Parque Provincial Puerto Península y los ríos Paraná e Iguazú, obstaculizan el reordenamiento de la trama urbana (Maidana, 2016). La problemática urbana y el acelerado crecimiento poblacional, se suman a un Estado municipal carente de políticas públicas adecuadas para resolver la carencia de servicios y viviendas, una población con bajas condiciones socioeconómicas y pocas alternativas individuales para resolver sus necesidades de vivienda, dados los elevados precios de la tierra y la construcción. La ciudad carece de una adecuada planificación, su trazado es caótico y tiene falencias en los servicios básicos de agua y electricidad, no cuenta

con sistema cloacal y los arroyos que atraviesan el ejido municipal están contaminados (Nuñez, 2009).

En este contexto, a partir del 2001, una pronunciada corriente poblacional espontánea de origen rural, fue ocupando áreas periurbanas, conformando asentamientos precarios, con escaso nivel organizativo, que fueron intentados de coordinar a través de varios instrumentos legales y de planificación. Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas no tenían líneas de trabajo explícitas en cuanto al desarrollo de la agricultura familiar. Las dos áreas periurbanas donde se desarrolla, en diferentes grados de extensión y complejidad, la agricultura familiar, campesina e indígena de Puerto Iguazú son “Las 600 hectáreas” y “Las 2000 hectáreas” (Nuñez, 2009; Furlan *et al.*, 2015; Zimmermann *et al.*, 2022). Las características de cada una son disímiles, pero se ven afectadas por dinámicas socio-ecológicas comunes, propias de la configuración del paisaje en donde están insertas. La dinámica de desarrollo de Puerto Iguazú está muy influenciada por las iniciativas públicas, que han buscado favorecer cada vez más la inversión privada en turismo (Zimmermann *et al.*, 2022).

Las 600 hectáreas están destinadas al desarrollo de actividades ligadas al turismo, siendo otorgadas en concesión a grandes cadenas hoteleras y gastronómicas de capitales extranjeros. Constituidas por terrenos que el Ejército Argentino entregó en 1981 a la Provincia para promover la actividad turística y con ella, inversiones para el destino para atraer contingentes que demanden servicios de alto nivel.

La construcción del megaproyecto hotelero y gastronómico fortaleció la concepción espacial de enclave agudizando la diferenciación territorial y la segregación social al fundar áreas restringidas exclusivas, clausurando el acceso y disfrute a los sectores de menor poder adquisitivo (Nuñez, 2009). La distribución espacial habilitó el acceso al río Iguazú de todos los emprendimientos del predio, pero generó una zona diferencial segregada en una franja de 265 hectáreas al sureste para instalar la reserva natural de la comunidad Mbya Guaraní Yryapú (Figura 2). La adjudicación de tierras para la comunidad se hizo de manera inconsulta. Esta área está dividida en distintas zonas asignadas desde su origen, a saber: zona 1 (25%) Social, Cultural y Deportiva, Recreación, Esparcimiento y Actividades complementarias al Turismo; zona 2- (10%) Hoteles 3 y 4 Estrellas; zona 3- (10%) Hoteles 4 y 5 Estrellas; zona 4- (10%) Actividades Ecoturísticas y Campo de Golf y zona 5- Reserva Natural y Cultural Mbya Guaraní (265 ha comunidad Yryapú). Esta última zona es la que resulta de interés. La comunidad está compuesta de 80 hogares de los cuales 20 son deficitarios en necesidades básicas. El tipo de tenencia de la tierra es colectivo con título (Folio Real-Matricula n° 8897-8978 Pto. Iguazú).

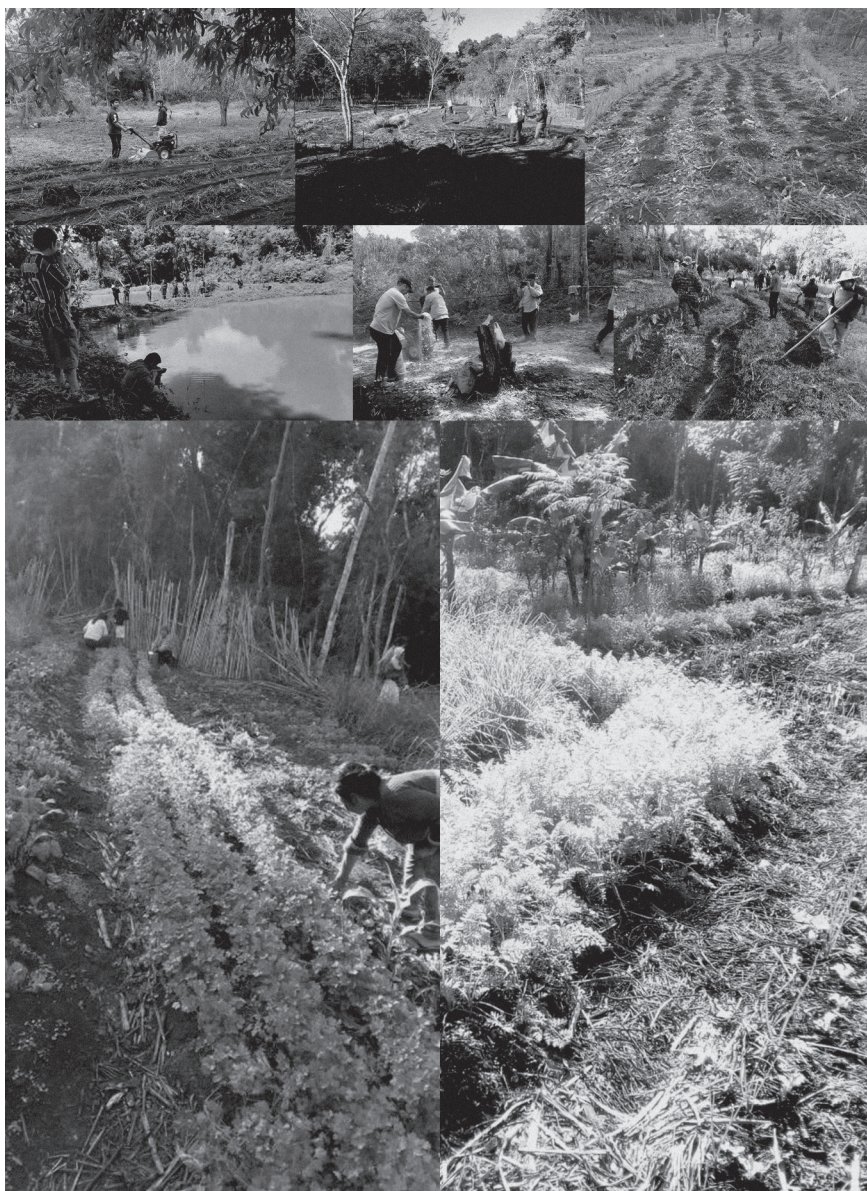


Figura 2. De arriba hacia abajo se observan diferentes etapas de la preparación de la huerta comunitaria de Yriapú en las 600 hectáreas. Se utilizan técnicas agroecológicas diversas como encalado, curvas de nivel, cultivos de servicio -hospedadores de polinizadores y de cubierta y fijación de nitrógeno-. Todo es realizado de manera colectiva. Se integra a su oferta de turismo de base comunitaria a través de un estanque para piscicultura y pesca y pague

Fuente: Autoría propia (2022).

En cuanto a las características de infraestructura encontramos que la provisión eléctrica se realiza a través de mono hilo con una línea bajando por cada casa, y luego la distribución interna con alargues. El agua para consumo proviene principalmente de pozo perforado, habiendo cuatro en toda la comunidad e insuficientes tanques para almacenamiento. Por lo general, no hay cañerías para distribución de agua en las casas, fría o caliente. Tampoco cuentan con acceso a internet, más allá de algunos celulares.

La mayoría de las casas se encuentran construidas con madera, techos de paja y tacuara (algunos de chapa), y piso de tierra o madera. Todos en estado regular a malo. Las casas suelen tener hasta dos ambientes y son usadas para dormir, cocinar y realizar algunas actividades sociales. El baño está fuera de la vivienda, y por lo general del tipo letrina.

Los espacios destinados para la producción se encuentran dentro y fuera de la vivienda, y también son comunitarios. Dentro o en el patio de la vivienda se preparan artesanías. En algunas tienen una pequeña huerta doméstica y otras crían gallinas. Recientemente, se encuentran armando huertas comunitarias y otros proyectos colectivos. Indican también que las actividades exclusivas de las mujeres son la limpieza del hogar y el mantenimiento de la huerta.

En la zona hay una escuela primaria, una secundaria y una secundaria para adultos (menos de 10 minutos para llegar desde cualquier parte de la comunidad). Además, cuentan con una sala de primeros auxilios y espacios de recreación común, donde el principal es una cancha de fútbol. Con respecto a la alimentación, cubren parte de la misma con productos propios de cada casa y algunos que provienen de huertas o espacios comunitarios, por lo que predomina la producción agrícola para autoconsumo: maíz, mandioca, poroto, batata, cultivos ocasionales de huerta, producción avícola, con intención de expandirse hacia otro tipo de producciones (piscicultura, vivero de orquídeas).

Las 2000 hectáreas, desde la transferencia al municipio en 1990 por parte del Ejército Argentino, se han ido convirtiendo en un espacio de creciente valor económico, ecológico y social, destinado a absorber el crecimiento urbano, a través de asentamientos espontáneos de migrantes de otros puntos de la provincia, de Buenos Aires y otras grandes ciudades del país, Paraguay y Brasil (Nuñez, 2009).

En este marco, a pesar de la existencia de lotes y áreas ociosas, las 2000 hectáreas aparecen en el discurso de funcionarios y comunidad como el único espacio urbanizable, hacia donde canalizar la creciente población, incrementada por el desarrollo de las actividades turísticas.

Los principales usos asignados a esta zona son: a) tierras para explotación agrícola y viviendas; b) proyectos productivos con objeto de generar puestos de trabajo mediante inversiones del sector empresarial con capacidad económica; c) proyec-

tos turísticos con financiamiento de origen local o extralocal; d) construcción de casas quintas o chacras de fin de semana y e) expansión de la actual planta urbana.

El tamaño promedio de las unidades productivas relevadas es de 1 hectárea, aunque algunas llegan hasta 3 hectáreas, mientras que otras son parcelas domésticas (<2000 m²). La mayoría de las unidades productivas cuentan con huerta y chacra. En tanto un menor número de unidades productivas tienen monte.

El 80% obtiene el agua para consumo de pozo propio o de vecinos, mientras que el resto compra agua embotellada o recibe de reparto municipal, por lo que ninguna de las unidades productivas relevadas tiene agua de red. El 64% cuenta con un tanque para almacenamiento, mientras que el resto no dispone de medios para almacenamiento.

El 56% no tiene medidor de energía eléctrica, sino que recibe prestada la luz de un domicilio vecino. Por otro lado, el 52% de las unidades domésticas utilizan leña o carbón de manera exclusiva para cocinar. Los principales factores de riesgo para la producción que se identificaron fueron la falta de agua y sequías frecuentes, los factores biológicos (como insectos y hongos), los financieros, y luego otros factores climáticos como el granizo, vientos fuertes y heladas.

El 90% de las unidades productivas relevadas tiene frutales en su predio, la mayoría diversificados en al menos 3 especies diferentes y para autoconsumo. Los frutales más frecuentes que se encuentran son cítricos (mandarina, limón y naranja). Además, se identifican numerosas unidades productivas con palta, banana y mamón. El 40% de los entrevistados venden de manera directa o en feria franca los productos de la huerta (principalmente mandioca y hortalizas de estación) y frutales.

El 70% de las unidades productivas cuenta con animales, principalmente para autoconsumo. De ellos, los más frecuentes son las gallinas, aunque también hay producción de cerdo, patos, y conejos. Se identificaron dos unidades productivas con vacas, para autoconsumo de carne y venta de leche.

Del monte además obtienen leña y abono, así como plantas medicinales y algunas frutas silvestres para autoconsumo esporádico. La mayoría de las unidades productivas no cuentan con otros ingresos relacionados al predio, a excepción de algunas que cuentan con oferta turística y/o cabañas o locales comerciales. Por otro lado, la mayoría cuenta solo con herramientas básicas para la producción, y ninguna de las unidades productivas relevadas tiene máquinas para preparación de terreno (rotovator, tractor, yunta, entre otros) (Figura 2). Se identificó también que la gran parte utiliza insumos químicos para el control de plagas y malezas.

Para la mayor parte de los/as encuestados/as hay que mejorar servicios, caminos, escuelas, así como cambiar políticas del estado municipal, provincial y nacional. Dadas las actuales limitaciones, la mayoría también acuerda que no se puede producir mucho, y que además no hay alternativas de trabajo en la zona.

Sin embargo, la mayoría desea quedarse en el lugar donde vive, pero con la posibilidad de trabajar más eficientemente en su unidad productiva.

Menos del 15% identifica a algunas instituciones relacionadas al asesoramiento productivo y la asistencia técnica, entre ellas la Feria Franca, las Secretarías de Agricultura Familiar de la Nación y la Provincia, el Inta y el Municipio. Sin embargo, a pesar de las dificultades nombradas anteriormente, la mayoría de las personas indican que no reciben ningún tipo de asistencia técnica ni asesoramiento para la producción. El 60% no participa de ninguna organización o grupo organizado, mientras que quienes, si integran, lo hacen principalmente en la Asociación 2000 hectáreas, el Colectivo Social Iguazú, la Comisión Vecinal Saltos Mbocay o la Feria Franca, por ejemplo, a través de su participación en el mantenimiento de huertas comunitarias (Figura 3).



Figura 3. Vecinos de las 2000 hectáreas aprenden a realizar bioinsumos para utilizarlos en las huertas comunitarias que abastecen parcialmente a comedores en la zona. Desarrollo de plantinera y planificación de un cronograma productivo

Fuente: Autoría propia (2022).

A pesar de tratarse de una ciudad con un numeroso afluente turístico que tracciona la demanda de variados insumos gastronómicos, a la que se suma la demanda de la población local, la producción agropecuaria, y en especial la hortícola, responde a la misma tendencia que todo Misiones, la gran mayoría de los alimentos provienen de afuera de la provincia.

Cierta parte de la demanda de sectores de clase media y de algunos emprendimientos hoteleros y gastronómicos, es cubierta por los productos provenientes de Andresito y Puerto Libertad, dos pueblos más pequeños que forman parte del cinturón periurbano externo de la ciudad. Por lo general, la comercialización en estos casos se hace de manera directa, semanalmente y realizando un pedido con anticipación. La entrega se realiza con bolsones en el caso de consumidores minoristas, y en cajas o a granel en el caso de emprendimientos de mayor escala.

Más recientemente, durante y luego de la pandemia por Covid-19, productores de las 2000 hectáreas empezaron a organizarse de manera comunitaria, con el apoyo de movimientos de base locales preexistentes y por iniciativa de la gestión de la Administración de Parques Nacionales. Este último había entendido que frente al complejo contexto de recesión generado por la caída de la actividad turística, era necesario asegurar en principio el autoabastecimiento de alimentos.

Ese proceso de generación de capacidades al 2022 continúa y se han sumado otras organizaciones como el Movimiento de Trabajadores Excluidos –rama rural–, a través de cursos de formación y acompañamiento de la Cooperativa Parajes Unidos de Puerto Libertad. Además, en la comunidad Yryapú, también se desarrollaron actividades similares y actualmente se encuentran consolidando una unidad productiva bajo el modelo de sistema sucesional sintrópico o agrofloreza y piscicultura, que se suman a sus propuestas de turismo de base comunitaria que permiten generar ingresos para la comunidad, en medio del enclave turístico.

Para el municipio de Puerto Iguazú, un municipio netamente turístico afectado fuertemente por la pandemia, es fundamental encarar otras acciones vinculadas a la seguridad alimentaria. Además de las experiencias desarrolladas en los párrafos anteriores, a partir del trabajo de campo pudo evidenciarse que durante la pandemia otros rubros como el de transporte de pasajeros (transfers, taxis y remises) y empleados de turismo o dueños de pequeños emprendimientos, buscaron alternativas para la complementación salarial (que en varios casos sufrió recortes de hasta un 50%) también en la producción hortícola como en otras actividades (incluso ilegales como el contrabando minorista y el transporte de personas con Brasil y Paraguay).

A pesar de contar también con el acompañamiento del Ministerio de Turismo de la provincia y otros organismos estatales, la situación en muchos casos llevó a la quiebra de los emprendimientos, a la migración de empleados a otras ciudades que parecían recuperarse más rápido de la recesión, y por ello a la pérdida de capital humano y social. Por ello, según las entrevistas realizadas a funcionarios municipales y provinciales, las áreas municipales de Acción Social, Juventud, Ambiente y Turismo (con apoyo de la Secretaría de Estado de Agricultura Familiar) comenzaron a abordar a partir de 2021 temas vinculados al lanzamiento del programa de Huertas Familiares, que desarrollado en 15 barrios del municipio, y capacitando a los presidentes de las comisiones barriales y familias que en esta primera etapa harán sus huertas. Se han realizado entregas de kits de semillas y visitado las instalaciones de la Feria Franca del barrio Iprodha y de la Plaza de los niños.

Las Ferias Francas son una estrategia de comercialización directa y articulación entre productores, consumidores y el Estado, desarrolladas en toda la provincia de Misiones, existiendo en la actualidad más de 70 (Zimmermann *et al.*, 2022). Se consideran el conjunto de puestos móviles o fijos que funcionan en espacios públicos o privados cedidos por la Provincia, Municipios y/o particulares, destinados exclusivamente a la venta minorista de productos alimenticios, frutihortícolas, de granja, panificados, regionales y productos elaborados artesanalmente de los pequeños y medianos productores, constituidos en simples asociaciones y con autorización municipal.

En las Ferias Francas se realiza la venta directa, aunque a menor escala y con poca regulación de precios y coordinación de oferta y demanda, principalmente de productos hortícolas. Los datos censales provinciales indican que la mayor parte del volumen de las hortalizas frescas se comercializa en mercados Central de Misiones (70%), El resto de la producción se comercializa a través de la Feria Franca y Mercado Zonal. En particular, Puerto Iguazú no cuenta aún con un Mercado Concentrador, aunque según referencias de funcionarios municipales entrevistados recientemente, estaría en proyección la construcción de uno. Sin embargo, actualmente una docena de agricultores familiares participan en la Feria Franca en Puerto Iguazú, mientras que se estima que el número de agricultores familiares en el municipio es de unos 50, según percepciones de miembros de la Feria Franca (Zimmermann *et al.*, 2022), otros estudios indican que en todo el casco urbano y peri-urbano existen al menos 350 domicilios que tienen huertos incipientes (Furlan *et al.*, 2015). Históricamente, la planta urbana de Puerto Iguazú y sus alrededores han tenido una baja producción agrícola, tanto en volumen como en diversi-

dad de productos y agricultores involucrados. Esto ha llevado a una reducción de la expresividad de las políticas públicas de promoción de las ferias agrícolas en la región de la triple frontera (Zimmermann *et al.*, 2022).

Consideraciones finales

Por lo visto anteriormente, en Puerto Iguazú, como en el resto de la provincia, existe una importante cantidad de productores, pero un escaso volumen de producción que se dirige principalmente al autoconsumo. En la provincia, la horticultura se caracteriza por su amplia distribución geográfica y por la diversidad de especies que produce. A pesar de que la mayor parte de la demanda es satisfecha por ingresos extra provinciales, existen puntos de venta de la producción local como los mercados zonales y las Ferias Francas. Según los datos oficiales del Mercado Central de Misiones la producción en kg anual ronda los 3,2 millones, por lo que el 20% de los que consume la provincia es de origen local (Anello, 2020). Sin embargo, de los cultivos de tomate y morrón, el 3% es de producción local el resto es producción extrazona, también ocurre con la producción de frutilla que la misma representa el 2% del volumen que se comercializa en la provincia. La producción de verduras de hoja ocupa el 80% de este 20%.

Uno de los principales problemas que surge es que los eslabones de la cadena hortícola se encuentran desarticulados y en muchos casos son requeridas capacitaciones para elevar el volumen de producción, aprovechar correctamente los insumos y conocer métodos alternativos de producción. Por otra parte, la logística de traslado hacia los centros urbanos de mayor consumo no está consolidada y, en la mayoría de los casos, son pequeños productores que trasladan sus productos en sus vehículos y venden en ferias y al menudeo de manera informal. Si bien se han realizado a lo largo de varios años acciones aisladas tendientes a hacer de la horticultura una alternativa productiva que ocupe un lugar destacado dentro del Producto Bruto Agropecuario Provincial, no existía hasta el año 2016 un plan rector que permita, en un plazo razonable de tiempo, transformar los enunciados sobre las posibilidades de la horticultura local en objetivos logrados de alto impacto. En Puerto Iguazú, el desarrollo de la horticultura tendría un doble impacto ya que actualmente se cubre con producción propia un pequeño porcentaje de la demanda y existe, aun un alto índice de desocupación. Integrar a las comunidades originarias, los asentamientos rurales que proyectan emprendimientos de turismo de base comunitaria, y las unidades domésticas con producción agrícola urbana en

una red de producción primaria-generación de valor agregado-comercialización, podría ser un primer paso hacia la consolidación de un sistema de gobernanza local de los tramos cortos de comercialización hortícola. Este sistema podría lograr la inclusión de parte de la población económicamente activa que se encuentra limitada a un esquema de economía informal, y con ello incrementarse incluso la disponibilidad de recursos para desarrollar proyectos de restauración ecológica en las zonas de amortiguamiento de las áreas naturales protegidas que delimitan el municipio.

Referencias

ANELLO, María Cecilia. Mercados de coordinación estatal para la agricultura familiar: el caso del Mercado Concentrador Zonal de Posadas, Misiones. **Revista Pilquen**, v. 23, n. 1, p. 16-27, 2020.

ARZENO, Mariana. (Des)ordenamiento territorial e inclusión socio-espacial: desafíos para la agricultura familiar en el campo de las políticas públicas en Argentina. Estudios de caso. **Proyecto Inédito**. PICT 2015-2240, 2015.

ARZENO, Mariana; PONCE, Mariana. El rol del Estado y las políticas públicas de “desarrollo” en Misiones. Contradicciones emergentes con relación a la agricultura familiar. *In*: MANZANAL, Mabel; PONCE, Mariana (orgs.). **La desigualdad ¿del desarrollo?** Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2013, p. 69-102.

AUER, Alejandra *et al.* El papel del capital social y las acciones colectivas en la conservación y gestión del capital natural. **Environmental Science y Policy**, v. 107, p. 168-178, 2020.

AYOB, Noorseh; TEASDALE, Simon; FAGAN, Kylie. How social innovation ‘came to be’: Tracing the evolution of a contested concept. **Journal of Social Policy**, v. 45, n. 4, p. 635-653, 2016.

BARANGER, Denis. La construcción del campesinado en Misiones: de las Ligas Agrarias a los “sin tierra”. *In*: SCHIAVONI, Gabriela (ed.). **Campesinos y agricultores familiares**. La cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX. Misiones: Ediciones Ciccus, 2008, p. 33-70.

BARANGER, Denis; SCHIAVONI, Gabriela. El político y el censista. A propósito del Censo de ocupantes de tierras privadas en Misiones. **Actas del seminario internacional de Población y Sociedad SEPOSAL**, p. 13-36, 2005.

BARTOLOMÉ, Leopoldo J. La organización de la unidad económica campesina by Alexandre V. Chayanov, Rosa M. Rússovich. **Desarrollo Económico**, v. 14, n. 54, p. 414-419, 1974.

BEBBINGTON, Anthony. Underground political ecologies: the second annual lecture of the Cultural and Political Ecology Specialty Group of the Association of American Geographers. **Geoforum**, v. 43, n. 6, p. 1152-1162, 2012.

BELOW, Jonathan Von. **Capacidades de adaptación, aprendizaje social y gobernanza en sistemas socio-ecológicos de la provincia de Misiones frente a cambios en el uso de la tierra**. 2022. 157f. Tesis (Doctorado en Ciencias Agropecuarias) – Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

BIDASECA, Karina Andrea. **Los sin tierra de Misiones**: disputas políticas y culturales en torno al racismo, la intrusión y la extranjerización del excluido en un espacio social transfronterizo. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Clasco, 2012.

BOGDAN, Robert; TAYLOR, Steven. Toward a sociology of acceptance: The other side of the study of deviance. **Social Policy**, v. 18, n. 2, p. 34-39, 1987.

BOLSI, Alfredo *et al.* Ámbito regional, interrogantes y conjeturas: el territorio del Norte Grande Argentino como contexto de la pobreza. *In*: BOLSI, Alfredo; PAOLASSO, Pablo (comps.). **Geografía de la pobreza en el Norte Grande Argentino**. Tucumán: El Autor, 2009, p. 123-171.

BORRAS, Saturnino; FRANCO, Jennifer. Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis. **Journal of Agrarian Change**, v. 12, n. 1, p. 34-59, 2012.

BRULEY, Enora; LOCATELLI, Bruno; LAVOREL, Sandra. Nature's contributions to people: coproducing quality of life from multifunctional landscapes. **Ecology and Society**, v. 26, n. 1, p. 12, 2021.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. What is sustainable development. **Our common future**, p. 8-9, 1987.

CAMPANELLO, Paula I. *et al.* ¿Es posible el uso sostenible del bosque en Misiones? Necesidades de manejo a diferentes escalas, investigación, intervenciones de alto impacto y más recursos económicos. **Ecología Austral**, v. 29, n. 1, p. 122-137, 2019.

CARBALLO GONZÁLEZ, Carlos. Cincuenta años de agricultura familiar y desarrollo rural en el INTA. **Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios**, n° 26 y 27, p. 63-93, 2007.

CARREÑO, Lorena; FRANK, Frederico C.; VIGLIZZO, Ernesto Francisco. Tradeoffs between economic and ecosystem services in Argentina during 50 years of land-use change. **Agric. Ecosyst. Environ**, v. 154, p. 68-77, 2011.

CENDEJAS, Josefina María. Territorios, bienes comunes y reformas estructurales. Legalizando la acumulación por despojo. Universidad Iberoamericana Puebla. **Revista Rúbricas: Reformas Estructurales**, n. 08, 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3LMgNVQ>. Acceso en: 01 nov. 2022.

CHAFFIN, Brian C.; GUNDERSON, Lance H. Emergence, institutionalization and renewal: rhythms of adaptive governance in complex social-ecological systems. **Journal of Environmental Management**, v. 165, p. 81-87, 2016.

CHEVEZ, Juan Carlos; HILGERT, Norma I. A brief history of conservation in Parana Forest. *In*: GALINDO-LEAL, Carlos; DE GUSMÃO CÂMARA, Ibsen (eds.). **The Atlantic Forest of South America: biodiversity status, threats, and outlook**. Washington: Island Press and Center for Applied Biodiversity Science at Conservation International, 2003.

CHIFARELLI, Diego H.; DESCALZI, Emiliano. Transformaciones en la tenencia y transformación de la tierra en la zona noroeste de la provincia de Misiones y sus consecuencias sobre los pequeños productores. **Jornadas Cuyanas de Geografía**, n. 10, 2008.

CHIFARELLI, Diego. El Modelo de Monocultivos de Coníferas a Gran Escala. Análisis de Sustentabilidad en el Alto Paraná Misionero. *In*: REBORATTI, Carlos (coord.). **Agricultura, Sociedad y Ambiente**. Miradas y conflictos. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2010, p. 9-32. (Serie Monografías de FLACSO).

COLLOFF, Matthew J. *et al.* An integrative research framework for enabling transformative adaptation. **Environmental Science and Policy**, v. 68, p. 87-96, 2017.

COSENS, Barbara *et al.* Identifying legal, ecological and governance obstacles and opportunities for adapting to climate change. **Sustainability**, v. 6, p. 2338-2356, 2014.

EAKIN, Hallie C.; LEMOS, Maria. C.; NELSON, Donald. Differentiating capacities as a means to sustainable climate change adaptation. **Global Environmental Change**, v. 27, p. 1-8, 2014.

EDELMAN, Marc *et al.* Global Land Grabs: historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 9, p. 1517-1531, 2013.

FERRERO, Brián. La lucha contra la selva. Percepciones y usos de la naturaleza entre los colonos misioneros. **Avá**. Revista de Antropología, v. 15, p. 145-159, 2009.

FEY, Susan; BREGENDAHL, Corry; FLORA, Cornelia. The Measurement of Community Capitals through Research. **Journal of Rural Research and Policy**, v. 1, n. 1, p. 1, 2006.

FISCHER, Joern *et al.* Advancing sustainability through mainstreaming a social-ecological systems perspective. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 14, p. 144-149, 2015.

FUNDACIÓN VIDA SILVESTRE ARGENTINA. WWF. **State of the Atlantic Forest: Three Countries, 148 Million People, One of the Richest Forests on Earth**. Puerto Iguazú, Misiones, Argentina, 2017.

FURLAN, Violeta *et al.* Caracterización de los sistemas agroforestales familiares y estrategias de uso del ambiente en el Bosque Atlántico Argentino. **Gaia Scientia**, Universidade Federal Da Paraíba. Centro de Ciências Humanas, Letras y Artes, v. 9, n. 3, p. 69-81, 2015.

GALLOPÍN, Gilberto C. Linkages between vulnerability, resilience, and adaptive capacity. **Global environmental change**, v. 16, n. 3, p. 293-303, 2006.

GARTLAND, H. Martin. **Política y legislación forestales**. 1. ed. Buenos Aires: Hemisferio Sur, 2012.

GLASSMAN, Jim. Primitive accumulation, accumulation by dispossession, accumulation by 'extra-economic' means. **Progress in human geography**, v. 30, n. 5, p. 608-625, 2006.

GÓMEZ LENDE, Sebastián. Industria forestal y acumulación por desposesión en la Argentina: el caso de Alto Paraná S.A. en la Provincia de Misiones. **Campo-Territorio**: revista de geografía agraria, v. 11, n. 22, p. 38-68, 2016.

GRAS, Carla; CÁCERES, Daniel M. El acaparamiento de tierras como proceso dinámico. Las estrategias de los actores en contextos de estancamiento económico. **Población y Sociedad**, v. 24, n. 2, p. 163-194, 2017.

GRAS, Carla; FREDERICO, Samuel. Globalização financeira e landgrabbing: constituição e translatinização das megaempresas argentinas. *In*: BERNARDES, Júlia A. *et al.* **Globalização da agricultura e do capital financeiro**. Estratégias argentinas em megaempresas território brasileiro. Rio de Janeiro: Lamparina Editora, 2017.

GUBER, Rosana. **La etnografía, método, campo y reflexividad**. Bogotá: Ed. Norma, 2001.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal institutions and comparative politics: A research agenda. **Perspectives on politics**, v. 2, n. 4, p. 725-740, 2004.

INDEC. Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010. **Censo del Bicentenario**: resultados definitivos. Serie B, n. 2, v. 1, 2012.

IZQUIERDO, Andrea E.; CLARK, Matthew L. Spatial analysis of conservation priorities based on ecosystem services in the Atlantic Forest region of Misiones, Argentina. **Forests**, v. 3, n. 3, p. 764-786, 2012.

IZQUIERDO, Andrea E.; GRAU, Héctor R.; AIDE, T. Mitchell. Implications of rural-urban migration for conservation of the atlantic forest and Urban growth in Misiones, Argentina (1970-2030). **Ambio**, v. 40, n. 3, p. 298-309, 2011.

LATERRA, Pedro *et al.* Linking inequalities and ecosystem services in Latin America. **Ecosystem services**, v. 36, 100875, 2019.

LIVERMAN, Diana M.; VILAS, Silvina. Neoliberalism and the environment in Latin America. **Annu. Rev. Environ. Resour.**, v. 31, p. 327-363, 2006.

MAIDANA, María Fernanda. Preocupaciones y desafíos de la política en tres ciudades de frontera: Puerto Iguazú, Foz do Iguazú y Ciudad del Este. **Campos – Revista de Antropología**, v. 17, n. 1, p. 99-126, 2016.

MANZANAL, Mabel; ARZENO, Mariana. Territorio y poder en la globalización: disputas por la tierra en el nordeste de Misiones, Argentina. **Revista Paraguaya de Sociología**, v. 48, n. 138, p. 163-91, 2011.

MARTÍNEZ, Gerardo Roberto *et al.* X Jornada Debate Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Agr. Horacio Giberti: Estructuras agrarias provinciales con datos censales y fuentes alternativas. **Realidad económica**, v. 51, n. 337, p. 111-195, 2021. Disponible en: <http://bit.ly/407j1Du>. Acceso en: 01 nov. 2022.

MARTÍNEZ-ALIER, Joan *et al.* Between science and activism: learning and teaching ecological economics with environmental justice organizations. **Local Environment**, v. 16, n. 1, p. 17-36, 2011.

MASTRANGELO, Andrea. De enemigo vencido a tesoro cercado: un estudio etnohistórico sobre el ambiente en la producción forestal del Alto Paraná de Misiones (Arg.). **Avá**, v. 20, 2012.

MASTRANGELO, Andrea; SCALERANDI, Verónica; FIGUEROA, Marianela. Del recurso natural a la plantación: condiciones de trabajo en la producción forestal del Norte de Misiones. *In*: MASTRANGELO, Andrea; TRPIN, Verónica (comp.). **Entre las chacras y plantaciones**. Trabajo rural y territorio en producciones que Argentina exporta. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2011, p. 59-146.

MAYDS. Ministerio de Ambiente Y Desarrollo Sustentable. **Ley 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos**. Informe de estado de implementación 2010-2015. Buenos Aires, Argentina, 2017.

MILLENNIUM ASSESSMENT. **Ecosystems and Human Well-Being**: Synthesis. Washington, DC: Island Press, 2005.

MEADOWS, Donella. H. **World Commission on Environment and Development, Our common future**. New York: Oxford University Press, 1987.

MEYFROIDT, Patrick *et al.* Globalization of land use: distant drivers of land change and geographic displacement of land use. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 5, n. 5, p. 438-444, 2013.

NUÑEZ, Ana. En Puerto Iguazú, Misiones (Arg.). Ordenamiento territorial y políticas hegemónicas. Una visión crítica. *In*: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA, 27., e JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES, 8., 2009, Buenos Aires. **Anales [...]** Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009.

O'BRIEN, Karen. Global environmental change II: from adaptation to deliberate transformation. **Progress in Human Geography**, v. 36, n. 5, p. 667-676, 2012.

OYARZABAL, Mariano *et al.* Unidades de vegetación de la Argentina. **Ecología Austral**, n. 28, p. 040-063, 2018.

PROINDER. **Los pequeños productores en la República Argentina**. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002. SAGPyA- Dirección de Desarrollo Agropecuario, 2007.

RAMÍREZ, Delia. Más allá del despojo. Un análisis de las dinámicas del agronegocio forestal y las percepciones de los despojados en el Alto Paraná misionero (Argentina). **Población y Sociedad**, v. 26, n. 2, 2019.

RAMÍREZ, Delia. Un abordaje histórico de la actividad forestal en Misiones: del frente extractivo al agronegocio forestal. **Revista Folia Histórica del Nordeste**, n. 30, p. 29-49, 2018.

RAMÍREZ, Sebastián. Ocupar para otros. Acerca de los conflictos por la tierra en el nordeste de Misiones. **El Aromo** n. 84, 2015. Disponible en: <https://razonyrevolucion.org/ocupar-para-otros-sebastian-ramirez/> . Acceso en: 01 mai. 2023.

REBORATI, Carlos E. Efectos sociales de los cambios en la agricultura. **Cienc. Hoy Asoc. Cienc. Hoy**, v. 15, p. 52-61, 2005.

REED, Maureen. G.; BRUYNEEL, Shannon. Rescaling environmental governance, rethinking the state: A three-dimensional review. **Progress in human geography**, v. 34, n. 5, p. 646-653, 2010.

REED, Mark S. *et al.* Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. **Journal of Environmental Management**, v. 90, n. 5, p. 1933-1949, 2009.

RIBEIRO, Milton Cezar *et al.* The Brazilian Atlantic Forest: How much is left, and how is the remaining forest distributed? Implications for conservation. **Biological conservation**, v. 142, n. 6, p. 1141-1153, 2009.

RIBOT, Jesse C.; PELUSO, Nancy Lee. A theory of access. **Rural Sociology**, n. 68, p. 153-181, 2003.

ROMERO WIMER, Fernando; FERNANDEZ HELLMUND, Paula. Arauco: Transnacionalización del capital y conflicto social en Misiones. *In*: CONSTANTINO, Agostina (comp.). **Fiebre por la tierra**. Debates sobre el land grabbing en Argentina y América Latina. Buenos Aires: El Colectivo, 2019, p. 135-172. (Colección Chico Mendes).

SCHIAVONI, Gabriela. Repensar la reproducción del campesinado a la agricultura familiar. *In*: SCHIAVONI, Gabriela (ed.). **Campesinos y Agricultores familiares**. La cuestión agraria en Misiones a fines del SXX. Misiones: Ediciones Ciccus, 2008, p. 13-31.

SCHIAVONI, Gabriela; ALBERTI, Alfonsina. Autonomía y migración: los obreros forestales del nordeste de Misiones (Argentina). **Trabajo y sociedad**, n. 23, p. 169-177, 2014.

SCHIAVONI, Gabriela; GALLERO, María Cecilia. Colonización y Ocupación no planificada: La mercantilización de la tierra agrícola en Misiones (1920-2000). **Travesía**, v. 19, n. 1, p. 77-106, 2017.

SEOANE, José. Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas. **Sociedade e Estado**, v. 21, n. 1, 2006.

TEUBAL, Miguel. Agrarian reform and social movements in the age of globalization: Latin America at the dawn of the twenty-first century. **Latin American Perspectives**, v. 36, n. 4, p. 9-20, 2009.

URCOLA, Hernán A. *et al.* Land tenancy, soybean, actors and transformations in the pampas: A district balance. **Journal of Rural Studies**, v. 39, p. 32-40, 2015.

WALKER, Brian *et al.* Resilience, Adaptability and Transformability in Social-Ecological Systems. **Ecology and Society**, v. 9, n. 5, 2004.

WESTLEY, Frances R. *et al.* A theory of transformative agency in linked social-ecological systems. **Ecology and Society**, v. 18, n. 3, 2013.

WILMSEN, Carl; ELMENDORF, William; FISHER, Larry (eds.). **Partnerships for empowerment: Participatory research for community based natural resource management**. London: Earthscan publications, 2008.

WIMER, Fernando Romero; HELLMUND, Paula D. Fernández. Las comunidades campesinas e indígenas del Paraguay frente a la concentración y extranjerización de la tierra. **Espacio abierto: Cuaderno venezolano de sociología**, v. 29, n. 1, p. 168-192, 2020.

YOUNG, Oran R. *et al.* The Globalization of Socio-Ecological Systems: An Agenda for Scientific Research. **Global Environmental Change**, v. 16, n. 3, p. 304-316, 2006.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida *et al.* Feiras de Agricultores na Tríplice Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai: reflexões a partir dos sistemas agroalimentares localizados. *In*: GRISA, Catia *et al.* (orgs.). **Sistemas alimentares e territórios no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2022.

CAPÍTULO 7. EL ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO EN EL MUNICIPIO DE FOZ DO IGUAÇU, PARANÁ, BRASIL

Joseline Reyes Choque
Silvia Aparecida Zimmermann
Regina do Nascimento

Introducción

El abastecimiento alimentario trata del acceso a los alimentos, siendo asociado a la estructura en el cual se encuentran disponibles los principales productos alimenticios. Comprende desde la producción hasta la distribución de los alimentos para la población, siendo los flujos recorridos en la cadena agroalimentaria por los bienes, las cuales tienen su inicio en la etapa agrícola, pasando por los procesos de procesamiento, distribución y comercialización, llegando finalmente al consumidor (Maluf, 1999). Teniendo en cuenta los cambios a lo largo de la historia de las condiciones objetivas de producción, los hábitos de consumo y la forma de organización de la economía, las actividades en torno al suministro de alimentos han permanecido iguales (Belik; Cunha, 2018).

En Brasil las acciones de política pública dirigidas al abastecimiento de alimentos surgen asociadas al proceso de urbanización, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX (Belik; Cunha, 2018; Zimmermann, 2006; Maluf; Belik, 1999; Linhares; Silva, 1979). La década de 1960 marcó un cambio en la estructura del suministro de alimentos brasileños, con el establecimiento de precios mínimos para algunos alimentos, la creación de préstamos (*empréstimos*) del Gobierno Federal (EGF), Adquisiciones del Gobierno Federal (AGF), además de las centrales de suministro que surgieron en los años siguientes, en medio de una propuesta para modernizar la distribución y el abastecimiento en el país (Menezes; Porto; Grisa, 2015). La red de centrales mayoristas, las Ceasas, de economía mixta entre municipios, estados y la Unión, pasó a ser controlada por el gobierno federal. En el mismo período, comenzó una gran transformación en el comercio minorista de alimentos, que ahora está liderada por la expansión del sistema de autoservicio en Brasil (Belik; Cunha, 2018). En este período los centros de abastos denominados Ceasas estaban destinados a la comercialización de productos hortifrutícolas, así como pescado y otros productos perecibles (Favero, 2005).

En los años 90, el país pasó por una reestructuración política que, sumado a políticas que fomentaban el aumento de la producción agrícola, llevaron al país a mantener su régimen de producción y de exportación en el ámbito internacional. Para cubrir la demanda y tener una buena distribución de los alimentos a nivel nacional, el gobierno decidió descentralizar todo el poder regulatorio y pasarlo para instancias locales, como estados y municipios. Se llegó a retomar el funcionamiento de las centrales de abastecimiento, estructurada en el Sistema Nacional de Centrales de Abastecimiento gestionadas por los municipios y que estaban direccionados al suministro y almacenaje de productos regionales (Cunha; Belik, 2012).

En el Estado de Paraná, la primera unidad mayorista operó en el municipio de Maringá, constituida en el año de 1975, pero, oficialmente, el primer Ceasa que contó con una planificación urbana fue la Central de Abasto de Curitiba. Así fue como, consecuentemente, fueron implantadas Ceasas en los demás municipios del estado de Paraná, llegando a Foz de Iguazú en febrero de 1978, y que hasta la actualidad continúa vigente (Ceasa Foz, 2022). Además, en el municipio de Foz de Iguazú es evidenciable la presencia de otros espacios públicos y privados, de comercialización de productos, entre ellos el Banco de Alimentos, las Ferias de Agricultores, así como las cadenas de súper e hipermercados repartidos por la ciudad.

El presente capítulo surgió del esfuerzo de actualización de las informaciones del estudio de Trabajo de Conclusión de Curso defendido en la Universidad Federal de Integración Latinoamericana – Unila (Choque, 2017). El objetivo fue analizar el abastecimiento y la seguridad alimentaria del Municipio de Foz de Iguazú del estado de Paraná en los últimos diez años, observándose mediante los tópicos de auto capacidad y autosuficiencia. La intención fue reflexionar sobre las dinámicas de producción y comercialización que garantizan el acceso de alimentos a una población mayoritariamente urbana y al mismo tiempo a una gran proporción de turistas y viajeros que circulan todos los días en la ciudad. Como será expuesto en este trabajo, el abastecimiento alimentario en las ciudades ha sido desde siempre un problema de planificación, teniendo al Estado como ente responsable de toda la organización alimentaria para la gran masa poblacional en las ciudades. A pesar de las mejoras en términos de producción y del sistema de abastecimiento como la inserción de grandes actores y las redes de supermercados, aún se siente la precariedad del abastecimiento en las ciudades dificultando la seguridad alimentaria de la población (Favero, 2005).

Las informaciones que nortean el análisis se basan en la revisión bibliográfica de estudios que abordan la cuestión del abastecimiento y seguridad alimentaria. Para la metodología fueron realizados guiones semiestructurados para entrevistas con actores envueltos en la cuestión alimentaria en el municipio, realizadas en el año de 2016 y 2017. Siendo ellos, un representante del Banco de Alimentos de Foz de Iguazú, un representante de la Secretaría Municipal de Agricultura y el Gerente del Ceasa Foz. La metodología también incluyó análisis de documentos gubernamentales y revisión de datos secundarios proporcionadas por los entrevistados, así como del sitio web del Ceasa Foz, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IparDES), Departamento Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon) y de la Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu.

Este capítulo está organizado en cuatro secciones. En la primera tenemos los conceptos de abastecimiento alimentario, autocalidad y autosuficiencia y un histórico sobre la cuestión del abastecimiento alimentario en Brasil. La segunda trata de una aproximación e identificación socioeconómica del municipio de Foz de Iguazú, se exponen aspectos sobre la producción y comercialización de productos locales. En la tercera se presenta un análisis del abastecimiento alimentario del municipio detallando las estructuras de comercialización de los alimentos, tales como los supermercados, las ferias de productores rurales y demás mercados informales que participan del comercio en la localidad. La cuarta sección se centrará en desarrollar la relación con las temáticas de la seguridad alimentaria, confrontando las cuestiones sobre el acceso a los alimentos en cantidad y variedad, el precio y el poder adquisitivo de las familias iguazuenses. Y, por último, se tienen las consideraciones finales y las referencias bibliográficas que fueron utilizadas.

El abastecimiento alimentario en Brasil – la autocalidad y autosuficiencia

El término abastecimiento alimentario es generalmente asociado a la estructura en el cual se encuentran disponibles los principales productos alimenticios; dicha estructura propicia la producción y distribución para la población (Maluf, 2000). Son importantes, “las estructuras de abastecimiento pues también hacen parte de los elementos que determinan las condiciones en que la población acceda a los alimentos” (Maluf, 2000, p. 1), siendo la primera, una renta familiar que cubran los gastos de alimentación; el valor de la cesta básica de alimentos cuyo costo cubra en cantidad y calidad las

necesidades básicas del benefactor, la segunda condición tiene que ver con la compleja y burocrática relación que se dan durante las etapas productivas y los recorridos que siguen los productos a través de la distribución y consumo.

Para Linhares y Silva (1979), el concepto de abastecimiento alimentar no se refiere tan solo al descongestionamiento de los canales de abastecimiento, pues en su esencia envolvería, además, los procesos de producción, circulación (transporte, comercialización, almacenaje) y el consumo de los alimentos; siendo el Estado el ente principal para su efectiva sistematización. En este sentido, el papel del Estado en desarrollar la autosuficiencia y la auto capacidad de sus circuitos alimentadores implica tener un mayor enfoque del papel de los mercados en contribuir con la seguridad alimentaria, del mismo modo pensar en la inserción del sistema alimentario en los procesos productivos del país y también en el mejoramiento de las políticas públicas direccionadas a asegurar el derecho a la alimentación.

Desde inicios del siglo XXI viene existiendo en los países de baja renta un cambio en la fundamentación de las políticas de abastecimiento alimentar; esto debido principalmente al contexto de mayor liberación comercial, además de la constitución de los grandes bloques económicos y por la internacionalización del sistema agroalimentario (McMichel, 2016; Ploeg, 2008; Maluf, 2000).

Las implicaciones del contexto internacional al abastecimiento alimentar brasileño conllevaron a la necesidad de analizar las nociones de las renombradas autosuficiencia y autocapacidad. Estas dos nociones no significan lo mismo. Para Maluf (2000) es imprescindible contrastar estas dos nociones, ya que la primera está relacionada con la producción de alimentos y la segunda en la obtención de dichos alimentos; es relevante el esclarecimiento puesto que contribuye a tener un mayor enfoque del papel de los mercados en contribuir con la seguridad alimentaria, del mismo modo pensar en la inserción del sistema alimentario en los procesos productivos de cada país y también en el mejoramiento de las políticas públicas direccionadas a asegurar el derecho a la alimentación. Estas nociones pueden ser asociadas a una producción doméstica versus importaciones, viéndolo en un plano nacional o en un plano de unidad familiar, que puede ser considerada como producción mercantil versus producción para autoconsumo. Así, la producción nacional de alimentos ha sido económica y políticamente relevante para los países que dependen del comercio exterior, así como las importaciones de alimentos son importantes en la garantía de oferta de alimentos por los países, de forma permanente u ocasional (Maluf, 2000). Es necesario tener en cuenta que las relaciones mercantiles junto al mercado garantizan la reproducción de las unidades fa-

miliares cuanto la producción para el autoconsumo es un componente no desdeñable en la lógica de reproducción de las familias rurales (Maluf, 2000).

Las nociones de autosuficiencia y autocapacidad son parte de los lineamientos y objetivos de la seguridad alimentaria de una nación. Por un lado, esto estaría relacionado a las dimensiones y disponibilidad de recursos de grandes países que permitan abarcar la producción doméstica satisfactoriamente y aun así conseguir satisfacer el mercado externo. Por otro lado, en cuyo caso exista un límite de recursos conlleva a repensar y focalizar mejor las acciones de autosuficiencia alimentaria. Pero una cuestión importante es que la idea de la producción de alimentos en el campo y de cómo este llega a nuestra mesa, es muchas veces representada por una precaria noción por parte de los consumidores; mientras el día a día de esta actividad, con el paso del tiempo se ha tornado mucho más compleja y compuesta por agentes intermediarios que controlan la producción, la distribución y el acceso de los alimentos.

Zimmermann (2006) y Favero (2005) explican que en el periodo de los años 60 en Brasil, el fuerte crecimiento poblacional y la acentuada migración del campo a la ciudad, provocaron innumerables protestas por parte de los pobladores puesto que se veían afectados por las constantes temporadas de escasez, falta de producción interna, además del alza en el precio de los alimentos que iba en desacuerdo con el ingreso neto de gran parte de la población; tales manifestaciones dieron un giro a la historia brasileña y permitieron la generación de las políticas de abastecimiento en el país.

En el Plan Nacional de Abastecimiento brasileño en la década de los 70 (Abracen, 2013), consta que en una primera instancia, fue adoptado un modelo político y organizacional, el Sistema Nacional de Centrales de Abastecimiento (Sinac), que tenía como principal función coordinar el correcto desarrollo y comercialización de los productos hortigranjeros, mediante las centrales mayoristas denominadas Central de Abastecimiento (Ceasas) repartidas en los estados; a su vez este modelo estaría gestionado por la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab), una autarquía del Ministerio de Agricultura Pecuaria y Abastecimiento (Mapa).

Según el Plan Nacional de Abastecimiento (Abracen, 2013), la concepción sistémica de la estructura de suministro mayorista brasileño en el Sinac, que tiene como referencia los sistemas nacionales europeos de suministro de alimentos, fué más que un programa de inversión en infraestructura ya que se estableció una lógica sistémica, un *modus operandi* y una estructura burocrática y organizativa para regular la comercialización mayorista de alimentos en Brasil. Fue concebido bajo el modelo español

(Mercasa)³¹, la forma de operar del Sinac fue estructurado teniendo la participación del Gobierno Federal con los estados y fueron establecidas normas de comercialización, informaciones de mercado e incentivo a la producción que se direccionan a cada una de las centrales mayoristas, con el fin de generar un punto de equilibrio entre la oferta y demanda en los precios de los alimentos de la región (Cunha, 2006).

Dentro de la vigencia del Sinac, por los años de 1980, se construyeron un total de 34 Ceasas en las áreas urbanas, 32 mercados del productor en el área rural y 157 equipamientos varejistas (Menezes; Porto; Grisa, 2015). De acuerdo con el Abracen (2013), la implementación de las Ceasas en los estados de mayor porte, trajeron consigo varias ventajas, no solo para los productores puesto que mejoraron la inserción de los productos en el mercado, reducía la asimetría entre productor y consumidor, así como en la reducción de los costos de producción aumentando de esta forma su renta agrícola y estimulando la permanencia del trabajador rural en el campo.

En el caso del consumidor, las ventajas también se notaron siendo que no solo se expresaría en la mejoría de los precios de los alimentos, más que eso era expresivo la calidad y cantidad con la que eran ofertados los productos en todas las temporadas, resultando en una estabilidad en el acceso a los alimentos (Abracen, 2013).

Con la crisis financiera, el desarrollo del Sinac se vio desarticulado con la retirada del gobierno federal de las líneas de abastecimiento en 1980, siendo direccionado el control de las Ceasas a los estados y municipios. Esta acción colocó en un estado decadente el abastecimiento alimentario del país; las Ceasas sin una directriz macro estratégica continuaron sus funciones y mantuvieron alimentando a la población (Menezes; Porto; Grisa, 2015). No hubo consulta ni participación “de los principales segmentos del sector y principalmente de los mayoristas concesionarios en las decisiones que operaron cambios tan profundos en la coordinación y organización del sistema brasileño Ceasas” (Favero, 2005, p. 9).

Ante el abandono del sistema alimentario nacional y de la inexistencia de una estructura que controle y sistematice el abastecimiento alimentario es necesario repensar el papel del Estado en la regulación de los mercados internos y externos, puesto que “los vínculos con el mercado global, el control

31. Mercasa es una empresa pública de la Administración del Estado, cuyos accionistas son la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (Sepi) y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través del Fondo Española de Garantía Agraria (Fega). Fue creada en abril de 1966 y gestiona la Red de Mercas que está formada por 23 unidades alimentarias de distribución mayorista y servicios logísticos en toda la geografía española. Disponible en: <http://bit.ly/3ZbVgsO>. Acceso en: 22 nov. 2022.

ejercido por las grandes corporaciones y la tendencia hacia una oferta interna de alimentos más concentrada ratifican la necesidad de recuperar los roles del Estado” (Maluf; Speranza, 2014, p. 6), sea en el suministro de alimentos o en la regulación de los mercados privados.

En 2005, el Mapa visualizando la precaria situación de las centrales mayoristas, instituyó, en el ámbito de la Conab, el Programa Brasileño de Modernización do Mercado Hortigranjeiro (Prohort), que propone una mejor coordinación en los procesos de comercialización de productos hortigranjeiros y en la gestión técnica y administrativa de las centrales, además de acondicionarse a las políticas públicas de abastecimiento y de seguridad alimentaria para la región (Conab, 2022). Este Programa sigue siendo responsabilidad de Conab hasta el día de hoy.

En el mismo período, mediante el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea)³², con representantes del gobierno y de la sociedad civil, fue donde el debate sobre la cuestión del abastecimiento alimentario pasó a conformar un papel primordial en las agendas gubernamentales y también donde se propuso la creación de la Política Nacional de Abastecimiento Alimentario (PNAA) (Ideas na Mesa, 2015). La Pnaa tenía por objetivo la reestructuración del sistema nacional de abastecimiento, la recuperación y calificación del desempeño de los equipamientos públicos en diversos ámbitos (almacenes centrales mayoristas, equipamientos minoristas y alimentarios), y la adopción de instrumentos adecuados para promover circuitos locales y regionales, fomentando la diversificación de hábitos de producción y consumo en conjunto con la promoción de la alimentación saludables (Maluf; Speranza, 2014).

En líneas generales, la Pnaa fortalece el papel de ente regulador del Estado frente a los mercados alimenticios, ejerciendo control en la fluctuación de los precios, incentivando la producción local, construyendo centros de almacenamiento y comercialización que sean socialmente apropiados para la población, ampliando el acceso a los alimentos de calidad (Ideas na Mesa, 2015). Maluf (2020) explica que hubo importantes inversiones hasta 2014, habiendo el Gobierno Federal articulado un buen número de acciones relacionadas con el abastecimiento de alimentos, la mayoría de ellas involucrando la participación de los gobiernos estatales y municipales, pero la Pnaa no avanzó.

32. La Medida Provisional (MP) n° 870/2019 inició un desmonte activo del sistema de seguridad alimentaria y nutricional brasileño y extinguió el Consea (Zimmermann; Delgado, 2022).

Foz de Iguazú – la realidad social y productiva

Foz de Iguazú es considerada la ciudad con mayor concentración de población de la región Oeste del Estado de Paraná (Ipardes, 2022). Durante los años 70 se vivía una época de gran ocupación agrícola en esta región por colonos inmigrantes del Río Grande del Sur y Santa Catarina. Ya con el inicio de la construcción de la Central Hidroeléctrica de Itaipú, ocurrió una explosión demográfica que modificó el cuadro evolutivo de la población Iguazuense, pasando de 34 mil a 140 mil habitantes para los años 80 (PMFI, 2022). Datos de 2010 muestran una población de 256.088 habitantes, siendo que el porcentaje de la población rural representaba sólo 0,83% (2.126 habitantes) del total y el porcentaje de la población urbana representaba el 99,17% (253.962 habitantes); aspecto importante para el estudio ya que influye en la producción alimentaria del municipio (IBGE-Cidades, 2022). En 2021, los números no han cambiado mucho, la estimación del Censo Demográfico fue de 257.971 habitantes (IBGE-Cidades, 2022).

Es conocida también por tener una gran diversidad de grupos étnicos y por el tamaño expresivo de habitantes de diversas partes del mundo; se estima que son 80 nacionalidades residentes (PMFI, 2022), siendo principalmente descendientes de italianos, alemanes, libaneses, chinos e hispanos (argentinos y paraguayos).

Foz de Iguazú ha sido privilegiada, no solo por su localización, formando parte de la triple frontera junto con Puerto Iguazú-Argentina y Ciudad del Este-Paraguay, sino también por el desarrollo turístico y comercial en esta zona que atrae a viajeros de todo el mundo para contemplar las bellezas naturales del Parque Nacional de Iguazú; la hidroeléctrica de Itaipú, así como el concurrido comercio presente en Paraguay.

Según el Inventario de la Oferta Turística en Foz de Iguazú, existen cuatro ciclos que marcan el desarrollo económico del municipio: Ciclo de la Extracción de Madera y Cultivo de Yerba Mate (1870-1970), Ciclo de Itaipú (1970-1980), Ciclo de Exportación y Turismo de Compras (1980-1995) y el Ciclo del Comercio y Eventos (1995-2008) (Choque, 2017). Años más tarde, las Cataratas del Iguazú junto con la construcción de la Hidroeléctrica de Itaipú, se convirtieron en un punto estratégico de oferta turística y de generación de energía; lo que se ve representado en el Valor Agregado Bruto (VAB) del Producto Interno Bruto (PIB) del municipio en 2018 con 55% de la industria, el 35% en servicios, el 9,5% de la administración pública y 0,5% de la agricultura (Pintor, 2021).

La concurrencia turística fue aumentando durante los años posteriores. Un estudio en el flujo de visitantes en el Estado de Paraná entre los años 2000/2012 muestra un aumento importante en las cifras especialmente en el año del reco-

nocimiento de las Cataratas del Iguazú como una de las maravillas de la naturaleza, superando los 2 millones de turistas en la región de Paraná (SMT, 2014). El caso del Parque Nacional de Iguazú llegó a 2 millones de visitantes en el año 2019, reduciéndose a la mitad de lo registrado en enero de 2019 en la pandemia Covid-19, pero estas cifras volvieron a crecer en 2021 (OT, 2022).

La importante afluencia de turistas que visitan las Cataratas del Iguazú moviliza la economía, así como el abastecimiento alimentario del municipio, para garantizar el acceso de los alimentos a una población mayoritariamente urbana. Datos del Inventario de Turismo, de la Secretaría de Turismo del municipio, indican 240 establecimientos para los turistas, donde constan 81 restaurantes, 31 restaurantes de hoteles, 27 bares de comida rápida, 26 confiterías/cafeeterías, 20 Pizzerías, 17 bares, 16 Parrilladas, 13 quioscos, 05 heladerías y 04 Pastelerías (SMT, 2014). Los establecimientos presentes en el municipio reflejan el variado potencial gastronómico de Foz de Iguazú, donde es posible encontrar cocinas regionales Minera y Bahiana, el original churrasco brasileño, así como la cocina italiana, japonesa, china, árabe, hindú y mexicana.

En el 2010, el municipio alcanzó un Índice de Desarrollo Humano de 0.751, valor que lo ubicaría entre uno de los mejores índices de los municipios del estado de Paraná, siendo superior a la media general del Estado. Para el 2019, el PIB total lo ubicó como el sexto en relación con el PIB del estado, destacando el sector de industria con el 52,42% del VAB (Ipar-des, 2022a).

Uno de los entrevistados de la investigación, representante de la secretaría de agricultura, indicó que en la agropecuaria del municipio predomina la pequeña propiedad, donde alrededor de 40% de toda la producción agrícola de la ciudad está a cargo de la agricultura familiar. La agricultura familiar incluye todas las actividades agrícolas de base familiar y está relacionada con varios ámbitos del desarrollo rural, siendo una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola gestionada y operada por una familia y que depende principalmente de la mano de obra familiar, incluyendo tanto a mujeres como hombres (FAO, 2014).

El área agrícola total del municipio es de 13.544 hectáreas, cuenta con un total de 568 propiedades rurales, donde en 566 tiene vínculos de relación con el productor y 124 propiedades presentan también personas ocupadas sin vínculos; sus principales cultivos son: maíz, soya, yuca, trigo, fruticultura, producción lechera, producción de animales de pequeño porte y aves (Ipar-des, 2022b; IBGE-Cidades, 2022).

Los cuadros 1 y 2, a seguir, hacen referencia a los cultivos y producciones alimentarias relevantes en el municipio.

Cultivos permanentes y temporarios	Superficie Cosechada (ha)	Producción (t)	Rendimiento Promedio (kg/ha)
Maíz (grano)	9.020	56.826	6.300
Soja (grano)	10.650	46.328	4.350
Mandioca/yuca	500	10.500	21.000
Caña de azúcar	60	3.060	51.000
Trigo (grano)	1.200	2.880	2.400
Plátano (racimo)	11	385	35.000
Mandarina	11	172	15.636
Sandía	10	150	15.000
Tomate	2	108	54.000
Limón	8	56	7.000
Naranja	5	55	11.000
Mango	3	50	16.667
Palta/aguacate	3	36	12.000
Melón	4	32	8.000
Frijoles (grano)	10	16	1.600
Guayaba	1	15	15.000
Uva	2	15	7.500
Caqui	1	10	10.000
Maracuyá	1	9	9.000
Durazno	1	9	9.000
Higo	1	7	7.000
Nuez (frutos secos)	1	1	1.000

Cuadro 1. Superficie Cosechada, Producción, Rendimiento promedio de cultivos permanentes y temporarios en el Municipio de Foz de Iguazú, 2020

Fuente: Iparde (2022b, traducción nuestra).

Aves, Carnes, pescados y otros	
Ganado	2.961 cabezas
Pollos	32.400 cabeza
Ponedora	801 cabeza
Oveja	1.600 cabeza
Leche	1.372 mil litros
Cerdo	2.485 cabeza
Pacu y Patinga	70.250 kg
Tilapia	325.000 kg
Miel (varias misceláneas)	3.563 kg

Cuadro 2. Producción Aves, Carnes, pescados y otros en el Municipio de Foz de Iguazú, 2020

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Iparde (2022b, traducción nuestra).

Además, datos de 2015 apuntaban una grande producción de lechuga (60 ha con 890 toneladas); palmito (2 ha y 4.800 ton); zanahoria (10 ha y 205 ton); col verde (couve) (15 ha y 180 ton); pepino (5 ha y 100 ton); remolacha (8ha y 190 ton); calabaza (9 ha y 180 ton) y maíz verde (40 ha) (Choque, 2017).

Mirando los datos se percibe la importante producción de hortalizas y frutas tales como lechuga, naranja, maíz verde, yuca, limón, así como la tilapia en la producción pesquera y el pollo en actividad avícola. Considerando los altos volúmenes en estos cultivos, dicha producción no bastaría para cubrir la demanda de la ciudad, conforme fue mencionado por los entrevistados, siendo necesario la articulación entre la autocalidad del municipio de gestionar el comercio de alimentos que vienen de fuera al mismo tiempo que promueve acciones para motivar la autosuficiencia.

¿Cuáles son los caminos del abastecimiento alimentario en Foz de Iguazú?

En el Municipio de Foz de Iguazú las estructuras públicas y privadas para el abastecimiento alimentario se constituyen a través de la consolidación de la distribución mayorista y minorista, mediante políticas municipales y nacionales, por medio de acciones de los súper e hipermercados, el Ceasa, además de las ferias que ocurren en la ciudad. Hay, también, otros canales, como los jardines urbanos cerca de las principales avenidas de la ciudad que comercializan alimentos, la venta de puertas a puerta, la venta de cestas agroecológicas en la ciudad, que aún carecen de mayores estudios y no profundizamos en este trabajo.

En el siguiente apartado son descritos de forma breve algunos de los principales canales de circulación de los alimentos en la ciudad, donde se destaca la Ceasa Foz de Iguazú, los supermercados, las ferias y el banco de alimentos.

La Ceasa Foz do Iguazu PR

Para mejorar el proceso de distribución de productos alimentarios dentro de los centros urbanos fue necesaria la implementación de una estructura de comercialización más compleja, esto debido a que uno de los mayores dilemas acerca del abastecimiento de los centros urbanos es determinada por el concepto *food miles* (millas de alimentos), que se refiere a la desconexión existente entre la agricultura local y el consumidor, resultando en grandes distancias que deben ser recorridas por los ciudadanos para poder acceder a los productos alimenticios (Cunha, 2012).

La reducción de esta distancia fue una motivación para el surgimiento de la filial de la Ceasa Foz de Iguazú, en 1978, y significó una nueva etapa en la historia del municipio puesto que posibilitó la comercialización de productos alimenticios de la localidad y de otras regiones del país (Cascavel, São Paulo, Minas Gerais y Santa Catarina), además de contribuir en el control de precios de los alimentos en el estado de Paraná. El responsable de la Central de Abastecimiento de Foz de Iguazú, entrevistado en la investigación, señaló que existen varios géneros alimenticios que se producen en el municipio, pero el volumen producido es insuficiente para suministrar la totalidad de la población (iguazuenses y turistas). Así, la Ceasa en el municipio se constituye en un efectivo centro de concentración de la comercialización.

La unidad (Figura 1) actualmente cuenta con 180 *box*³³, las cuales están ocupadas por 60 empresas de productores, siendo una de estas una empresa jurídica, dijo el responsable. Es el centro mayorista que se encarga de controlar el origen y la entrada de los productos. Esta acción posibilita una mayor disciplina y organización del sector hortícola, así como de brindar a la población una mayor seguridad e inocuidad de los géneros alimenticios que son comercializados; de esta forma es el principal surtidor de supermercados, hoteles, restaurantes, pequeños negocios y el comercio en Paraguay. Datos demuestran que en el año de 2021 la Ceasa de Foz de Iguazú movilizó un total de 84.494,50 toneladas de alimentos equivalente a R\$ 186.531.057,24 (Ceasa Paraná, 2022).



Figura 1. Ceasa Foz de Iguazú

Fuente: Autoría propia (2019).

33. Término referido a las estructuras disponibles dentro del Ceasa, destinados para el almacenamiento y comercialización de los productos.

En términos de autosuficiencia y auto capacidad, la presencia del Ceasa Foz marca una gran diferencia sobre el abastecimiento alimentario presente en la ciudad en todos los periodos del año, independiente de la época de producción de la región, pues garantiza la disponibilidad de alimentos, evita temporadas de carencia y desabastecimiento. Solo tres agricultores de Foz de Iguazú están integrados a la entidad. La gran parte de los productos provienen de las afueras del municipio, tales como las grandes ciudades y estados como São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul y algunas regiones del norte del estado de Paraná: “En total, hoy, de una venta de 6 mil toneladas por mes, sólo el 5% viene de la región, el resto viene del estado de Paraná y de otros estados, pero no de la región de Foz de Iguazú” (Entrevista Gerente del Ceasa Foz, realizada el 22.02.2017). Para ello, la producción municipal es poco significativa, comercializando productos de regiones de gran producción de frutas y hortalizas.

De esta manera, el Ceasa Foz se encarga de abastecer en gran cantidad a los comercios presentes en la ciudad, donde los principales clientes son los pequeños, medianos y grandes supermercados, hoteles, tiendas de frutas incluido el comercio en el Paraguay. Conforme el representante del Ceasa entrevistado, el Ceasa de Foz de Iguazú

centraliza y organiza la competitividad, manteniendo una oferta total de productos, así como el control de precios, teniendo como referencia la competencia de las empresas en el establecimiento, manteniendo la regularidad en el precio de los alimentos en el mercado local. (Entrevista Gerente del Ceasa Foz, realizada el 22.02.2017)

Otro aspecto importante en el Ceasa refiérase al compromiso con la seguridad alimentaria. Conforme relato en las entrevistas, el gobierno de Paraná, a través de la Secretaría de Salud viene ejecutando un programa que visa el etiquetado de los productos y la identificación del origen del productor y del vendedor, así como la inspección de muestras de los productos por la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa), que realiza un análisis periódico para identificar la cantidad de plaguicida utilizado en el cultivo, se está dentro de las tolerancia permitida para garantizar un producto saludable.

En el Municipio también es notoria la presencia de un mercado paralelo a la central mayorista Ceasa. Este mercado cuenta con una ubicación muy próxima al Puente Internacional de la Amistad, puente que delimita los territorios de Brasil y Paraguay, en el barrio conocido como Vila Portes. Conforme escuchado en entrevista, no existe datos concretos sobre el flujo de productos que circulan ya que no hay una entidad que regularice el control sobre la pro-

cedencia ni el rumbo que siguen dichos productos, siendo reconocido como un comercio informal, además de no contar con los reglamentos formales de seguridad sanitaria, ni la fiscalización pertinente. Se estima que en el comercio de Vila Portes pueden llegar productos tanto de origen paraguaya y argentina, aunque debido a la falta de una fiscalización sobre los precios, no puede tener entera certeza del volúmen comercializado a la población teniendo en cuenta la proximidad a una frontera que día a día es muy transitada.

Los supermercados

La forma de actuación de estos grandes establecimientos privados dentro de la ciudad es a través de la distribución mayorista y minorista, y su presencia exponencial significa la gran importancia que tiene en la población y sobre todo el gran acaparamiento de productos de frutas, legumbres y verduras (FLV) para poder abastecer la gran demanda de productos. Según Wilkinson (2008), el crecimiento económico dio como resultado la expansión de los supermercados en las grandes ciudades, siendo el sector de FLV el blanco de las estrategias que conllevan a la actual revolución comercial; conforme el autor, esta acciones conlleva a una marginalización de los Ceasas, puesto que los regímenes y estándares que demandan los supermercados conducen a minimizar la importancia de los centros de abasto para la distribución y comercialización de los FLV en la ciudad.

En muchos países de América Latina, también Brasil, el periodo de los años 80 trajo consigo grandes avances y cambios para la producción y distribución de alimentos hortícolas; resultando en la consolidación de agroindustrias y grandes redes de distribución, como los súper e hipermercados, que en poco tiempo pasaron a tener el dominio del abastecimiento de alimentos (Favero, 2005). Las grandes transformaciones evidenciadas en este periodo, y que repercuten hasta la actualidad, se vieron influenciadas por la actuación del poder público y las políticas de inversión, así como la gestión de los mercados de mayoreo. Para Cunha (2012, p. 2)

el surgimiento de los súper e hipermercados tuvo como consecuencia la creciente privatización de las normas y estándares, así como la selectividad de los productos y productores”, resultando en “el distanciamiento de los hábitos alimentarios locales y la exclusión de los pequeños productores del circuito de distribución local.

Nordeste, Sudeste y Sur, sumando un total de 471 establecimientos físicos a nivel nacional. Su forma de actuación es mediante nueve banderas que la distinguen en cada región, siendo una de ellas el Maxxi Atacado, encontrándose en una ubicación estratégica del centro de la ciudad y que abastece a los iguazuenses. Hasta 2020 había en la ciudad un Hipermercado BIG que fue convertido en un Maxxi Atacado.

Otro importante emporio presente en la ciudad es la gran red internacional del Grupo Holandes *Steenkolen Handeis Vareeninging*, que cuenta con la empresa Makro (2022), el cual tiene presencia en cinco países de América del Sur: Argentina, Colombia, Perú, Venezuela, y en el territorio brasileño, donde se encuentra presente desde 1972 y tiene en la actualidad más de 130 emporios. En la década de los años 90, como lo afirma Favero (2005), que con las grandes inversiones al sector industria y con el crecimiento de las demás regiones, fue que se expandió por el país, siendo las principales regiones Sur y Nordeste, con mayor presencia de sus sucursales, por ejemplo, en Foz de Iguazú.

También en la ciudad está el supermercado *Atacadão* (2022) que fue fundado en Brasil en el año de 1962 y que en el 2007 pasó a formar parte de la empresa francesa multinacional Carrefour, alcanzando una mayor presencia en varias regiones del país además de conducirlo a un ámbito internacional, llegando a Argentina, España y Marruecos. Tiene más de 250 establecimientos en Brasil en los días de hoy.

Así mismo, se sitúan en el municipio las redes de súper e hipermercados que emergieron en el oeste del Paraná como el grupo *Muffato* (Super Mercado Muffato.com, 2022), que inició en 1974 en Cascavel y que tras la construcción de la Central Hidroeléctrica de Itaipú percibió la oportunidad de expandir sus fronteras para poder atender a la demanda de la gran explosión demográfica que se sitió en esa época. Es el número uno en Paraná y se encuentra entre las cadenas minoristas más grandes del país, con 82 tiendas entre minoristas (Super Muffato) y mayoristas (Max Atacadista), entre otros servicios. En la actualidad sus focos de actuación son el estado de Paraná, presente en 31 municipios, y el interior de São Paulo, con 19 mil empleados directos y más de 10 mil empleos indirectos. En Foz de Iguazú, el grupo Muffato tiene siete establecimientos distribuidos en diferentes regiones de la ciudad.

La red Super Ítalo también está presente en la ciudad, y tiene cuatro tiendas en el municipio. Impulsada en 1998 en la ciudad de Francisco Beltrão, Paraná, Ítalo cuenta con 17 supermercados en Paraná y Santa Catarina (Acifi, 2022). Otro supermercado antiguo en la ciudad es el Consalter, creado en 1976, que tiene una unidad (Choque, 2017).

Las ferias de productores

Al estudiar el universo de las ferias, se debe destacar primordialmente el papel importante que cumple en el mercado local, puesto que es uno de los circuitos de comercialización que más proximidad tiene del productor con el consumidor, siendo este un destaque ya que proporciona productos no solo frescos y de buena calidad, sino también a precio accesible. Las ferias estimulan la generación de espacios de comercialización en los municipios teniendo como objetivo la integración de los productores en el comercio regional (Zimmermann, 2006). Siendo así, las ferias que se desarrollan en la ciudad de Foz de Iguazú son muy variadas y se dan en diferentes épocas del año, teniendo algunos caracteres gastronómicos, venta de artesanías, etc.

Existen alrededor de ocho ferias en el municipio en las que participan agricultores familiares, siete de las cuales están repartidas por los barrios de la ciudad y una en el centro de la ciudad. Estas ferias funcionan de martes a domingo, ofreciendo oportunidades de ocio y compras para los visitantes, así como ingresos para los comerciantes. Además, actualmente se realizan otras tres ferias en condominios residenciales en Foz de Iguazú en un universo de 2.500 familias, así como otras dos ferias dentro de las universidades (Zimmermann *et al.*, 2022). En estas ferias el consumidor puede encontrar variedad de productos coloniales, artesanías y alimentos frescos.

Se destaca que la entidad encargada de la realización y promoción de la mayoría de las Ferias en el municipio es la Fundación Cultural, estando algunas sobre la responsabilidad de otras entidades (universidad y asociaciones de artesanos). Así, se puede destacar como la feria más importante y representativa es la *Feirinha da JK*, localizada en la Avenida Juscelino Kubitschek, puesto que no sólo es la feria que cuenta con el mayor número de integrantes, 130 productores, sino también por desarrollarse en el centro de la ciudad, que provee de una variedad de productos alimenticios y de artesanato (Wicinovski, 2015). Tiene lugar los domingos, con casi 3.000 m² destinados a puestos de artesanía, comida y quioscos, desde la cocina china hasta los tradicionales productos árabes.

La ciudad aún tiene las Ferias Itinerantes, como Fartal (Feria de artesanías y alimentos), Feria del libro y Feria del Pescado, que proporcionan géneros alimenticios variados, artesanías e intercambios de conocimientos entre los pobladores de la región.

Los bancos de alimentos

Foz de Iguazú cuenta con dos Bancos de Alimentos (BA). Los BA fueron creados en las capitales de Brasil a mediados del año 2000 (Belik, Cunha y Costa, 2012). A partir de 2003, el Programa Banco de Alimentos y otros equipamientos públicos surgió como una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), para el ámbito local, y su principal función se basa en el abastecimiento, almacenamiento y redistribución de los alimentos que perdieron su valor comercial, pero no nutricional (MDS, 2010). Los BA contribuyen a la reducción del desperdicio propios de las etapas de la cadena productiva, estimulan la donación de productos no comercializados y contribuyen en la promoción de la seguridad alimentaria de la población con vulnerabilidad social.

Uno de los BA de Foz de Iguazú está vinculado a Ceasa (Figura 3), puesto que todas las centrales del Paraná poseen unidades en sus entropuestos. El otro BA (Figura 4) surgió de una alianza entre el gobierno federal y el gobierno municipal. Así, el BA del Municipio de Foz de Iguazú fue fundado el 22 de octubre del 2010, bajo el Decreto nº 19.977 y se encuentra constituido como un programa municipal operado por la Secretaría de Asistencia Social. Sus objetivos son contribuir con el abastecimiento y seguridad alimentaria, siendo alineado a las directrices del Consejo Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea).



Figura 3. Banco de Alimentos, Ceasa Foz de Iguazú

Fuente: Autoría propia (2019).



Figura 4. Banco Municipal de Alimentos Foz de Iguazú

Fuente: Autoría propia (2022).

Las donaciones para el BA de Foz de Iguazú pueden ser: (1) provenientes de donación; que puede ser entregado por el mismo contribuyente en el BA, recogido por el BA en un lugar indicado por el donador, entregado por otro BA o recogido en otros BA, (2) proveniente por la Compra Directa de la Agricultura Familiar, un programa gubernamental; donaciones de alimentos por comercios o ciudadanos también son permitidos (PMFI, Decreto nº 19.977/2010). Actualmente el BA tiene un total de 247 proveedores en su registro activo, entre varios donantes, también los de la agricultura familiar que entregan sus productos para donación simultánea a las entidades registradas, que hoy suman un total de 42 entidades.

Los beneficiarios pueden ser cualquier entidad asistencial, fundación o institución sin fines de lucro y cuya misión está orientada a atender individuos en situación de vulnerabilidad social. Mientras, para que estas instituciones tengan acceso a las respectivas donaciones tiene que sujetarse a ciertos criterios que dicta el Decreto nº 19.977/2010: (1) realizar un registro y presentar documentos comprobatorios de la institución beneficiaria; (2) poseer carácter filantrópico o utilidad pública; (3) proporcionar comidas en el local; en el caso de hacer entrega directamente a la familias, debe presentar un registro con la cantidad de personas atendidas; (4) contar con las condiciones mínimas para la elaboración de alimentos; (5) disponer de un medio de transporte para recolectar los alimentos donados; (6) participar de cursos y oficinas que capaciten y orienten en el tema de seguridad alimentaria y nutricional; y, por

último, disponer de voluntarios que contribuyan con el trabajo de selección, recojo y distribución de alimentos donados al BA.

Los BA de la ciudad han demostrado tener un beneficio social muy fuerte en la gestión de redistribución de alimentos a las instituciones o comunidades más vulnerables de Foz de Iguazú (Nascimento, 2020). Datos de la Secretaría Municipal de Desarrollo Comercial, Industrial y Agropecuario (SMDCIA, 2021) muestran que, en los primeros cuatro meses de 2022, el BA Foz de Iguazú atendió a más de 20 mil personas, beneficiadas con más de 111 mil kilos de alimentos. Actualmente, más de 9 mil familias son atendidas por el BA. Los productos y hortalizas que componen los cestos que se distribuyen diariamente provienen de la agricultura familiar, con recursos del Programa de Adquisición de Alimentos del Gobierno Federal. Este Programa en 2021 adquirió 213 toneladas de alimentos provenientes de 200 productores registrados, totalizando 83.451 personas atendidas. El monto total de la inversión superó los R\$ 1 millón (SMDCIA, 2021).

Puede considerarse que las acciones de BA están alineadas en tres esferas: económica, social y ambiental. Como agente activo en la lucha contra el hambre y el despilfarro de alimentos, viene generando impactos positivos. Su iniciativa alivia la degradación social al garantizar la seguridad alimentaria de las personas necesitadas y, al mismo tiempo, contribuye a la preservación del medio ambiente, y también brinda oportunidades para el desarrollo económico de los agricultores familiares. En las entrevistas fue mencionado que los BA generan informaciones importantes sobre las dinámicas de los mercados atacadistas, sobre las pérdidas de los productos, además de servir como instrumento estratégico en la educación alimentaria.

El abastecimiento y la seguridad alimentaria en el municipio

Teniendo en cuenta que el abastecimiento alimentario es mucho más complejo que la mera acción de producir para el mercado alimenticio; la acción de abastecer debe estimular el flujo alimentar y sus actores, promoviendo la dinámica de la circulación alimentaria y al mismo tiempo promocionando nuevos espacios donde los productores puedan ofertar sus productos, y a la vez pensar en el poder adquisitivo del consumidor que garantice una alimentación más adecuada (Zimmermann, 2006). Está íntimamente relacionada a la temática de seguridad alimentaria y nutricional, por englobar el acceso a productos alimenticios en cantidad y calidad.

Observando el abastecimiento alimentario en Foz de Iguazú, se ha evidenciado que el turismo es la actividad económica más resaltante y una de las más demandantes de alimentos en la ciudad. Así, resulta preocupante la gestión de provisión de géneros alimenticios a la población iguazuense y al flujo ascendente de turistas, de acciones para asegurar los productos a precios accesibles a los moradores.

Para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de las familias, múltiples factores entran en acción. Uno de ellos tiene que ver con el papel del Estado para evitar periodos de carencia y riesgos de desabastecimiento, a proveer el acceso físico y económico a los géneros alimenticios que viabilice una alimentación adecuada a cada uno de sus miembros. Costa y Maluf (2011) resaltan que el abastecimiento de alimentos en un municipio depende de la acción del gobierno municipal en la medida en que determina las condiciones en las que la población accede a los alimentos, a partir de la composición, calidad y costo de las canastas de consumo de los diversos segmentos sociales reciben fuerte influencia de los agentes económicos que tienen cierto control sobre las cadenas agroalimentarias, en particular las cadenas de supermercados y la industria alimentaria del municipio. Así, reconocer la contribución de la noción de seguridad alimentaria y nutricional sobre el abastecimiento alimentario posibilita tener un mejor campo de actuación para promover el avance de políticas locales que traten el abastecimiento alimentario direccionando, a las necesidades que puedan aquejar en su población, bien como la mejoría en aspectos de nutrición y educación al consumidor.

Teniendo en cuenta las directrices de seguridad alimentaria y nutricional presentes en la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Brasil, Losan, 2006), se buscó saber más del poder adquisitivo que tiene la población iguazuense para el suministro de sus necesidades alimenticias, resaltando factores como la renta familiar y el costo de la Canasta Básica, que actúan muchas veces restringiendo el acceso en el momento de la compra de estos productos.

La Coordinación Municipal de Protección y Defensa del Consumidor de Foz de Iguazú (Procon FI), instituida por la Ley n° 1.834, del 23 de setiembre de 1993 es la entidad responsable por la promoción e implementación de las acciones para la formulación de la política municipal de protección, orientación, defensa y educación al consumidor en el Municipio de Foz de Iguazú (Procon FI, 2017). El Procon desarrolla la fiscalización mensual del costo de 38 ítems que componen la Canasta Básica (productos hortícolas, cereales, carnes, huevos, higiene doméstica y personal), en diez redes de supermercados presentes en la ciudad, y la investigación es realizada en torno al salario míni-

mo familiar del municipio. Los datos disponibles van hasta 2018 (Procon FI, 2022), donde a partir de ellos fue elaborado la tabla abajo:

El Cuadro 3 muestra la evolución del valor de la Canasta Básica para los meses de julio desde el año 2012 hasta 2018. Se observa un incremento en el costo medio de la Canasta Básica de 44% hasta el año 2018, pasando de R \$454,33 en el 2012 para R \$653,84 en julio del 2018. Datos más recientes, del índice de precios al consumidor de Foz de Iguazú, (IPC-Foz), realizado por el grupo de investigación del Centro de Investigación Economía y Aplicada de la Unila (Cepecon, 2021), que analiza los precios de 94 productos, en su mayoría alimentos y bebidas, recogidos en 12 puntos de compra en las principales regiones de Foz de Iguazú, mostró un incremento de 0,7% con respecto al mes de noviembre de 2021, donde los rubros con mayor variación fueron los pescados (aumento del 12,6%), frutas (aumento del 7,7%), y por otro lado, las carnes y pescados industrializados disminuyeron un 13,22% y los tubérculos, raíces y hortalizas están un 10,3% más baratos.

El costo de la Canasta Básica junto con el valor de la renta familiar, son los que determinan el poder adquisitivo de la población, además determinan las condiciones de acceso a los alimentos y de la misma forma tienen impacto en el abastecimiento alimentario del municipio. Abajo sigue un cuadro con datos del salario mínimo en la ciudad. Se entiende que el salario mínimo regional del estado de Paraná, desde su año de creación, siempre se estableció en niveles superiores al salario mínimo nacional, siendo considerado el mayor del país (H2FOZ, 2022).

Año	Salário Mínimo (R\$)		Valor médio de la Canasta Básica en Foz do Iguazú (R\$)	% Salarial (valor mínimo) ocupado con la canasta básica
	Valor Mínimo	Valor Máximo		
2012	783,20	904,20	454,33	58%
2013	882,59	1.018,94	498,86	56,5%
2014	948,20	1.095,60	543,2	57%
2015	1.032,02	1.192,45	600,67	58%
2016	1.148,40	1.326,60	707,96	62%
2017	1.223,20	1.414,60	673,48	55%
2018	1.247,40	1.441,00	653,84	52%

Cuadro 3. Salario Mínimo en el Estado de Paraná y valor médio de la Canasta Básica en Foz de Iguazú, 2012-2018

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la Procon-FI, disponible en: <http://bit.ly/3K1nli9>, acceso en: 28 sept. 2022. Y, de la Secretaria da Justiça, Família e Trabalho (2022).

Ahora bien, teniendo en cuenta el costo medio del valor de la Canasta Básica del municipio y el salario mínimo del estado de Paraná, la evidencia muestra que entre los años 2012 al 2018 el poder de adquirir una Canasta Básica siempre representó más de la mitad del salario mínimo, llegando hasta 62% en 2016. En la misma fuente, no hay datos para los años recientes del valor de la canasta básica en Foz de Iguazú, pero las informaciones nacionales son de que los reajustes en el salario no han sido suficiente para alcanzar el aumento de precio de los alimentos, representando más inseguridad alimentaria (Rede Penssan, 2022).

Consideraciones finales

Como se puede apreciar, una parte importante de la economía de la ciudad se basa en la actividad turística, siendo el foco las Cataratas de Foz de Iguazú. Entre los equipamientos públicos de alimentación y nutrición, las estructuras públicas que viabilizan la seguridad alimentaria de la población iguazuense, se evidencia en el municipio la importancia del BA, entidad que provee de alimentos y que ha demostrado tener un beneficio social muy fuerte, además del trabajo conjunto con el Ceasa, que ha contribuido de manera importante en la gestión de redistribución de alimentos a las instituciones o comunidades más vulnerables de la ciudad. Entre los principales circuitos de comercialización del municipio están el Ceasa PR, así como los súper e hipermercados y los circuitos de Ferias existentes en la ciudad.

Entre los principales desafíos encontrados para el abastecimiento alimentario en la ciudad destaca se la promoción del abastecimiento alimentario exige la inclusión de diferentes actores sociales en las acciones locales, tales como los comerciantes, los consumidores, bien como los agricultores. En la investigación surgieron diferentes aspectos de conflicto para el abastecimiento alimentario de la ciudad. El primer aspecto son las condiciones climáticas, ya que Foz de Iguazú es caracterizada por contar con un clima muy extremo pasando de altas temporadas de calor a meses de heladas muy intensas. Esta condición repercute en la producción local pues causa un estrés hídrico en temporadas muy calientes, así como en el tiempo de helada, esta no permite la germinación de las semillas, limitando al agricultor a optar por cultivos que tomen menos tiempo de producción y de salida rápida.

Otro aspecto presente en las entrevistas hace referencia a la presencia de los agricultores en el área rural. A pesar de contar con una buena cantidad de tierras agrícolas, el municipio presenta una baja densidad poblacional en el área rural contando con 0,83% del total la población iguazuense (IBGE-Ci-

dades, 2022). Para uno de los entrevistados esto se debe a que el joven rural no tiene proyecciones de permanecer en el campo, prefiriendo trasladarse a la vida en la ciudad. Esta situación es provocada por la falta de promoción e incentivo de políticas para el sector agropecuario. Así, la implicancia de este factor sería uno de los desafíos que presenta el municipio para el abastecimiento alimentario. Para eso, las acciones que se están tomando son la planificación e implementación de programas para fomentar la producción rural. Entre estas se encuentra la creación de un parque de maquinarias (como tractores, arado, cultivadores, grada de discos, aboneras, entre otros), las cuales son prestadas al agricultor a través de la actual Secretaría Municipal de Desarrollo Comercial, Industrial y Agropecuario (SMDCIA).

Además, para fortalecer las acciones de fomento a la producción rural, el gobierno municipal está contratando operadores de maquinaria agrícola a través de la licitación número 154/2022 (PMFI, 2022). También fundamentales son los subsidios para la agricultura y el acompañamiento de técnicos y veterinarios, necesarias para las actividades agropecuarias con el fin de garantizar un mejor rendimiento en la producción.

Entre los equipamientos públicos de comercialización en la ciudad también se presentan algunas dificultades para el desarrollo del abastecimiento municipal. Una de ellas es el Banco de Alimentos (BA), pues un entrevistado ha dicho que es necesario la mejora en la infraestructura para poder almacenar de manera adecuada las diversas donaciones que llegan al BA. Así como también, poder albergar a un mayor número de entidades de beneficencia hace falta la captación de más donaciones de las entidades benefactoras como de la concientización de los mercados atacadistas, quienes generan gran cantidad de desperdicio alimentario en la región, pudiendo donar esos productos para el Banco de Alimentos.

A pesar de las acciones que se han realizado en el municipio para el abastecimiento y seguridad alimentaria, fue mencionado en las entrevistas la necesidad de implementación de una Política Municipal de abastecimiento como hay en otras ciudades del país. Esto para poder tener un mejor panorama de las estructuras en donde circulan los alimentos en la ciudad, además de acompañar en la fiscalización de su origen y el fomento de acciones que incluyan a más productores del municipio en el circuito alimentario. Seguramente una acción a ser discutida y planificada en el ámbito del Consejo Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea).

Referencias

ABRACEN. Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento. **Plano nacional de abastecimento**. Brasil, 2013.

ACIFI. Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu. **Novo Ítalo em Foz tem investimento de R\$ 30 milhões**. Disponible en: <https://bit.ly/3lCzmBc>. Acceso en: 27 sept. 2022.

ATACADÃO. **Nossa história**. Disponible en: <http://bit.ly/3ZclgEa>. Acceso en: 27 sept. 2022.

BELIK, Walter; CUNHA, Altivo Roberto A. de Almeida. Equipamentos públicos de Abastecimento Alimentar no Brasil: trajetória e desafios. *In*: PEREZ-CASSARINO, Julian *et al.* **Abastecimento alimentar e mercados institucionais**. Chapecó: Ed. UFFS; Praia, Cabo Verde: UNICV, 2018.

BELIK, Walter; CUNHA, Altivo Roberto A. de Almeida; COSTA, Luciana Assis. Crise dos alimentos e estratégias para a redução do desperdício no contexto de uma política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 38, 2012.

BELIK, Walter; MALUF, Renato S (orgs.). **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização**. Campinas: IE/Unicamp, 2000.

BRASIL. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan)**. 2006. Disponible en: <https://bit.ly/2WI0Iqo>. Acceso en: 01 nov. 2021.

CEASA PARANÁ. **Volumes Comercializados nas Unidades Atacadistas**. Todos os produtos entre 01/01/2021 e 31/12/2021. Disponible en: <http://bit.ly/3K3rqSI>. Acceso en: 27 sept. 2022.

CEASA. Centrais de Abastecimento do Paraná S.A. **Histórico**. Disponible en: <http://bit.ly/3JAM0Zv>. Acceso en: 26 sept. 2022.

CEPECON. Centro de Investigación Economía y Aplicada. **Boletim 2021**. Disponible en: <http://bit.ly/3FKMcEj>. Acceso en: 01 de mai. 2023.

CHOQUE, Joseline Reyes. **La cuestión del abastecimiento alimentario actual y la seguridad alimentaria en el Municipio de Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil**. 2017. 75f. Trabajo de Conclusión de Curso (Graduación en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria) – Universidad Federal de la Integración Latino Americana, Foz do Iguaçu.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (PROHORT)**. Disponible en: <http://bit.ly/3z1ODyy>. Acceso en: 02 nov. 2022.

CUNHA, Altivo Roberto A. de Almeida. Dimensões estratégicas e dilemas das Centrais de Abastecimento no Brasil. **Política Agrícola**, Brasil, n. 4, p. 37-46, 2006.

CUNHA, Altivo Roberto A. de Almeida; BELIK, Walter. Entre o Declínio e a Reinvenção: atualidade das funções do sistema público atacadista de alimentos no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Piracicaba, v. 50, n. 3, p. 435-454, 2012.

FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación e Agricultura. **Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la FAO**, 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3nhUxJ4>. Acceso en: 07 nov. 2022.

FAVERO, Luis Andrea. Novas formas de coordenação das atividades de abastecimento nos mercados atacadistas de frutas e hortaliças da América Latina. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Ribeirão Preto. **Anais** [...] Ribeirão Preto, 2005, p. 16.

H2FOZ. **Paraná tem o maior salário mínimo regional do Brasil**. Notícia de 13 de janeiro de 2022. Disponible en: <http://bit.ly/3K2HG6C>. Acceso en: 12 nov. 2022.

IBGE-CIDADES. **Foz do Iguaçu**. Disponible en: <https://bit.ly/42L0cYG>. Acceso en: 27 sept. 2022.

IDEIAS NA MESA. Abastecimento: como chegam os alimentos à nossa mesa? **Ideias na Mesa**, Brasil, n. 5, p. 18, 2015.

IPARDES. **Paraná** – População por Município. Disponible en: <https://bit.ly/3K1n7HC>. Acceso en: 26 sept. 2022.

IPARDES. **PIB Municípios**. Disponible en: <https://bit.ly/3K1n7HC>. Acceso en: 27 sept. 2022a.

IPARDES. **Caderno estatístico**. Município de Foz do Iguaçu. Disponible en: <https://bit.ly/3LLg7Ae>. Acceso en: 27 sept. 2022b.

LINHARES, Maria Yedda Leite; SILVA, Francisco Carlos Teixeira. **História política do abastecimento (1918-1974)**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1979.

MAKRO. **Quem somos**. Disponible en: <http://bit.ly/40aUKwu>. Acceso en: 27 sept. 2022.

MALUF, Renato S. Comer em tempos de pandemia e após. **Jornal GGN**, 2020. Disponible en: <http://bit.ly/42ycMu9>. Acceso en: 12 nov. 2022.

MALUF, Renato S. O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar. *In*: BELIK, Walter; MALUF, Renato S. (orgs.). **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização**. Campinas: IE/Unicamp, 2000.

MALUF, Renato S.; SPERANZA, Juliana. Preços dos alimentos, modelos de agricultura e abastecimento alimentar no Brasil: os casos da soja e do feijão. **Observatório de políticas públicas para a Agricultura**, Rio de Janeiro, 2014.

McMICHAEL, Philip. **Regímenes alimentarios y cuestiones agrarias**. La Paz: Tierra, 2016. (Série: Cambios Agrarios y Estudios del Campesinado; 3).

MDS. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição: resultados de avaliações. **Caderno de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, n. 14, 2010.

MENEZES, Francisco; PORTO, Sílvio I.; GRISA, Catia. **Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil: um resgate histórico**. Brasília: Centro de Excelência Contra a Fome, 2015. (Série Políticas sociais e de Alimentação).

NASCIMENTO, Regina. Banco de Alimentos como promotor de Segurança Alimentar e Nutricional no município de Foz do Iguaçu. **Revista Competitividade e Sustentabilidade**, v. 7, n. 2, p. 306-320, 2020.

OBSERVATÓRIO TURISMO. **Análise do Fluxo Turístico 2022 x Pré-Pandemia, Janeiro a Julho**. Disponível em: <https://bit.ly/3LQbeWB>. Acesso em: 01 de mai. 2023.

PINTOR, Geisiane Michelle Zanquetta de *et al.* **Indicadores do município de Foz do Iguaçu**. Foz do Iguaçu: Unila/OSB-FI, 2021.

PLOEG, Jan Douwe Van Der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

PMFI. Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu. Secretaria Municipal de Turismo. **Inventário da oferta turística de Foz do Iguaçu, 2017**. Disponível em: <http://bit.ly/42C9upy>. Acesso em: 20 ago. 2017.

PMFI. Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu. **A cidade**. A história da cidade. Disponível em: <http://bit.ly/40lTx58>. Acesso em: 26 sept. 2022.

PMFI. Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu. **Edital 154/2022**. Disponível em: <https://bit.ly/409NAIV>. Acesso em: 12 dic. 2022.

REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. **Vigisan: II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, Rede Penssan. Disponível em: <https://bit.ly/40puOga>. Acesso em: 12 nov. 2022.

SECRETARIA DA JUSTIÇA, FAMÍLIA E TRABALHO. Disponível em: <https://bit.ly/3LMYnJ0>. Acesso em: 28 sept. 2022.

SMDCIA. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário. **Relatório da chefia de Divisão da Agricultura Familiar (documento interno)**. Foz do Iguaçu/PR, 2021.

SMT. Secretaria Municipal de Turismo. **Inventário da oferta turística de Foz do Iguaçu, 2014**. Disponível em: <http://bit.ly/3FHNEqY>. Acesso em: 27 sept. 2022.

SUPER MERCADO MUFFATO.COM. **Institucional**. Disponível em: <http://bit.ly/3z4gtdz>. Acesso em: 27 sept. 2022.

WALMARTBRASIL. **Sobre**. Disponível em: <https://bit.ly/3lDJI3C> y <https://bit.ly/3JDiovW>. Acesso em: 27 sept. 2022.

WICINOVSKI, João Pedro. **Feira popular da produção familiar na Vila C em Foz do Iguaçu, PR**: do projeto à perspectiva de desenvolvimento local. 2015. 63f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu.

WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores**: o novo mundo da agricultura familiar. Porto Alegre: Editora da UFRGS, PGDR, 2008.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. **Políticas de abastecimento alimentar na perspectiva da segurança alimentar**: o programa de abastecimento alimentar de Caxias do Sul, RS. 2006. 144f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; DELGADO, Nelson Giordano. El desmonte del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sisan) y la garantía del Derecho Humano a la Alimentación en Brasil. **Polis Revista Latinoamericana**, v. 21, n. 63, p. 32-51, 2022.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida *et al.* Feiras de agricultores na tríplice fronteira Argentina, Brasil, Paraguai – reflexões a partir dos sistemas agroalimentares localizados. *In*: GRISA, Catia *et al.* (orgs.). **Sistemas alimentares e territórios no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2022.

CAPÍTULO 8. AGRICULTURA CAMPONESA E MERCADOS AGROALIMENTARES NO PARAGUAI: A EXPERIÊNCIA DA CENTRAL DE PRODUTORES HORTIGRANJEIROS FEIRANTES DE ALTO PARANÁ

Valdemar João Wesz Junior

Introdução

O espaço rural paraguaio, historicamente, foi marcado por uma dualidade (Pastore, 1972). Se por um lado estão as grandes explorações agropecuárias, controladas por atores nacionais e estrangeiros, cujo foco é a especulação fundiária e/ou a produção especializada, no oposto está uma massa de camponeses que detém pouca ou nenhuma terra, trabalhando com a família em uma produção diversificada em sua pequena área, ou como empregado nas propriedades maiores ou em setores não agrícolas (Guereña; Rojas Villagra, 2016; Izá Pereira, 2019). No contexto recente, destaca-se a presença e fortalecimento do agronegócio no Paraguai, que tem nos monocultivos agrícolas (basicamente soja e milho) e na pecuária extensiva (de bovinos) seus principais pilares (Ortega, 2019; Wesz Jr., 2022).

A desigualdade na distribuição de terras segue vigente no Paraguai, como indicam os dados do Censo Agropecuário (2008), em que 1,6% dos produtores controlam 79% de toda a área agropecuária do país, enquanto, no outro extremo, 58,2% dos produtores respondem por apenas 2,1% da superfície total (MAG, 2009). Segundo Guereña e Rojas Villagra (2016, p. 14):

Paraguay presenta la distribución de la tierra más desigual del mundo, con una pequeña élite latifundista y oligopólica, con importante participación de propietarios extranjeros, que concentra casi toda la superficie agrícola y ganadera, mientras que la inmensa mayoría de familias campesinas e indígenas carecen de tierra suficiente para subsistir.

Galeano (2012), com base na mesma fonte de dados, reforça que 2% dos proprietários possuíam 85% da área agrícola no país em 2008, enquanto os estrangeiros controlavam 32% da área cultivada e 19% do total do território, 60% dos quais correspondem aos sojicultores de origem brasileira.

Atualmente o departamento em que o agronegócio é mais expressivo é Alto Paraná, localizado na fronteira com Paraná (Brasil) e Misiones (Argentina). Além de ser o maior departamento produtor de soja no Paraguai (26,2% da superfície cultivada em 2021/22) (Inbio, 2022), em Alto Paraná o grão está presente em 9 de cada 10 hectares cultivadas no verão, incluindo nesse cálculo tanto cultivos temporários como permanentes e hortaliças (MAG, 2009). Também há uma forte presença de grandes propriedades rurais, em que as unidades com mais de 1.000 hectares são menos de 1% em número, mas detém quase metade da área total. E é o departamento com maior incidência de estrangeiros no país, que controlam 20,4% das explorações agropecuárias individuais, sendo que 19,2% desses são brasileiros (MAG, 2009).

Em suma, Alto Paraná é marcado pela concentração e estrangeirização da terra, sobretudo de brasileiros, com uma forte especialização produtiva. Entretanto, os agricultores familiares camponeses são numericamente importantes no departamento, pois três quartos das explorações agropecuárias têm até 20 hectares, apesar de responderem por apenas 7,7% da terra. Nesse estrato, predominam agricultores de origem paraguaia, que respondem por 90,5% do total (MAG, 2009). Esse grupo social (agricultores familiares camponeses de origem paraguaia) vive em comunidades que são praticamente ilhas dentro de uma região majoritariamente sojeira (Wimer; Hellmund, 2020). Essa situação traz um conjunto de implicações, como a pressão para a venda ou arrendamento da terra para grandes produtores de soja (Wesz Jr., 2020; 2022), assim como os impactos socioambientais do monocultivo sobre essas comunidades (Fogel; Riquelme, 2005; Palau, 2015; 2016; 2017; 2018; Fogel, 2018; 2019). Não obstante, muitas comunidades e famílias resistem, mantendo uma produção agropecuária expressiva e diversificada (Tellez Bejarano, 2017; Rojas Villagra, 2018). Entretanto, uma dificuldade que se apresenta nesse caso refere-se à comercialização dessa produção, que se torna ainda mais complexa em um território rodeado por monocultivos e cujos mercados agroalimentares estão centrados neles.

É diante desse contexto que surge em 1997 a Central de Produtores Hortigranjeiros Feirantes de Alto Paraná, em Ciudad del Este³⁴, sendo um importante espaço de venda da produção camponesa no departamento. Atualmente participam, toda semana, aproximadamente 400 agricultores de diferentes distritos, e circulam de quarta-feira a sexta-feira por volta de 12 mil consumidores. Dada a expressividade e relevância desse mercado, este capítulo procura apresentá-lo, destacando sua relevância em um departamento com as características de Alto Paraná.

Em termos metodológicos, além de revisão bibliográfica e sistematização de dados secundários, foram feitas visitas à Central de Produtores Hortigranjeiros Feirantes de Alto Paraná entre 2016 e 2022, conversando com diferentes produtores e consumidores. Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com três agricultores dirigentes e feirantes da Central de Produtores.

Este trabalho está estruturado em três itens, além desta Introdução e das Considerações finais. Inicialmente é feita uma breve análise das transformações no espaço rural de Alto Paraná (Paraguai), com destaque à distribuição das terras e a origem dos produtores rurais. Na sequência o foco é a presença camponesa em Alto Paraná ao longo do tempo, destacando suas características e sua situação em diferentes momentos históricos. Por fim, se apresenta a Central de Produtores Hortigranjeiros Feirantes de Alto Paraná.

Transformações no espaço rural de Alto Paraná (Paraguai)

O departamento de Alto Paraná passou por profundas transformações nas suas áreas rurais ao longo das décadas. Sem dúvidas, um marco importante foi

34. Ciudad del Este é a capital do departamento de Alto Paraná e possui uma população estimada em 306.679 habitantes em 2021, que chega a 589.266 pessoas na chamada Região Metropolitana de Ciudad del Este, que também engloba os municípios de Presidente Franco, Hernandarias e Minga Guazú, sendo a segunda maior aglomeração urbana do Paraguai, superada apenas pela Grande Assunção (INE, 2021). Além da sua população, circulam em Ciudad del Este um número expressivo de estrangeiros, principalmente brasileiros, que diariamente vão em busca de um conjunto variado de mercadorias (Pereira, 2019). Segundo levantamento realizado em 2019, passavam a Ponte da Amizade, em média, 37,1 mil veículos/dia e o fluxo geral foi de 87.296 pessoas/dia que cruzaram a pé ou embarcado em veículos (UDC, 2019 apud Horta, 2021). Diferentemente de Foz do Iguaçu e de Puerto Iguazú, que são locais de estadia de turistas, Ciudad del Este é predominantemente um destino “bate e volta” (Rabossi, 2015), dado que os estrangeiros passam algumas poucas horas no comércio e retornam.

a Guerra da Tríplice Aliança entre Paraguai, de um lado, e Brasil, Uruguai e Argentina, de outro, que teve início em 1864 e terminou em 1870 (Kleinpenning, 1992; Souchaud, 2008). Com o fim da guerra, que teve efeitos brutais contra a nação paraguaia, o país encontrou-se endividado e iniciou a venda de terras fiscais a domínios estrangeiros (Nickson, 2005; Kleinpenning, 1992). Vale destacar que em 1870, quando foi finalizada a guerra, as terras fiscais abarcavam 98% do território, com somente 489 mil hectares em regime de propriedade privada (Kleinpenning, 1992). Mas, entre 1871 e 1875, foram aprovadas várias leis que permitiram a alienação de terras fiscais, sendo que as normativas forneciam maiores facilidades para os compradores e baixo preço (Rojas Villagra, 2016), fazendo com que, entre 1885 e 1914, 81% do território nacional fosse comercializado a proprietários de terras e especuladores, principalmente estrangeiros, e muitos pequenos arrendatários e ocupantes de terras fiscais ficaram sem terra (Kleinpenning, 1992). A venda de áreas públicas teve efeito direto na concentração de terra no país, que alcançou patamares impressionantes. Conforme Torres Figueredo (2012), no final do século XIX, 53% das terras paraguaias eram controladas por apenas 65 empresas.

Em Alto Paraná, assim como no restante do país, empresas estrangeiras compraram grandes áreas e se beneficiaram com a exploração da erva-mate e da madeira. No departamento em análise, a principal firma foi a Industrial Paraguaia, fundada em Londres em 1886, tendo entre seus membros os presidentes paraguaios Bernardino Caballero e Patricio Escobar. Em 1911 esta empresa dominava cerca de 2.718.750 hectares em diferentes departamentos do país, o que equivale a 17% do total de terras da região oriental do Paraguai. Outra empresa, do francês Domingo Barthe, adquiriu cerca de 1.875.000 ha para extração da erva em Alto Paraná, Caazapá e Itapúa (Nickson, 2005; Souchaud, 2008). Entretanto, apesar da atuação dessas corporações em Alto Paraná durante sessenta anos, elas

no lograron explotar en forma intensiva los recursos naturales de la región. La yerba era el único cultivo que ellos realizaban, pero éste continuaba teniendo poca importancia ya que la mayor parte de la yerba continuaba siendo recolectada en forma silvestre. Las operaciones para la explotación maderera rara vez penetraba más allá de unos pocos kilómetros tierra adentro desde los puertos ribereños sobre el Río Paraná y, asimismo, tampoco se construyó ningún sistema de carreteras. Ninguna de las empresas diversificó sus actividades hacia otras

labores agro culturales o del cultivo del café, ni tampoco llevó a cabo la reforestación de los bosques. Asimismo, no iniciaron programas de colonización en la región. (Nickson, 2005, p. 231)

Alto Paraná, em 1956, segundo o I Censo Agropecuário do país, tinha apenas três distritos (Hernandarias, Irala e Ñacunday), apesar de cobrir todo o atual território e aproximadamente a metade da área que hoje pertence ao departamento de Canindeyú. Naquele momento Alto Paraná tinha apenas 790 explorações agropecuárias, distribuídas em 310.781 hectares, indicando uma cobertura de aproximadamente 14% do território do departamento. Apesar desse baixo dinamismo econômico e da limitada transformação no uso do solo, o controle da terra seguia muito concentrado, com cinco explorações (0,6% do total) controlando 274.870 hectares (88,4% do total). Por outro lado, havia um grande quantitativo de camponeses (três quartos do total das explorações) que permaneciam em regime de ocupação, sobretudo em terras de particulares. Em termos de nacionalidade, 95,8% eram paraguaios, 1,8% argentinos e 1,0% brasileiros, além de um pequeno número de outras nacionalidades. Entre as cinco maiores explorações, três era de paraguaios, uma de argentino e a outra não respondeu (MAG, 1960).

Nos anos 1950 inicia a longa ditadura militar de Alfredo Stroessner (1954-1989). O general Stroessner assumiu “en un contexto donde los grandes latifundios agroforestales que dominaron la estructura agraria desde la posguerra del setenta, empezaban a declinar como forma dominante de producción en el campo” (Rojas Villagra, 2016, p. 70). Neste cenário, o Governo Stroessner estrutura ambiciosos programas de colonização e de ocupação em regiões pouco povoadas do país, com destaque ao Alto Paraná, sobretudo nas áreas públicas, que não haviam sido comercializadas no pós-guerra, ou sobre a terra das grandes empresas estrangeiras, que começam a ser vendidas para esse fim ou que foram desapropriadas pelo Estado (Nickson, 2005). Silva (2007) e Palau e Heikel (2016) vão diferenciar três formas de ocupação: colonização pública, colonização privada e ocupação espontânea.

Em relação a esta primeira iniciativa, ela surgiu em 1963 no âmbito do programa de colonização do Instituto de Bem-estar Rural (IBR), que tinha como intuito retirar pequenos agricultores paraguaios que ocupavam as terras da Zona Central (próxima a Asunción) e reinstalá-los em regiões do norte e leste oriental, uma vez que o preço das terras centrais era mais elevado e inten-

sificava conflitos entre latifundiários e minifundiários naquela área (Nickson, 2005; Rojas Villagra; Areco, 2017). Em Alto Paraná, até 2010, se “formaron 70 colonias públicas, con 282 mil hectáreas y 15 mil lotes agropecuarios, teniendo como promedio 18 hectáreas por finca” (Rojas Villagra; Areco, 2017, p. 69).

O segundo mecanismo de ocupação da região do oriente paraguaio foi a colonização privada, em que as terras dos grandes latifúndios do pós-guerra foram sendo vendidas às empresas de colonização privada, sobretudo de capital brasileiro,

voltadas ao lucrativo ramo imobiliário e madeireiro, cujo alvo principal era a venda de lotes aos colonos oriundos do oeste do Paraná e dos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul e também às grandes companhias multinacionais ligadas ao setor do agronegócio. (Silva, 2007, p. 142)

Já a terceira forma era aquela constituída pela colonização de caráter espontâneo, cujos interessados vinham de forma independente ou pelas próprias redes sociais e familiares conhecer e adquirir a área. Enquanto as colônias oficiais implementadas pelo IBR priorizavam os camponeses paraguaios, a colonização privada e espontânea envolveu de forma mais significativa os imigrantes brasileiros (Wesz Jr., 2020). Como sintetizam Riquelme (2005) e Vázquez (2006), estas iniciativas de ocupação do território vão conformar dois movimentos, *Marcha hacia el Este*, que trazia camponeses paraguaios da área de influência de Asunción para as margens do rio Paraná, e a *Marcha hacia el Oeste*, com colonos brasileiros que começa adquirir terras e se instalar no Paraguai.

Apesar das colônias do IBR focarem nos pequenos agricultores paraguaios, os problemas na sua implementação e acompanhamento (que serão abordados no item seguinte) gerou o repasse e a venda dos direitos de algumas glebas para colonos brasileiros, visto que a maioria destes já tinha capital, implementos e conhecia as dinâmicas das culturas comerciais (Wesz Jr., 2020). Palau e Heikel (2016), em pesquisa de campo de 1979 em duas colônias de Alto Paraná, apontavam que aproximadamente dois terços das famílias residentes eram paraguaias e um terço brasileiras, já com uma forte diferenciação social:

“...mientras los brasileros asentados en ambas colonias tienen una extensión promedio de 69 hectáreas, los paraguayos tienen 23, y mientras los brasileros dieron un valor promedio de sus máquinas e implementos de Gs 1.260.000, los paraguayos tienen un equivalente de Gs 98.000”. ...[...] “es obvio que la penetración de la migración brasilera ha significado el inicio de un proceso interno de diferenciación y concentración de los factores productivos”. (Palau; Heikel, 2016, p. 32)

A colonização privada e espontânea vai se assentar, em grande medida, nas terras que anteriormente pertenciam às grandes empresas estrangeiras. Segundo Nickson (2005), parte importante dessas áreas foi adquirida por companhias agrícolas brasileiras, que inicialmente “extraen las variedades de madera comercialmente valiosas (cedro, lapacho, perobá y urunday), cuya ganancia es normalmente suficiente para pagar la compra inicial de tierra” (Nickson, 2005, p. 243). E, depois de extrair

las especies de valor comercial, las compañías agrícolas brasileras dividen sus propiedades en parcelas más pequeñas (por lo general de 50 a 200 has.), las que son puestas a la venta en el Estado de Paraná por una red de corredores de fincas rurales. (Nickson, 2005, p. 244)

Os Censos Agropecuários de 1956, 1981 e 1991 permitem perceber as significativas transformações na área rural de Alto Paraná (Tabela 1). Uma primeira informação diz respeito ao crescimento no número de explorações, que salta de 790 para 21.772 nesses 35 anos (crescimento de 2.656%), assim como a área passa de pouco mais de 300 mil hectares, com as explorações agropecuárias cobrindo 55,7% do território. Além disso, o número de agricultores brasileiros que conduziam explorações agropecuárias saltou de 8 para 7.770 entre 1956 e 1991 em Alto Paraná, sendo o departamento do país com maior presença relativa (36,2% do total unidades produtivas) (MAG, 1960; 1993).

Tamanho da exploração	Número de explorações agropecuárias							
	1956*		1981		1991		2008	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
< 10 ha	547	69,2%	4.567	33,3%	9.871	45,3%	11.181	56,0%
> 10 ha < 50 ha	216	27,3%	7.706	56,2%	9.813	45,1%	6.207	31,1%
> 50 ha < 100 ha	8	1,0%	760	5,5%	1100	5,1%	954	4,8%
> 100 ha < 1.000 ha	11	1,4%	628	4,6%	881	4,0%	1454	7,3%
> 1.000 ha	8	1,0%	43	0,3%	107	0,5%	171	0,9%
Total	790	100,0%	13.704	100,0%	21.772	100,0%	19.967	100,0%
	Superfície das explorações agropecuárias							
< 10 ha	1.980	0,6%	19.089	3,0%	43.184	5,2%	42.750	3,7%
> 10 ha < 50 ha	3.990	1,3%	156.087	24,3%	177.934	21,4%	112.213	9,7%
> 50 ha < 100 ha	489	0,2%	49.649	7,7%	72.276	8,7%	64.754	5,6%
> 100 ha < 1.000 ha	3.029	1,0%	130.554	20,3%	212.876	25,7%	420.078	36,2%
> 1.000 ha	301.296	96,9%	287.440	44,7%	323.404	39,0%	521.609	44,9%
Total	310.783	100,0%	642.819	100,0%	829.674	100,0%	1.161.404	100,0%

* Entre 1945 e 1973 o departamento de Alto Paraná cobria, além de território vigente, aproximadamente metade do atual departamento de Canindeyú.

Tabela 1. Número e superfície das explorações agropecuárias em Alto Paraná-Paraguai (1956, 1981, 1991 e 2008)

Fonte: MAG (1960, 1983, 1993 e 2009).

Embora os produtores paraguaios predominavam nas explorações com até 20 hectares, geralmente atrelados às colônias criadas pelo IBR, e naquelas com mais de 1.000 hectares, os brasileiros eram majoritários nos demais estratos (MAG, 1960; 1993). Outra característica é a manutenção da concentração da terra em Alto Paraná. Ainda que não nos níveis de 1956, a Tabela 1 nos permite perceber que as unidades com mais de 1.000 hectares em 1991, ainda que respondiam por apenas 0,5% do número total, controlavam praticamente 40% da superfície, enquanto 45% dos produtores ficavam com 5% da área (MAG, 1993).

A década de 1990 no Paraguai é marcada pela transição democrática com a queda de Alfredo Stroessner do poder em 1989, em um contexto econômico regional neoliberal e com maior presença do capital financeiro (Izá Pereira, 2019). A partir desse momento a soja se expande com grande intensidade no país, com destaque em Alto Paraná, onde salta de menos de 350 mil hectares em 1995/1996 para 950 mil em 2019/2020 (MAG, 2021). O grão, efetivamente, predomina na paisagem durante o verão, controlando grande parte da área cultivada no departamento. O Instituto de Tecnologia Agrícola (Inbio, 2022) lança anualmente uma estimativa da superfície cultivada com soja na região oriental do Paraguai com base em imagens de satélite e é impressionante, sobretudo em Alto Paraná, cujas áreas em branco são reduzidas e correspondem, principalmente, às barragens de Itaipu (na fronteira com o Brasil) e de Iguazú (na divisa com Caaguazú), além de áreas de preservação do Rio Monday (Figura 1).

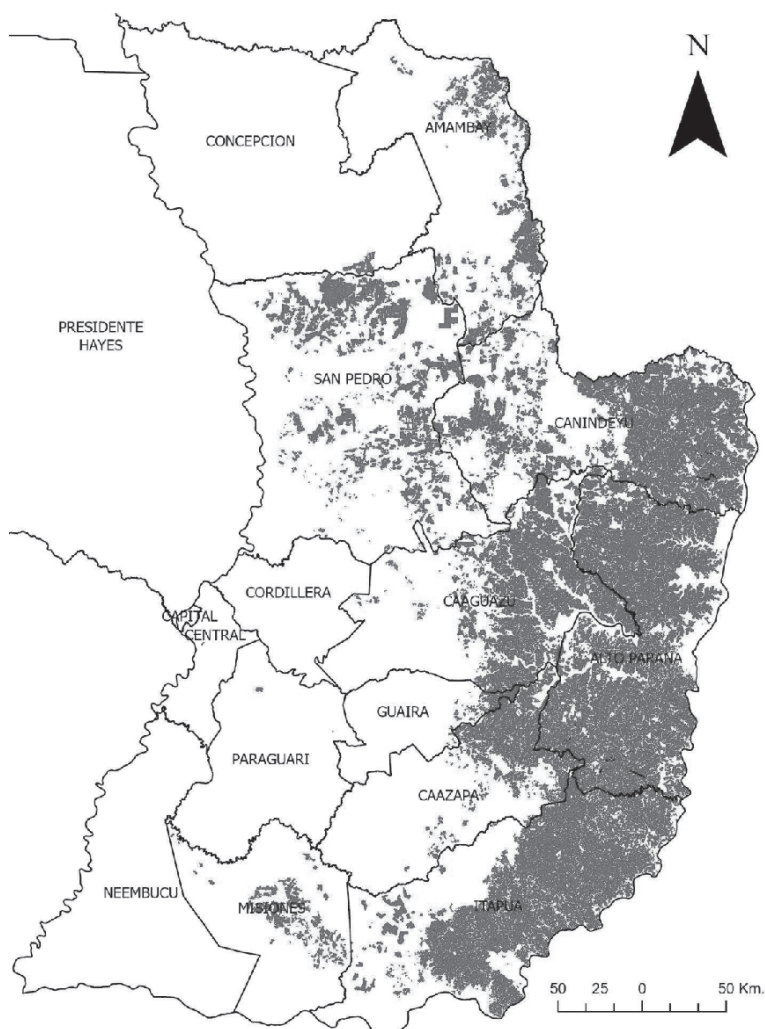


Figura 1. Áreas com cultivo de soja no oriente paraguaio na safra 2021/22

Fonte: Inbio (2022).

A expansão da soja no Departamento aumentou a concentração fundiária em Alto Paraná. De 1991 a 2008, os agricultores com mais de 1.000 hectares cresceram tanto em número (de 107 para 171) como em área (323.404 para 521.609 hectares). Com isso, sua participação sobre a superfície agropecuária passou de 39,0% para 44,9% do total, mesmo sendo menos de 1% dos produtores. Embora os agricultores com menos de 10 hectares também ampliaram no período (de 9.871 para 11.181), perderam área (43.184 para 42.750 hecta-

res). Mais da metade das explorações agropecuárias de Alto Paraná controlam menos de 4% da superfície (Tabela 1).

Os dados do Censo Agropecuário (2008) também indicavam uma redução do número de agricultores brasileiros conduzindo explorações agropecuárias em Alto Paraná (de 7.770 para 3.704), derivada do próprio retorno ao Brasil, do avanço para novas regiões agrícolas do país ou do estabelecimento em outros setores econômicos (Aquino, 2016; Wesz Jr., 2020). Entretanto, muitos estabelecimentos passam a ser conduzidos pelos filhos dos imigrantes, a maioria já nascida no Paraguai e que consta no Censo como “paraguaio” (Wesz Jr., 2020). Mesmo assim, em Alto Paraná o percentual de brasileiros em 2008 alcançou 19,2%. Se por um lado há um menor número de produtores brasileiros no Paraguai, por outro, eles estão em estratos de área maior. Conforme a Figura 2, a concentração fundiária por parte deste grupo de estrangeiros é muito perceptível no departamento. Em todos os estratos com mais de 50 hectares os brasileiros são majoritários em relação aos paraguaios e imigrantes de outras nacionalidades em 2008. Embora tenham perdido parte do seu espaço entre 1991 e 2008 nos grupos de área com menos de 1.000 hectares, chama atenção que justamente naqueles estabelecimentos com mais de 1.000 ha foi onde sua participação salta de 21% para 55% no mesmo período (Figura 2).

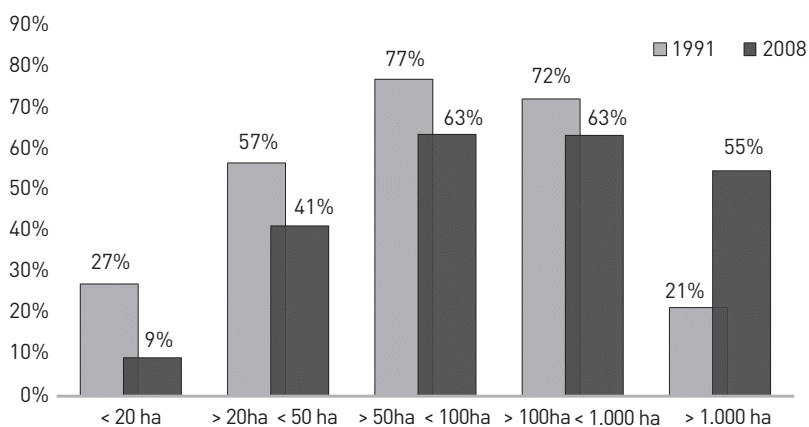


Figura 2. Participação dos produtores rurais brasileiros por estratos de área em Alto Paraná (1991 e 2008)

Fonte: MAG (1993 e 2009).

A partir dessa breve apresentação da história agrária de Alto Paraná, é perceptível a marcada concentração e estrangeirização da terra, sobretudo entre brasileiros, além de uma forte especialização produtiva na soja. Não obstante,

os dados ainda apontam para a presença e permanência expressiva dos camponeses paraguaios, mesmo nesse contexto territorial hostil para esse grupo social. Esse público em específico é tratado no próximo item.

A presença camponesa em Alto Paraná

Como comentado no item anterior, até 1960 o espaço agrário de Alto Paraná era marcado pela presença de grandes latifúndios que se centravam na extração de erva-mate. Nesse momento:

“...las condiciones de trabajo eran extremadamente duras para los mensú (recolectores de yerba)” y los “peones empleados en los yerbales de la RFO [Región Fronteriza Oriental del Paraguay], que llegaron a alcanzar un número de 10.000, abandonaban la región tan pronto como podían al término de sus contratos”. (Nickson, 2005, p. 231)

As estratégias de sobrevivência dos camponeses, naquele momento, “debía transitar por dos carriles, el de su agricultura de subsistencia con un remanente para la exportación, y el trabajo, a veces temporal en los obrajes” (Fogel, 2010, p. 32).

Em Alto Paraná, em 1956, das 790 explorações agropecuárias existentes, 763 tinha menos de 50 hectares. Praticamente metade das explorações (398 unidades) não chegavam a 5 hectares, sendo que neste grupo 90% estava em regime de ocupação de terras de particulares (58,8%) e públicas (41,2%). As explorações de até 50 hectares controlavam menos de 6 mil hectares (1,9% da área total), cujo uso voltava-se principalmente para cultivos temporários (51,3% da área), seguido por mata (31,3%), cultivos permanentes (14,9%), pradarias (0,7%) e outros usos (1,8%). Nesse sentido, predominava a atividade agrícola frente à pecuária, ainda que tivessem aves, suínos e bovinos, inclusive para produção de leite. Em termos de cultivo, o Censo Agropecuário de 1956 não diferencia por tamanho da exploração, mas aqueles com maior incidência eram a mandioca, presente em 715 unidades, com uma média de 0,9 hectares por agricultor, e o milho, que era cultivado por 705 explorações, com uma superfície média de 3,5 hectares. Além disso, entre 100 e 350 explorações cultivavam batata, feijão, arroz, cana e amendoim, com área média de 0,3 a 0,7 ha (MAG, 1960). Frente a essas características, pode-se dizer que predominava uma agricultura camponesa baseada em uma produção diversificada, de uma pequena área de terra sob regime de ocupação.

Essa situação se transforma de maneira substantiva quando Alfredo Strossner assume o poder (1954-1989) e estabelece o programa de colonização

via IBR. Em Alto Paraná, segundo dados de Rojas Villagra e Areco (2017), foram criadas durante o governo Stroessner 31 colônias no departamento, beneficiando mais de 8.400 famílias em mais de 200 mil hectares, com uma área média de 23,7 hectares por lote. Os grupos beneficiários eram constituídos “por famílias camponesas paraguayas que en su lugar anterior de residencia eran, o minifundistas semiasalariadas de la zona Central de la Región Oriental, o familias vinculadas a la explotación de obrajes y yerbaes en la zona” (Palau; Heikel, 2016, p. 32).

O programa de colonização pública tinha como objetivos: modificar a estrutura de distribuição de terras em benefício dos pequenos agricultores paraguaios; incorporar progressivamente colônias recém-criadas no processo de desenvolvimento nacional; ampliar a “fronteira econômica” do país. Porém, os dois primeiros objetivos não foram alcançados por conta de diferentes problemas, como o baixo suporte econômico recebido pelos assentados, subornos envolvendo os responsáveis por fazer a demarcação, o desenho dos lotes ignorava a existência de estradas e cursos de água, faltava assistência técnica e crédito para a produção, a titulação das áreas demorava para ser emitida, muitas colônias eram afastadas do acesso a serviços básicos (saúde, educação etc.), sua produção ficava dependente da comercialização via atravessadores etc. (Vázquez, 2006; Silva, 2007; Palau; Heikel, 2016; Rojas Villagra, 2016).

Como argumenta Vázquez (2006), os camponeses paraguaios, acostumados à produção agrícola de subsistência, encontraram um cenário natural diferente de suas áreas de origem:

Ni la fertilidad del suelo ni el apoyo estatal, escaso e ineficiente, pudieron implantar en forma duradera a los mismos, mientras paralelamente se desarrollaba un mercado muy dinámico de especulación y venta de tierras que conspiraba contra la instalación de las colonias de camponeses paraguayos provenientes del área central minifundista y empobrecido. (Vázquez, 2006, p. 53)

E, como afirma Silva (2007, p. 47), as

deficiências das ações do IBR possibilitaram o massivo ingresso dos colonos brasileiros na região da fronteira oriental, cuja disponibilidade de recursos e familiarização com as culturas de mercado se mostraram mais atrativas aos interesses do governo e dos agentes imobiliários que passaram a atuar naquelas regiões. Tal situação levaria num curto intervalo de tempo a reprodução em nova escala dos mesmos meca-

nismos especulativos e excludentes que caracterizavam a exploração dos recursos naturais do país, ampliando as mazelas e vicissitudes do problema fundiário historicamente irresoluto.

Apesar da permanência da concentração da terra em Alto Paraná, a colonização pública, além da colonização privada e espontânea, teve um efeito importante ao ampliar significativamente o número de explorações agropecuárias com até 50 hectares, que saltaram de 763 para 12.273 entre 1956 e 1981, assim como a área passou de quase 6 mil para mais de 175 mil hectares (Tabela 1). Dessas, um terço já tinha o título definitivo em 1981, enquanto 22,8% estavam com título provisório, 14,6% com arrendamento de particular e ainda haviam áreas ocupadas de particulares (11,0%) e do Estado (18,6%), além de outras formas de posse da terra. Vale pontuar que, embora predominavam agricultores paraguaios (62,2% daqueles com até 50 hectares), os brasileiros também eram significativos (36,9%), enquanto os demais estrangeiros tinham uma atuação mais pontual (0,9%) (MAG, 1983).

Em 1991, no III Censo Agropecuário, cresce ainda mais o número de explorações agropecuárias com até 50 hectares (19.684, chegando a 90,4% do total), se consolida nesse grupo as terras próprias (com 55,7% das unidades, ainda que muitas seguiam sob ocupação, principalmente de particulares) e a presença brasileira persiste (um terço das unidades deste estrato). Em relação aos cultivos, é a primeira vez que são divulgados por grupos de área total por departamento. Em Alto Paraná, no estrato de até 50 hectares, predominava a mandioca (em 94,5% das explorações), seguido pelo milho (81,9%) e algodão (59,5%), mas também estavam presentes, ainda que com menor incidência, batata, feijão, arroz, cana, amendoim, erva-mate, soja, menta e um conjunto amplo de frutas, legumes e verduras. Além disso, 90% tinham aves e dois terços bovinos e suínos (MAG, 1993). Até o final da década de 1980 o algodão era o principal cultivo da economia camponesa paraguaia, “plantado solo por productores que pertenecen a segmentos en los cuales predominan campesinos de origen paraguayo” (Palau; Heikel, 2016, p. 240).

En los años setenta, el gobierno, bajo la influencia de organismos internacionales, impulsó una mayor vinculación mercantil de la economía campesina a través del cultivo del algodón, que tenía un buen precio en el mercado internacional. Con el apoyo financiero del Banco Mundial, se implementó el Proyecto de Desarrollo Rural Integrado (PDRI), que otorgaba créditos a las unidades campesinas para incrementar la producción de dicho rubro de renta. Esta mayor vinculación con el mer-

cado por medio del algodón, llevó a la mayoría de las familias a reducir progresivamente su producción de cultivos de autoconsumo, y por tanto, a aumentar su dependencia de los mercados para su reproducción, mediante alimentos e insumos comprados. (Rojas Villagra, 2016, p. 81)

Entretanto, o algodão entrou em crise com a redução dos preços internacionais, ataque de pragas e estiagem (Rojas Villagra, 2016; Renshaw, 2017). Essa situação deixou os:

pequeños productores endeudados y con escasa diversificación agrícola, situación que derivó en que miles de familias campesinas no tuvieran cómo pagar sus deudas y ni siquiera cómo alimentarse, por lo cual muchas perdieron sus tierras y empobrecidas migraron hacia zonas urbanas, o deambularon en búsqueda de alguna posibilidad de ocupación de tierras rurales. (Rojas Villagra, 2016, p. 82)

Conforme Riquelme (2016, p. 31), “la agricultura campesina comenzó a profundizar su crisis en los primeros años de la década de 1990 y coincide con la caída sostenida de la producción algodonera”. Esse contexto foi, inclusive, central para a criação da Central de Produtores Hortigranjeiros Feirantes de Alto Paraná, como é discutido no próximo item.

Após o governo Stroessner foram construídas outras 52 colônias em Alto Paraná, assentando 6.697 famílias camponesas, em praticamente 55 mil hectares, com média de 8,1 hectares por família (Rojas Villagra; Areco, 2017). Entretanto, a crescente expansão da soja na região foi afetando de maneira crescente este grupo social. Como bem destaca Vázquez (2006, p. 54),

La característica principal del sistema de la soja es su constante necesidad de expansión, volviéndose una actividad muy consumidora de espacio que se alimenta no solamente de los precios internacionales o del dispositivo tecnológico de producción, sino también de la disponibilidad de tierras que, aunque con dueños y ocupantes campesinos, son acaparadas por los productores de soja. Ocurre de esta forma una modificación en la estructura de la tenencia de la tierra, correspondiendo a la expansión del cultivo de la soja y el trigo y al repliegue de la agricultura campesina, obligada esta última a migrar o reconvertirse.

Os dados do Censo Agropecuário de 2008 permitem ver os efeitos desse processo. Mesmo com a criação das colônias camponesas, as explorações com até 50 hectares caíram 11,7% entre 1991 e 2008. Além disso, você terá um

quarto dos agricultores de Alto Paraná com até 50 hectares envolvidos com o cultivo de soja (MAG, 2009), seja produzindo em “parceria” com empresas ou, de maneira majoritária, arrendando suas áreas para produtores maiores, sobretudo brasileiros (Villalba; Wesz Jr., 2016; Avalos Vera; Mereles; Wesz Jr., 2017; Wesz Jr., 2022).

Aqueles que resistem ao cultivo da soja ou ao arrendamento das suas áreas, acabam sendo imprensados pelo agronegócio da soja e pelos produtores estrangeiros. Nesse contexto, buscam estratégias mais autônomas para se manterem como agricultores, investindo na diversificação da produção agrícola, muitas vezes conciliando com rendas externas à exploração agropecuária (Riquelme, 2016; Rojas Villagra, 2016). Aqueles cuja renda depende fundamentalmente da produção agropecuária própria, acabam enfrentando vários desafios, sendo que o acesso ao mercado é corriqueiramente apontado como um problema para as famílias camponesas paraguaias. Conforme Riquelme (2016, p. 39):

...la inseguridad en la inserción a los mercados es otro limitante que desmotiva a los productores de pequeñas fincas. [...] Los productores tienen capacidad para producir a pesar del nulo acompañamiento técnico, pero no lo hacen por la incertidumbre del mercado. Muchos cultivan, pero no pueden vender y si venden el precio no compensa.

Frente a isso, esse grupo social tem buscado caminhos alternativos para comercialização de seus produtos, como tem sido a experiência da Central de Produtores Hortigranjeiros Feirantes de Alto Paraná.

A Central de Produtores Hortigranjeiros Feirantes de Alto Paraná

A Central de Produtores Hortigranjeiros Feirantes de Alto Paraná (*Central de Productores Hortigranjeiros Feirantes de Alto Paraná*) teve seu início em fevereiro de 1997 em Ciudad del Este. Conforme comentado por um dirigente, no início havia pouca produção e participavam 8 distritos, 25 comitês e por volta de 230 agricultores associados. Entre as motivações da sua criação, estava a crise econômica no setor campesino, sobretudo em virtude de problemas com o cultivo e comércio do algodão, deixando os agricultores sem uma fonte de renda. Foi então que, a partir de diferentes mobilizações sociais, se iniciou o debate sobre a construção de um espaço de venda direta da produção de hortigranjeiros aos consumidores. “Nosotros trabajamos en la finca, trabajamos en feria y nosotros comercializamos nuestros productos de forma directa, sin intermediarios. Somos productores y nos consideramos también comerciantes” (Entrevistado 1, dirigente, 2018).

Com o passar do tempo os agricultores começam a diversificar a produção para atender à demanda dos consumidores urbanos. Atualmente, em termos de produtos, há uma grande variedade, sendo comercializados semanalmente mais de 80 produtos, que inclui verduras, legumes, frutas, mandioca, abóbora, moranga, batata, feijão, amendoim, milho, carnes (bovina, suína, de aves, cabra, ovelha, peixe), ovos, leite, chás, produtos processados (farinhas, queijos, doces), entre outros (Figura 5). Além do espaço de venda dos produtos, desde 2015 existe a Praça de Comidas Típicas (*Patio de Comidas Típicas*), que dispõe de uma grande variedade de alimentos tradicionais do Paraguai, e que utiliza como ingredientes a produção dos agricultores feirantes. Segundo um dos dirigentes entrevistados, há produtores rurais de 18 dos 22 distritos do Departamento de Alto Paraná. E participam semanalmente de 380 a 420 agricultores, sendo que “varía dependiendo de la producción, del tiempo. Normalmente, a partir de abril hasta setiembre hay muchas producciones, y después, con la temperatura alta y cuando hay sequía, decae la producción y reduce el número de feriantes” (Entrevistado 2, dirigente, 2018).

A feira está localizada atrás do terminal de ônibus de Ciudad del Este, o que favorece a circulação de consumidores. A estimativa da direção da Central é de que passam pela feira por volta de 12 mil consumidores por semana. Ela inicia na quarta-feira às 7 horas da manhã e vai até sexta-feira ao meio-dia. A Central contou, em diferentes momentos, com o apoio da prefeitura municipal, departamento, Ministério da Agricultura e Pecuária (*Ministerio de Agricultura e Ganaderia* – MAG) e Itaipu.

Em termos organizativos, os agricultores integram comitês, e estes comitês formam uma associação distrital. A Central tem sua gestão composta pelos representantes das 18 associações distritais, além de um Conselho Diretivo com 8 membros, Tribunal de Conduta, Tribunal de Contas e Comitê de Mulheres (a cargo da Praça de Comidas Típicas) (Red Rural, 2016).

Diferentes organizaciones formamos la feria, de 18 distritos del Departamento, e cada uno viene con sus respectivos dirigentes, ahí nos encontramos unos cuantos líderes, unos cuantos caciques, como lo llamamos, y hay varios conflictos, pero la necesidad nos obliga a que podemos nos organizar. (Entrevistado 1, dirigente, 2018).

Na Central os preços são padronizados, evitando uma concorrência entre agricultores ou uma inflação aos consumidores, podendo haver uma redução se a qualidade do produto for inferior ou quando as atividades na feira estão sendo finalizadas.



Figura 3. Central de Produtores Hortigranjeiros Feirantes de Alto Paraná

Fonte: Pesquisa de campo.

Conforme relatado por alguns feirantes e levantado pelo estudo da Red Rural (2016), vários problemas afetam os agricultores e várias melhorias são necessárias, como a falta de políticas (crédito, assistência técnica, seguro) focalizadas à agricultura familiar campesina (apesar de receberem apoio técnico do MAG, é insuficiente); predominância de monocultivos no Departamento de Alto Paraná (que afeta diretamente a produção dos feirantes); melhoria dos espaços da Central e construção de um alojamento aos feirantes (muitos deles dormem entre quarta e sexta-feira no próprio espaço de comercialização); ingresso de alimentos do estrangeiro via contrabando (concorrendo diretamente com os produtos da feira).

Com a pandemia a feira não chegou a paralisar suas atividades, mas se intensificou o acompanhamento das autoridades em relação aos temas sanitários. O fechamento da fronteira com Brasil e Argentina foi positivo para os agricultores feirantes porque reduziu o contrabando de alimentos oriundos desses países, conforme relatos nas entrevistas. Segundo um entrevistado,

en Paraguay, 75 a 80% de los alimentos que está en mercado de abasto, supermercado, son de origen extranjero. Entonces, durante la pandemia no había más la posibilidad del ingreso de productos de origen extranjero y la gente del mercado de abasto y supermercado recurre a nuestra feria para hacer su compra para reventa. (Entrevistado 3, dirigente, 2020)

Além da pressão dos agricultores, a feira não foi paralisada porque sem o ingresso de produtos alimentares do exterior, ocorreu “una necesidad enorme de la provisión de los productos, de los alimentos, para la gente que vive en la ciudad” (Entrevistado 3, dirigente, 2020).

Em suma, a Central de Produtores Hortigranjeiros Feirantes de Alto Paraná tem se mantido como um importante espaço de comercialização de um conjunto muito variado de produtos agroalimentares, cuja relação ocorre de maneira direta entre agricultores e consumidores. Além disso, a Praça de Comidas Típicas oferece aos visitantes uma diversidade de pratos tradicionais da culinária paraguaia, com ingredientes dos próprios feirantes. E, conforme nos informou um dos dirigentes da Central, a maior parte das famílias camponesas feirantes tem na feira a sua principal fonte de renda. Nesse sentido, é um mercado que contribui com pequenos agricultores paraguaios em Alto Paraná, sendo um espaço chave para reprodução social deste grupo mesmo quando seguem rodeados pela soja e pelos produtores estrangeiros.

Considerações finais

O departamento de Alto Paraná, apesar de estar marcado historicamente pela presença das grandes explorações agropecuárias e de produtores estrangeiros, tem na agricultura camponesa de origem paraguaia um grupo social numericamente expressivo. Para estes últimos, sempre foi difícil e tenso viver e conviver nesse contexto, não obstante o pouco aparato estatal para proteger e fomentar os agricultores de base familiar. E, nas últimas três décadas, com os problemas decorrentes do cultivo do algodão e, por outro lado, com a ofensiva da soja e dos produtores brasileiros, a situação se complexifica ainda mais. Além de condicioná-los a busca por outras atividades agropecuárias geradoras de renda, este contexto também os desafiou a buscarem novos mercados, diferentemente da maneira com que ocorria com a venda do algodão, na qual a relação comercial se dava de maneira direta com a empresa. O que passa a ser demandado são sistemas de produção e mercados mais autônomos e próximos dos consumidores, dada a problemática experiência que haviam tido com o algodão.

A partir de diferentes mobilizações e debates, ganha forma a Central de Produtores Hortigranjeiros Feirantes de Alto Paraná, que, como visto no capítulo, cresceu e passou a atender um grande número de agricultores e de consumidores, oferecendo uma variada gama de produtos agropecuários oriundos do próprio departamento e gerando renda para as famílias dos agricultores

que participam na Central. Na tríplice fronteira com Brasil, Argentina e Paraguai, trata-se da maior feira tanto em número de produtores participantes como de consumidores. Apesar de ainda apresentar desafios que precisam ser superados, é uma experiência que tem potencializado a permanência e o desenvolvimento da agricultura camponesa em Alto Paraná, algo vital em um território hostil para esse grupo social.

Referências

AQUINO, Sílvia Lima de. Narrativas sobre a trajetória migratória: o retorno dos brasiguaios. **Revista Ambivalências**, v. 4, n. 8, p. 243-276, 2016.

AVALOS VERA, Gabriel; MERELES, María Victoria Garayo; WESZ JR., Valdemar João. La expansión de la soja en San Pedro (Paraguay): productores rurales, empresas y relaciones comerciales. **Revista NovaPolis**, n. 12, p. 105-123, 2017.

FOGEL, Ramón. **Contribuciones campesinas a la construcción del Estado Nación, 2010**. Disponível em: <https://bit.ly/3ZbJQoL>. Acesso em: 20 set. 2022.

FOGEL, Ramón. **Desarraigo sin proletarización en el agro paraguayo**. **Íconos**, v. 63, p. 37-54, 2019.

FOGEL, Ramón. Las fuerzas productivas en el desarrollo agrario en el Paraguay. **Novapolis**, v. 14, p. 11-34, 2018.

FOGEL, Ramón; RIQUELME, Marcial. **Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza**. Asunción: CERI, 2005.

GALEANO, Luis A. El caso del Paraguay. *In*: FAO (org.). **Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización**. Roma: FAO, 2012, p. 407-434.

GUEREÑA, Arantxa; ROJAS VILLAGRA, Luis. **Yvy Jára** – los dueños de la tierra en Paraguay. Asunción: Oxfam, 2016.

HORTA, Luciomar Nunes da. **Ponte da Amizade e Ponte da Integração: História e Análise Conceitual**. 202.41f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais Contemporâneas) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu.

INBIO. Instituto de Biotecnología Agrícola. **Estimación de superficies**, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3BUYKXq>. Acesso em: 12 out. 2022.

INE. Instituto Nacional de Estadística. **Alto Paraná** – Proyecciones de población por sexo y edad en 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3yZa6YU>. Acesso em: 22 out. 2022.

- IZÁ PEREIRA, Lorena. “**A Tríplice Aliança continua sendo um grande êxito**”: os regimes de controle do território paraguaio (1870-2019). 2019. 523f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.
- KLEINPENNING, Jan M. G. **Rural Paraguay, 1870-1932**. Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika, 1992.
- MAG. Ministerio de Agricultura y Ganadería. **Censo Agropecuario de 1956**. Asunción: MAG, 1960.
- MAG. Ministerio de Agricultura y Ganadería. **Censo Agropecuario de 1981**. Asunción: MAG, 1983.
- MAG. Ministerio de Agricultura y Ganadería. **Censo Agropecuario de 1991**. Asunción: MAG, 1993.
- MAG. Ministerio de Agricultura y Ganadería. **Censo Agropecuario de 2008**. Asunción: MAG, 2009.
- MAG. Ministerio de Agricultura y Ganadería. **Series Históricas de Cultivos Temporales**, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/434ANZH>. Acesso em: 27 set. 2022.
- NICKSON, R. Andrew. Colonización brasilera en la Región Oriental del Paragay. *In*: FOGEL, Ramón; RIQUELME, Marcial (orgs.). **Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza**. Asunción: CERL, 228-255, 2005.
- ORTEGA, Guillermo. El avance del agronegocio sigue firme. *In*: PALAU, Marielle (org.). **Con la soja al cuello 2019**: informe sobre Agronegocios en Paraguay. Asunción: BASE-IS, 2019, p. 16-23.
- PALAU, Marielle. **Con la soja al cuello**: informe sobre agronegocios 2013 – 2015. Asunción: BASE-IS, 2015.
- PALAU, Marielle. **Con la soja al cuello**: informe sobre agronegocios 2016. Asunción: BASE-IS, 2016.
- PALAU, Marielle. **Con la soja al cuello**: informe sobre agronegocios 2017. Asunción: BASE-IS, 2017.
- PALAU, Marielle. **Con la soja al cuello**: informe sobre agronegocios 2018. Asunción: BASE-IS, 2018.
- PALAU, Tomás; HEIKEL, María Victoria. **Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola**. 2. ed. Asunción: BASE-IS, 2016.
- PASTORE, Carlos. **La lucha por la tierra en Paraguay**. Montevideo: Editorial Antequera, 1972.
- PEREIRA, Camila Manoel. **O Comércio fronteiriço entre Foz do Iguaçu – BR e Ciudad del Este – PY**: uma análise a partir da perspectiva de consumo dos morado-

res locais. 2019. 190f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados.

RABOSSI, Fernando. Tempo e movimento em um mercado de fronteira: Ciudad del Este, Paraguai. **Sociologia & Antropologia**, v. 5, n. 2, p. 405-434, 2015.

RED RURAL. A Central de Produtores e Feirantes Hortigranjeiros no Paraguai. **Revista Agrícolas**, v. 13, n. 3, p. 56-64, 2016.

RENSHAW, John. **Proyecto de implementación del sistema de censo y encuestas agropecuarias**. Asunción: DCEA, 2017.

RIQUELME, Marcial. Notas para el estudio de las causas y efectos de las migraciones brasileñas en el Paraguay. *In*: FOGEL, Ramón; RIQUELME, Marcial (orgs.). **Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza**. Asunción: CERI, 2005, p. 118-156.

RIQUELME, Quintín. **Agricultura familiar campesina en el Paraguay**: notas preliminares para su caracterización y propuestas de desarrollo rural. Documento de Trabajo. Asunción: Cadep, 2016.

ROJAS VILLAGRA, Luis. **Campesino rape**. Apuntes teóricos e históricos sobre el campesinado y la tierra en Paraguay. Asunción: BASE-IS, 2016.

ROJAS VILLAGRA, Luis. **La rentabilidad social y ambiental de fincas campesinas y fincas empresariales en Paraguay** Asunción: Henoi, 2018.

ROJAS VILLAGRA, Luis; ARECO, Abel. **Las colonias campesinas en el Paraguay**. Asunción: BASE-IS, 2017.

SILVA, Henrique Manoel da. **Fronteireiros**: as condicionantes históricas da ocupação e colonização do oriente paraguaio. A região de Katueté, no Departamento de Canindeyú 1970-2000. 2007. 291f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SOUCHAUD, Sylvain. **Geografía de la migración brasileña**. Asunción: Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2008.

TELLEZ BEJARANO, Tatiana Catherin. **La comunidad como agente de resistencia ante el complejo agroindustrial y la dependencia en Paraguay**. Experiencias de las comunidades campesinas en el departamento de Alto Parana: comuneros, primavera y el triunfo. 2016. 123f. Trabajo de Conclusión de Curso (Graduación en Relaciones Internacionales e Integración) – Universidad Federal de Integración Latinoamericana, Foz de Iguazú.

TORRES FIGUEREDO, Oscar Agustín. **Dictaduras y latifundios en la cuestión agraria del Paraguay**: acceso, distribución y tenencia de tierras. Madrid: EAE, 2012.

VÁZQUEZ, Fabricio. **Territorio y población:** nuevas dinámicas regionales en el Paraguay. Asunción: Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2006. (Serie Investigaciones – Población y Desarrollo).

VILLALBA, Nestor Fernández; WESZ JR., Valdemar João. El cultivo de la soja en la agricultura familiar campesina de Yhú. **Revicso** – Revista de Investigación en Ciencias Sociales, v. 2, n. 4, 2016.

WESZ JR., Valdemar João. Caminhos e dinâmicas contemporâneas dos produtores e proprietários rurais de origem brasileira no Paraguai. **Revista Nera**, v. 53, p. 90-116, 2020.

WESZ JR., Valdemar João. Soybean production in Paraguay: Agribusiness, economic change and agrarian transformations. **Journal of Agrarian Change**, v. 22, n. 2, p. 317-340, 2022.

WIMER, Fernando Romero; HELLMUND, Paula D. Fernández. Las comunidades campesinas e indígenas del Paraguay frente a la concentración y extranjerización de la tierra. **Espacio abierto**, v. 29, n. 1, p. 168-192, 2020.



CAPÍTULO 9. A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS ALIMENTARES NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 NOS ANOS DE 2020 A 2022: O CASO DE FOZ DO IGUAÇU, PARANÁ³⁵

*Silvia Aparecida Zimmermann
Antonio de la Peña García
Ana Alice Aguiar Eleuterio*

Introdução

A pandemia de covid-19 desencadeou uma crise alimentar e um declínio generalizado nos padrões de vida de várias populações nos países em desenvolvimento (Egger *et al.*, 2021). Para a Oxfam (2020, p. 1), essa situação “atiçou o fogo de uma crise de fome que já estava se intensificando.” Em 2019, essa mesma organização estimou que 821 milhões de pessoas no planeta viviam em condições de insegurança alimentar, o que aumentou as desigualdades no contexto de uma crise climática. O mesmo estudo observou que o Brasil tinha se convertido em um dos prováveis epicentros da fome mundial.

Ao analisar a tendência da insegurança alimentar (IA) no Brasil nos anos de 2004, 2009, 2013 e 2018, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan) explica que, entre 2004 e 2013, a população do Brasil experimentou uma tendência crescente em sua capacidade de acesso a alimentos e, conseqüentemente, uma redução significativa na IA e na fome (Rede Penssan, 2021). Porém, entre 2017 e 2018, a Pesquisa de Orçamentos Familiares (IBGE, 2020a) estimou que cerca de 3,1 milhões de domicílios sofreram privação alimentar quantitativa, que afetou adultos, crianças e adolescentes, apresentando uma interrupção na tendência apontada nos anos anteriores. O desmonte das políticas públicas no campo da soberania e segurança alimentar (SAN), a redução de investimentos e recursos humanos nas políticas de agricultura familiar e a extinção do Conselho

35. O capítulo foi elaborado com o apoio da Convocatória PRPPG/Unila n.º 137/2018 e é parte da pesquisa “Sistemas alimentarios locales, agricultura familiar e transtornos sociales severos – el caso de la pandemia de Covid-19” (PIA2616-2020, Unila). Partes deste capítulo estão baseadas no artigo de Zimmermann, Eleuterio e De La Peña García (2021).

Nacional de Segurança Alimentar (Consea) – espaço público de participação e coordenação de políticas alimentares – são as causas imediatas do problema (Zimmermann; Delgado, 2022).

Os dados de 2020 do Inquérito Nacional de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19 no Brasil (Rede Penssan, 2021) estimam que cerca de 116,8 milhões de brasileiros vivenciam algum grau de IA, dos quais 43,4 milhões não têm alimentação suficiente e 19,1 milhões enfrentam a fome, condição que se agrava nas famílias das áreas rurais. A segunda edição da pesquisa, com dados coletados entre novembro de 2021 e abril de 2022, registrou um aumento significativo de pessoas que sofrem com a fome, estimado em 33 milhões de brasileiros nessa situação, ou seja, 15,5% da população (Rede Penssan, 2022).

Nesse cenário, a ação do Estado é essencial para minimizar os problemas econômicos e sociais decorrentes da pandemia. Especificamente, o enfrentamento desses problemas requer uma ação coordenada entre os órgãos governamentais e as políticas públicas em diferentes níveis administrativos, uma vez que a pandemia evidenciou a complexidade da relação entre variáveis sociais, econômicas e sanitárias. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) estão entre as políticas públicas de alimentação mais relevantes do Brasil, pois beneficiam um grande número de indivíduos de diversos setores sociais. Ressalta-se que o PAA foi substituído pelo Programa Alimenta Brasil (PAB) em dezembro de 2021, que em princípio deveria funcionar de forma semelhante ao PAA. No entanto, o orçamento para o seu funcionamento até 2023 é praticamente inexistente, como veremos mais adiante.

O Pnae e o PAA/PAB baseiam-se nos princípios da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional que criou, em 2006, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sinasan), responsável pela implementação de políticas públicas para garantir o acesso à nutrição adequada (Menezes; Vieira, 2021). O PAA e o Pnae são reconhecidos e divulgados em projetos de cooperação sul-sul como exemplos de boas práticas na prestação de assistência social e no combate à pobreza no meio rural (Lopes Filho; Sabourin; Sayago, 2018). Ambas são políticas públicas implementadas com a participação dos governos estaduais e municipais, bem como com gestores dessas mesmas unidades políticas e membros da sociedade civil local (associações de agricultores, cooperativas, entre outros), mas coordenados pelo governo federal.

Os gestores estaduais e municipais coordenam a compra direta de produtos da agricultura familiar, principalmente produtos frescos, como frutas e hortaliças, mas também pães, semiprocessados e carnes, que são transformados em

refeições oferecidas a menores e outros beneficiários desses programas. Ambas as políticas são reconhecidas por serem inovadoras na inclusão de produtos da agricultura familiar nas compras governamentais (Sabourin; Grisa, 2018; Sonnino; Torres; Schneider, 2014), pois beneficiam populações vulneráveis e escolares com produtos alimentícios, e agricultores familiares como fornecedores prioritários desses programas (Berchin *et al.*, 2019; Wittman; Blesh, 2017).

Este trabalho entende esses múltiplos níveis de interações e atores como desafios de coordenação horizontal e vertical exacerbados pela pandemia, e que, no pós-pandemia, apresentam uma desarticulação agravada. A falta de recursos orçamentários suficientes para sua execução nos exercícios de 2022 e 2023 é a causa mais visível para essa desarticulação, assim como um contínuo enfraquecimento orçamentário desde 2018 (Falçoni *et al.*, 2022).

O estudo mostra como o PAA e o Pnae, embora sofressem de instabilidade em sua execução, foram de grande relevância no enfrentamento dos impactos negativos da pandemia na insegurança alimentar. Assim como outros acadêmicos e representantes da sociedade civil organizada, defendemos que essas políticas públicas desempenham um papel central para garantir uma alimentação adequada de amplos setores da população, particularmente em um contexto que definimos como pós-pandêmico o qual, para os fins deste estudo, teve início em fevereiro de 2022 com o retorno às atividades escolares presenciais de menores em praticamente todo o país. Este período é caracterizado pelo aumento dos custos dos alimentos e a continuidade da desarticulação das políticas públicas de alimentação e nutrição no país.

A coordenação entre as políticas alimentares em tempos de crise é essencial para garantir que os grupos atendidos por elas não sofram os danos de uma possível desestruturação entre oferta e demanda de alimentos (Sharpe; Parsons; Hawkes, 2020) e, em geral, que eles tenham acesso e possibilidades de adquirir alimentos. Embora os aspectos sanitários da pandemia tenham sido superados em amplos setores demográficos do país (a julgar, por exemplo, pelas altas taxas de vacinação e queda de infecções em vários setores), ela encontrou continuidade no campo da governança, tanto pela falta de coordenação quanto pela continuidade do processo de desmantelamento de políticas alimentares (Casado; Madeiro, 2022).

Seguindo essas linhas de argumentação, este trabalho tem dois objetivos, o primeiro é investigar a coordenação e reorganização do PAA e do Pnae diante da pandemia, e compreender como esses processos, nas esferas do governo federal brasileiro e governos municipais, afetou a implantação de ambos em Foz do Iguaçu, Paraná. Em segundo lugar, oferecer uma análise exploratória

da situação desses programas no contexto pós-pandemia de Foz do Iguaçu. É importante ressaltar que as experiências e opiniões para este segundo ponto são parte de um processo em desenvolvimento, pelo qual nossa análise é limitada.

O estudo enfatiza as ações do governo municipal, embora também sejam mencionadas aquelas realizadas pelo governo federal que afetam o contexto local. Especificamente, este trabalho visa: i) compreender a implementação das políticas durante a pandemia em relação ao seu funcionamento pré-pandemia; ii) mostrar problemas e conquistas na implementação e coordenação de ambas as políticas no âmbito federal-municipal durante a pandemia; iii) fornecer uma análise exploratória sobre a situação dos programas alimentares em Foz do Iguaçu no momento pós-pandemia, especificamente o período de fevereiro a setembro de 2022.

Métodos

O município de Foz do Iguaçu foi escolhido como caso por haver um conjunto de dados sobre o contexto municipal e os autores terem fácil acesso aos atores políticos envolvidos no PAA e no Pnae. Foz do Iguaçu é uma cidade fronteiriça, localizada na tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina, e possui aproximadamente 258 mil habitantes (IBGE, 2021). A cidade mantém ligações estreitas com as cidades adjacentes de Ciudad del Este no Paraguai e Puerto Iguazú na Argentina. As três dependem fortemente do turismo e serviços relacionados. Para responder aos objetivos desta pesquisa, foi utilizada uma metodologia qualitativa, baseada em análise documental e revisão bibliográfica, bem como no estudo de informações obtidas por meio de entrevistas individuais, mesas de conversa e fóruns temáticos, todos realizados virtualmente. Entre os documentos revisados estão publicações em revistas científicas, relatórios técnicos, diretrizes nacionais e legislação específica relacionada ao objeto de estudo. Além das entrevistas e discussões organizadas pelos autores e colaboradores, as análises apresentadas também foram apoiadas por informações de fóruns temáticos realizados entre maio e dezembro de 2020 pela Rede Penssan, a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA, 2020) e o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e a Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia (ENUFBA, 20220a; 2020b; 2020c).

Em uma primeira etapa de coleta de dados, em setembro e outubro de 2020, foram entrevistados seis atores locais ligados à agricultura familiar e alimentação escolar na cidade de Foz do Iguaçu. As entrevistas seguiram roteiros semiestruturados que visaram identificar as estratégias criadas pelos agriculto-

res para garantir o abastecimento e comercialização de alimentos, o funcionamento do PAA e do Pnae antes e durante a pandemia e a articulação nacional e local das duas políticas públicas. As entrevistas foram virtuais, agendadas de acordo com a disponibilidade dos entrevistados e realizadas com o auxílio das plataformas de comunicação por videoconferência WhatsApp e Google Meet. Foram entrevistados dois agricultores familiares, um intermediário do grupo Ciclos Alimentos – que comercializa produtos orgânicos entre os consumidores de Foz do Iguaçu –, uma nutricionista do município, um engenheiro agrônomo do Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia que acompanha os agricultores participantes do PAA e do Pnae, e uma liderança da Cooperativa de Agricultura Familiar e Solidária do Oeste do Paraná.

Posteriormente, em novembro e dezembro de 2020, foi realizada uma segunda etapa de coleta de dados a partir de fóruns temáticos virtuais organizados em rodas de conversa, em disciplina do Curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar (ver Introdução deste livro). Nesta etapa, foram entrevistados 13 atores locais: 5 agricultores familiares, 1 comerciante de produtos orgânicos da agricultura familiar, 4 nutricionistas, 2 representantes de cooperativas e 2 pesquisadores da região. Por fim, em setembro de 2022, o representante de uma cooperativa, um técnico de campo e dois agricultores foram questionados sobre suas impressões no contexto pós-pandemia.

O capítulo está dividido em três partes. A primeira discute o referencial teórico da coordenação vertical-horizontal nas teorias de implementação de políticas públicas. A segunda detalha o funcionamento do PAA e do Pnae pré-pandemia. A terceira apresenta uma descrição e análise preliminar da situação dos programas em contexto pós-pandemia.

Coordenação na implementação de políticas alimentares

As teorias sobre a implementação de políticas públicas datam da década de 1970, mas o reconhecimento da interdependência e coordenação entre elas como determinante para sua efetiva implementação é mais recente (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Para Souza (2018, p. 16), “a coordenação pode ser definida como a organização de todas as atividades, com o objetivo de chegar a um consenso entre indivíduos e organizações para atingir os objetivos de um grupo”. A autora destaca que, vinculadas à coordenação, existem ações de cooperação que, embora sejam conceitos diferentes, estão intimamente ligadas. No entanto, a *cooperação* “é uma ação discricionária e voluntária dos indivíduos para trabalharem juntos em benefício mútuo” (Souza, 2018, p. 18). Para

a autora, a cooperação não é algo natural e deve ser construída por meio de incentivos que envolvam atores políticos e suas instituições.

A coordenação, por sua vez, pode ser horizontal ou intersetorial, quando ocorre no mesmo nível da política pública, nas relações intragovernamentais; ou pode ser vertical ou intergovernamental, quando ocorre em diferentes níveis da política pública, nas relações intergovernamentais, o que implica um debate em torno da descentralização e do federalismo (Souza, 2018; Repetto, 2012). O caso do PAA e do Pnae em Foz do Iguaçu exemplifica esses dois tipos de coordenação, como será demonstrado mais adiante. Os municípios brasileiros, vale destacar, gozam de autonomia nas múltiplas esferas de atuação do governo com base no arcabouço federal da nação. Souza (2018, p. 44) reconhece na cooperação uma categoria que implica um caráter voluntário e discricionário, enquanto a coordenação exige hierarquia, de modo que “a coordenação [é] típica das relações intragovernamentais (coordenação horizontal) e intergovernamental (coordenação vertical)”. No entanto, a autora esclarece que, no Brasil, a Constituição de 1988 delegou ao Executivo Federal o desenho de inúmeras políticas e permitiu competências paralelas entre os governos federal, estadual e municipal, o que fez com que ações de coordenação e cooperação se tornassem essenciais na prática (Castro; Young, 2017).

No Brasil, as políticas públicas de SAN foram planejadas para serem executadas em parceria com estados e municípios, que muitas vezes vivem em um “contexto de fragmentação, desarticulação e até conflitos entre setores governamentais ou da sociedade civil” (Burlandy; Magalhães; Maluf, 2006, p. 38), o que gera problemas na implementação. Dentre os desafios colocados para a execução das políticas públicas de segurança alimentar no âmbito do governo federal, diversos autores (Burlandy, 2009; Sonnino; Torres; Schneider, 2014) destacam o papel do Consea. Este surgiu na década de 1990, foi retomado em 2003 e, após um círculo virtuoso com a criação do Sinasan em 2006, foi encerrado em 2019. Como veremos, a ausência do Consea não impediu a execução do PAA-Pnae durante a pandemia, devido às articulações em nível local e entre diferentes níveis de governo, fruto da articulação horizontal e vertical entre os atores e a atuação dos conselhos municipais de segurança alimentar. No contexto pós-pandemia, é possível que essas articulações continuem apesar das mudanças substanciais no PAA, que aparentemente continuará funcionando com procedimentos e regulamentações semelhantes, mas agora com o nome de Alimenta Brasil e cujo orçamento torna-o praticamente inoperável em 2023 (Casado; Madeiro, 2023).

No contexto de uma crise multidimensional como a pandemia da covid-19, é necessária a coordenação entre os agentes do Estado e os processos em que atuam para evitar situações de crise agravada, como a redução da eficiência das políticas públicas e da atenção às demandas do público vulnerável, que depende dessas políticas para garantir sua sobrevivência (Sambuichi *et al.*, 2020). A Política Nacional de Segurança Alimentar, estruturada no Brasil desde o início dos anos 2000, apresenta programas e planos que compõem o Sinasan, e que são elaborados e executados por diferentes ministérios, com recursos previstos nos planos plurianuais do Orçamento Geral da União. A implementação de programas e planos depende de parcerias locais com municípios, estados e organizações não governamentais.

PAA e Pnae: coordenação e implementação pré-pandemia em Foz do Iguaçu

Nesta seção descrevemos o PAA e o Pnae e como os instrumentos de coordenação, incluindo os financeiros, regulatórios, organizacionais, administrativo, e de informação, aparecem nessas políticas e determinam as relações inter e intragovernamentais. É importante destacar que o PAA municipal de Foz do Iguaçu realizou seus últimos pagamentos aos agricultores em meados de 2021, com recursos recebidos em 2020. Mesmo assim, teve um papel importante para alguns dos agricultores inscritos no programa que o consideraram uma fonte de renda importante (De La Peña García; Zimmermann; Eleuterio, 2020).

O PAA (agora PAB) surgiu em 2003 como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, dedicado à formação de estoques estratégicos e à distribuição de produtos agrícolas para pessoas em situação de insegurança alimentar. Atualmente, é operado pelo Ministério da Cidadania e pela Conab, vinculados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e em parceria com os governos (estaduais e municipais) e a sociedade civil. É importante destacar que tanto o Consea quanto o extinto Ministério de Desenvolvimento Agrário tiveram um papel importante na criação e funcionamento do PAA. Com a extinção dessas instituições, as tarefas que desempenhavam passaram a ser de responsabilidade do Ministério da Cidadania e da Conab (Grisa *et al.*, 2022).

Os beneficiários do PAA são agricultores familiares que fornecem alimentos e sementes, individualmente ou por meio de suas organizações (associações e cooperativas), e consumidores, pessoas em situação de vulnerabilidade atendidas por diversas redes de assistência social do país (por exemplo, alber-

gues, cozinhas e restaurantes populares, entre outros) e por órgãos públicos, como hospitais, presídios, restaurantes universitários e escolas. São seis modalidades de abastecimento ao PAA (compra com doação simultânea, formação de estoque, compra direta, PAA leite, compra institucional e aquisição de sementes), cada uma com função determinada por regulamentação específica e com valor anual por alimento, que até 2021 variou de R\$ 6.500,00 a R\$ 20.000,00 por unidade familiar a cada ano. Para o exercício de 2023, o Ministério da Cidadania (2022) indica que o limite anual é de R\$ 12.000,00 (doze mil reais) por unidade familiar.

A implantação do PAA em Foz do Iguaçu começou em 2009, na modalidade de compra direta, e as primeiras compras foram para alimentação escolar. No entanto, ao longo dos anos, o programa enfrentou descontinuidade. Em 2017, as aquisições beneficiaram 164 produtores da região rural do município cujos produtos foram doados às 40 entidades assistenciais cadastradas no Banco Municipal de Alimentos. Souza (2019, p. 46) relata que, “por falta de articulação organizacional dos gestores do município de Foz do Iguaçu, o PAA parou suas atividades no ano de 2017, sobretudo pela ausência da atuação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Comsea)”. Entre 2017 e 2018 o Comsea retomou seu trabalho de forma descontínua e foi mais ativo em 2019.

Assim como em anos anteriores, o projeto do PAA foi elaborado por técnicos da Secretaria Municipal de Agricultura, em parceria com organizações locais de agricultores familiares. Em julho de 2019, Foz do Iguaçu foi um dos 73 municípios brasileiros contemplados pelo Ministério da Cidadania para executar o PAA e, em novembro do mesmo ano, 170 agricultores assinaram contrato com a prefeitura no valor de R\$ 800 mil para realizar entregas no ano de 2020 (PMFI, 2019). As entregas do PAA foram realizadas no Banco de Alimentos, responsável pelo cadastramento dos órgãos municipais de assistência social, que somam cerca de 140 (PMFI, 2019). O monitoramento do Banco e, consequentemente, do PAA, é feito por meio do Comsea, que também é responsável pelo monitoramento de Projetos do PAA encaminhados ao Ministério da Cidadania. Assim, uma forma de controle social das políticas públicas é executada.

Em conversa com o coordenador do Banco de Alimentos de Foz do Iguaçu em setembro de 2022, foi dito que o órgão opera unicamente com doações do setor privado desde o segundo quadrimestre de 2022. De igual forma, o Programa Alimenta Brasil não está em operação e não existem diretrizes federais para sua execução.

O Pnae é considerado o segundo maior programa de alimentação escolar do mundo, atendendo cerca de 45 milhões de alunos (WFP, 2013). O progra-

ma surgiu em meados da década de 1950 e é administrado desde a década de 1960 pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Seu objetivo é repassar, de forma complementar, recursos econômicos aos estados, Distrito Federal e municípios, para que possam garantir a alimentação dos alunos e satisfazer suas necessidades nutricionais. Os repasses federais são feitos aos estados e municípios de acordo com o censo escolar do ano anterior, em parcelas mensais para cobrir 200 dias letivos, dependendo do número de alunos matriculados em cada rede escolar.

A Lei 11.947/2009 é considerada uma das mudanças mais importantes na história do programa, pois promoveu a aquisição de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar, além de estabelecer um novo formato de contratação pública por meio de chamadas públicas. A Lei exige que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE sejam destinados à aquisição de alimentos da agricultura familiar, o que tem contribuído para a articulação entre alimentação escolar e agricultura familiar local; a valorização dos recursos humanos, naturais, econômicos, e culturais do próprio território; além de oferecer a oferta de alimentos mais frescos, saudáveis e próximos aos hábitos locais dos alunos.

Em Foz do Iguaçu, o Pnae está presente desde a década de 1970. No entanto, as primeiras compras da agricultura familiar por meio do programa pelo município foram feitas em 2010. Em média, são 28 mil alunos atendidos em 107 unidades escolares, incluindo entidades e creches (escolas de 1º a 5º ano e Centros Municipais de Educação Infantil – CMEIs), ao redor de um milhão e meio de pratos por mês. Antes da pandemia, o fornecimento dos gêneros alimentícios era de seis a doze meses, e os produtos seguiam descrições nutricionais, sanitárias e qualidade previstas na Chamada Pública. A lista de produtos adquiridos pelo Pnae é variada e inclui alguns semelhantes aos adquiridos pelo PAA. Um estudo de Christimann (2016) sobre o Pnae em Foz do Iguaçu mostrou que a organização dos agricultores familiares em uma cooperativa trouxe maiores benefícios para a execução do programa, pois atendeu 100% da demanda por hortaliças e frutas. Em 2018, 44,4% da merenda escolar da rede municipal de ensino de Foz do Iguaçu veio da agricultura familiar.

Vale destacar o contrato entre a prefeitura e a Cooperativa de Agricultura Familiar e Solidária do Oeste do Paraná (Coafaso), para entrega de alimentos em 2019-2020, no valor de R\$ 2,2 milhões (DO, 2019). Em agosto de 2022, a prefeitura de Foz do Iguaçu outorgou um contrato por 5,1 milhões a Cooperativa da Agricultura Familiar de Foz do Iguaçu (Coaffoz); um aumento de 75% em comparação com 2021. É importante ressaltar que um município como Foz do Iguaçu possui recursos financeiros que outras prefeituras em outras regiões

do país não possuem e que ajudam a compensar os desatualizados repasses federais para compra da alimentação escolar. Documento indica que, em 2021, “a prefeitura investiu R\$ 16 milhões com a alimentação dos alunos. Somados aos R\$ 3 milhões repassados pelo Governo Federal, os gastos foram em merenda escolar, transporte dos alimentos e mão de obra das cozinheiras” (PMFI, 2022).

Pelos dados encontrados, nota-se que tanto o Pnae quanto o PAA têm sido extremamente importantes para garantir a renda dos agricultores familiares do município e da região. São 13.544 ha de unidades agrícolas em Foz do Iguaçu, representando 568 estabelecimentos e envolvendo 1.382 pessoas, sendo que 92% das propriedades têm menos de 50 hectares (IBGE, 2020b). Em 2016 havia 1.090 produtores cadastrados na Secretaria Municipal de Agricultura do Município e com acesso ao PAA e Pnae (Maldonado, 2016).

PAA e Pnae na pandemia: lições do contexto local

A implementação e coordenação de políticas públicas durante a pandemia no Brasil (junto com seus problemas e lições aprendidas) começou com o reconhecimento político do momento vivido. A publicação da Declaração de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em janeiro de 2020 (Opas, 2020), levou a uma reorganização das instituições nacionais para o enfrentamento da pandemia. Assim, em março de 2020, foram publicadas diretrizes nacionais que definiram medidas de isolamento social e quarentena, e que orientaram a reorganização das políticas públicas durante a pandemia. Para evitar a propagação do vírus e garantir o controle e contenção dos riscos à saúde pública, foi realizada suspensão temporária do período letivo em todas as dependências da federação (MS, 2020).

A suspensão das atividades escolares gerou preocupações nas administrações municipais em relação ao Pnae, que até então tinha seu funcionamento apenas no período das aulas. No dia 13 de abril de 2020 foi publicada a Resolução 2 do Ministério da Educação (MEC, 2020), que detalha como deveria ser realizada a execução do Pnae durante o período de calamidade pública por conta da covid-19. O documento destaca a preocupação em garantir que os alimentos cheguem aos escolares em cumprimento aos protocolos sanitários do coronavírus, por meio de cestas nutricionalmente balanceadas (chamadas de *kits* pelos gestores) para cada faixa etária. No artigo 3, inciso 3, a Resolução indica: “permite-se a distribuição de alimentos nos estabelecimentos públicos e na rede de assistência social, sempre que garanta a alimentação do aluno, observando as precauções para evitar o contágio pelo novo coronavírus Co-

vid-19” (MEC, 2020, p. 2). Assim, alimentos adquiridos por meio do Pnae, mas distribuídos aos pais, podiam ser destinados oficialmente para populações em risco de insegurança alimentar. A medida representa uma alteração nos instrumentos regulatórios de coordenação dessa política e foi fundamental para que ela funcionasse em meio à pandemia.

Em Foz do Iguaçu, as ações municipais de combate à disseminação da covid-19 começaram com a publicação dos decretos municipais em 15 de março de 2020. Nesta data, foram cancelados eventos e atividades em locais fechados com aglomeração de pessoas, entre outros. A dinâmica local de circulação de pessoas e produtos também foi afetada pelo fechamento das fronteiras terrestres com Argentina e Paraguai por iniciativa dos governos centrais desses países. Quanto às ações locais vinculadas ao Pnae, os debates sobre os ajustes necessários para a continuidade do programa começaram apenas em maio de 2020, dois meses após a suspensão das aulas no município. Nessa altura já tinham sido feitas algumas entregas de alimentos às escolas, que ficaram em armazém até se saber mais pormenores sobre como proceder com estes produtos. Assim, a partir da publicação, em abril, da Lei 13.987/2020, que estabeleceu as diretrizes para o fornecimento de alimentos destinados à alimentação escolar, a Secretaria Municipal de Educação (SMED) entregou, no mesmo mês (abril), cestas que incluíam alimentos perecíveis e produtos alimentícios não perecíveis em estoque nas unidades escolares e armazéns.

Como os produtos disponíveis naquele momento não permitiam a entrega a todos os alunos, deu-se prioridade às famílias em situação de vulnerabilidade social e que ainda não haviam recebido cestas básicas distribuídas pela Secretaria Municipal de Assistência Social. Para isso, cada unidade escolar realizou um levantamento com as famílias vulneráveis e o transmitiu à SMED. De acordo com o relato de uma nutricionista do município entrevistada em nossa pesquisa, foi necessário estruturar uma nova logística de entrega, a partir da identificação e contato com os pais e responsáveis dos alunos para agendamento das entregas, de acordo com o protocolo de saúde para covid-19 (Mapa; ME, 2020). O momento de crise exigiu, assim, uma mudança nos instrumentos de coordenação administrativa da política no município.

Nesta primeira entrega, 5.520 famílias foram beneficiadas. Cada uma recebeu uma cesta contendo, entre outros, diversos produtos da agricultura familiar. Nesta etapa, foi distribuído um total de 13 toneladas de alimentos. Também foram entregues 40 *kits* aos escolares com necessidades alimentares especiais (alergias ou intolerâncias alimentares). Entre abril e maio, foi aprovado o processo licitatório para a compra de mais alimentos não perecíveis,

e produtos da agricultura familiar, com recursos aprovados em 2019. Essa segunda entrega atrasou, já que a primeira tentativa de licitação eletrônica (procedimento administrativo para compra de produtos), em junho, falhou e foi concluída apenas no início de agosto. Paralelamente, iniciou-se o planejamento para a compra de alimentos da agricultura familiar, publicado em meados de agosto, que previa a entrega de cestas a todos os escolares do município (cerca de 26.500 *kits* para escolares e associados). A SMED começou a fazer entregas no início de setembro. Isso significa que durante quatro meses, os alunos das escolas municipais não tiveram acesso aos alimentos do Pnae.

Ao contrário dos problemas enfrentados pela rede municipal na implantação do Pnae, não houve descontinuidade do programa na rede estadual de ensino que atua no município. Segundo o representante da cooperativa entrevistada, a pandemia interrompeu as entregas ao município, mas as entregas ao Pnae estadual foram feitas a cada quinze dias. A greve e a redução das entregas municipais impactaram economicamente a cooperativa, que teve que demitir nove funcionários. Da mesma forma, os agricultores de Foz tiveram que encontrar novas formas de comercializar seus produtos devido à suspensão do Pnae para garantir sua renda (De La Peña García; Zimmermann; Eleuterio, 2020).

Em relação ao PAA em Foz do Iguaçu, as entregas ocorreram durante a pandemia. Segundo o extensionista entrevistado: “O único programa que continuou funcionando em Foz foi o PAA, que dá folga a algumas famílias, mas nem todas são cadastradas. Os agricultores já estão desanimados, a única coisa que eles têm é o PAA. Eles estão correndo atrás do PAA.” Ele destaca que não houve muitas mudanças nas entregas, apenas a adoção de protocolos sanitários pelos agricultores, e explica: “ou os representantes das entidades procuram os produtos no local ou a Secretaria de Assistência Social entrega os alimentos às entidades”. No entanto, a ausência de diretrizes para a coordenação e sinergia entre PAA e Pnae, por vezes, leva a divergências. Notoriamente, a ausência e a demora na definição clara dos instrumentos de informação intergovernamentais afetaram a coordenação das políticas no período inicial da pandemia, o que resultou em assimetrias de informação e perdas de alimentos.

Apesar da extinção do Consea em 2019, como órgão coordenador das ações e políticas públicas, em nível local, os conselhos municipais (Comsea) e estadual permaneceram ativos. Isso mostra que as capacidades estatais para a implementação do PAA e do Pnae estão consolidadas (Grisa *et al.*, 2017) e respaldaram a continuidade dessas políticas públicas durante a pandemia. Em Foz do Iguaçu, essas capacidades se materializaram nos esforços das secretarias municipais de Agricultura, Educação e Assistência Social, por exemplo,

com profissionais dedicados à execução desses programas. Foz do Iguaçu conta atualmente com oito nutricionistas, a maioria contratada nos últimos três anos para atender às exigências do Pnae.

O Pnae – e o PAA também – demandam um papel fundamental na assistência técnica aos agricultores, especialmente para a produção agroecológica. Nas entrevistas realizadas, o extensionista comentou sobre a necessidade de contratação de novos técnicos para atender os agricultores, já que atualmente são apenas dois. As capacidades dos conselhos municipais e regionais, no entanto, não diminuem a importância do Consea para o PAA e o Pnae, pois este é um canal de “escuta” e controle social no qual surgiram as normas para aquisição de produtos de agricultores familiares, o que permitiu seu funcionamento mesmo durante a pandemia. O Consea, nesse sentido, poderia contribuir substancialmente para os debates sobre articulação e construção de sinergias entre essas duas políticas públicas.

A análise da situação dos dois principais programas federais de apoio à compra de produtos da agricultura familiar no contexto local permite uma melhor compreensão dos efeitos diretos e indiretos da articulação dessas políticas públicas no enfrentamento da pandemia da covid-19. Abaixo, listamos duas áreas de análise visando uma melhor coordenação vertical-horizontal das políticas no campo da SAN no período da pandemia e suas primeiras mudanças no período pós-pandemia.

Gestão de crise nas políticas alimentares

No âmbito do Pnae e PAA, entendemos que a gestão adequada dos programas em situações de crise deve evitar o desperdício de alimentos e possíveis prejuízos aos beneficiários, agricultores, estudantes e pessoas atendidas por entidades de assistência social. Portanto, todos os instrumentos de coordenação intergovernamental devem ser revistos (financeiros, regulatórios, organizacionais e gerenciais) de forma ágil e inovadora. É importante esclarecer que o Brasil é um país federado e, portanto, sua Constituição Federal incentiva a criação de políticas públicas pelo governo federal e também pelos governos estaduais e municipais. Mudanças nas políticas federais, como é o caso do PAA e do Pnae, devem ser feitas pelo governo federal. Isso vale até para a gestão de políticas durante a pandemia. No entanto, embora as transformações dessas políticas dependam da ação do governo federal, os problemas de gestão foram sentidos em diferentes níveis organizacionais.

No âmbito do Pnae, apesar da rápida resposta federal e respaldo legal com a publicação da Lei 13.987/2020, o fornecimento de produtos durante a pandemia foi interrompido em alguns municípios. No caso de Foz do Iguaçu, isso aconteceu em meados de março, uma vez que a iniciativa municipal de suspender as atividades escolares prevaleceu sobre a recomendação federal. Devido aos problemas da gestão local para atuar durante a pandemia de covid-19, a primeira entrega às famílias dos alunos ocorreu em abril, quando os produtos armazenados foram distribuídos. O abastecimento de alimentos só foi restabelecido em agosto, quando foi possível retomar a entrega dos *kits*, com isso, sabe-se que os alimentos perecíveis que já haviam sido adquiridos pelas escolas no momento da paralisação tiveram que ser descartados. Assim, as famílias em situação de vulnerabilidade não puderam, no período de março a agosto, ter alimentos adquiridos por meio do Pnae municipal.

Apesar de o MEC ter emitido a correspondente resolução e fornecido “orientações para a implementação do Pnae na pandemia de Covid-19” (MEC, 2020), as dificuldades vividas no município parecem ter contribuído para o atraso no restabelecimento do Pnae, com ênfase na insegurança diante do replanejamento do uso dos recursos e responsabilidade futura. Ressalta-se que, embora a resolução estabeleça uma série de critérios para a organização das entregas, a política não contou com recursos financeiros adicionais associados a essa nova logística, o que dificultou a reorganização local para sua implementação. Por exemplo, uma das nutricionistas do município relatou que:

Na logística do município é muito difícil entregar carne fresca e nossa opção foi entregar uma dúzia de ovos [para cada família], porque, que horas um pai vai chegar aos centros municipais de educação infantil para recolher esses alimentos? Não houve aporte financeiro federal ao município durante a pandemia. (Entrevista 1, realizada em 03 de setembro de 2020)

A nova logística de entrega resultou em maiores gastos para o município, pois o valor dos *kits* superou o esperado para a merenda escolar. Outros problemas relatados foram relacionados à licitação, às exigências impostas para os fornecedores e à oscilação do preço dos alimentos que compunham as cestas.

Nesse contexto, os nutricionistas de Foz do Iguaçu citaram os seguintes problemas: i) infraestrutura precária de armazenamento de alimentos nas escolas, que exigia fluxo diferenciado de entrega e redução do tempo de armazenamento dos produtos; ii) custos adicionais associados à montagem das cestas; iii) dificuldade em manter o equilíbrio nutricional, pois a compra de carne para abastecimento fracionado em cestas, além de ser cara, implica em cuidados sa-

nitários adicionais e dificuldades de manuseio; iv) garantia de produtos frescos nas cestas, pois muitos produtos perdem qualidade nutricional quando são mal armazenados; v) problemas na garantia de cestas adequadas à faixa etária dos alunos; e vi) logística de entrega, que exige contato e programação com pais e responsáveis, definição de locais de entrega, divisão de trabalho para separação de alimentos e organização de cestas nas escolas de acordo com medidas sanitárias vigentes, de forma a evitar aglomerações ou expor profissionais pertencentes a grupos de risco de contágio de covid-19. Da mesma forma, a extensão territorial do município, bem como o número de alunos na rede municipal, contribuíram para dificultar a logística de entrega do Pnae durante a pandemia.

No diálogo com os agricultores do município, estes destacaram duas questões que consideraram importantes para o funcionamento do PAA durante a pandemia, que, a nosso ver, também se aplicam ao Pnae. A primeira é a necessidade de mais investimentos governamentais no PAA, o que permitiria aos agricultores mais flexibilidade para planejar sua produção. A segunda é a necessidade de maior assistência técnica, adaptada aos protocolos sanitários, pois, na pandemia, “os agricultores podem ser orientados no planejamento e organização da produção, armazenamento e transporte, bem como na comercialização — com o objetivo de prevenir contágio” (Sambuichi *et al.*, 2020, p. 1090). Os produtores também destacaram a necessidade de simplificar a burocracia de compras, eliminando reuniões e documentos desnecessários, ou adaptá-lo ao formato virtual para garantir a agilidade dos processos.

Durante a pandemia, os agricultores familiares de Foz do Iguaçu, que têm o Pnae como uma das principais fontes de escoamento da produção, vivenciaram a interrupção do programa como um período de incerteza e redução drástica da renda familiar. O extensionista entrevistado expressa a situação em termos contundentes: “O município [Foz] simplesmente suspendeu a compra [do Pnae], parou. Isso significa que as crianças não comeriam durante esse período? Os produtores não receberam assistência durante esse período; nossa sorte é que alguns tiveram o PAA do Ministério da Agricultura”. Há que se ponderar que logo no início da pandemia, dadas as incertezas do momento, muitos órgãos e instituições paralisaram suas ações, de forma que o que ocorreu com o Pnae no município não é exclusividade do caso estudado. Mais relevante é que o estudo demonstra a importância destas políticas como um todo e sugere a necessidade de uma maior coordenação sinérgica entre elas.

Em Foz do Iguaçu, os agricultores que participavam de cadeias produtivas curtas e estáveis e tinham contato direto com os consumidores migraram para outras formas de comercialização dos produtos, incluindo a entrega em do-

micílio (De La Peña García; Zimmermann; Eleuterio, 2020). Para um grupo de agricultores, essa mudança no sistema de comercialização significou uma melhora nas vendas e um aumento na renda mensal familiar. No entanto, para os agricultores que, por diversos motivos, não puderam aderir a esta atividade, as consequências do período de pandemia foram marcantes. A perda de produção, a diminuição da renda familiar, a piora da qualidade de vida e das condições de saúde dos familiares podem ser citadas como algumas das principais consequências. O extensionista entrevistado foi enfático a esse respeito: “minha visão é muito simples, pois já existe uma lei que permite a compra da agricultura familiar nesse período, teria que ser comprada da agricultura familiar”. No entanto, ele mesmo indica que houve a compra de produtos de “redes [empresas corporativas] para fazer uma cesta de assistência social” e, neste caso, “os produtos acabam ficando mais caros e deixam os agricultores familiares de lado, até o ponto de passar fome”. Contraditoriamente, informou-nos que, em outros municípios da região, o Pnae municipal não foi suspenso.

Os agricultores tiveram que fazer adaptações repentinas em seus modelos de produção, pois suas atividades de cultivo, colheita e transporte de alimentos foram organizadas de acordo com as demandas pré-pandemia. A pandemia, nesse sentido, alterou a dinâmica de todos os agricultores entrevistados. As entregas ao Pnae, por exemplo, que eram semanais e passaram a ser quinzenais, e alguns deles mencionaram que começaram a semear algumas culturas de “ciclo maior” (ANA, 2020).

Nesse sentido, é necessário ter uma previsão na gestão da crise em cada uma dessas políticas, pois ao mesmo tempo que possuem regulamentações próprias, também há coordenação entre elas, pois possuem problemas muito semelhantes na área de compras governamentais diretas de agricultores familiares. Ávila, Caldas e Assad (2013), em estudo anterior à pandemia de covid-19, criticaram a insuficiente integração entre as políticas de compras governamentais do PAA-Pnae, e destacaram que a sinergia-coordenação entre as políticas na implementação depende do fato de que os atores envolvidos têm objetivos e formas de atuação comuns, incluindo a construção de uma capacidade técnica para a promoção da intersectorialidade e a criação de ferramentas de coordenação técnica, tanto intragovernamental quanto intergovernamental, em nível nacional-regional-municipal.

Em relação ao momento pós-pandemia, a questão que se coloca é se o Programa Alimenta Brasil realmente será executado em Foz do Iguaçu. O mesmo técnico de extensão mencionado acima nos informou que os protocolos de intenções entre o município e o governo federal foram assinados,

porém não há informações sobre sua possível data de execução. O plano orçamentário federal para o Alimenta Brasil, em 2023, é de R\$ 2,6 milhões, uma redução de 97%, em relação a 2022, que já sofreu forte redução. Em 2010, o PAA, seu antecessor, recebeu 622 milhões (Casado; Madero, 2023).

Os agricultores de Foz encontraram uma via de comercialização no Programa de Compra Direta do Governo do Estado do Paraná, que segue com a lógica de adquirir produtos de cooperativas ou associações da agricultura familiar para abastecer as instâncias de socioassistência do Estado, como Bancos, cozinhas e restaurantes populares, entre outros. Por um lado, o programa oferece alívio – como dizem os produtores –, por outro, o valor recebido por agricultor é reduzido. Questionado sobre como funciona o Compra Direta, o técnico extensionista citado coloca a situação da seguinte forma:

a triste realidade é que há pouco recurso, para uma cooperativa local com um recurso de 496.000 reais, aproximadamente, dividindo por todos os agricultores daria por aí de 2.000 reais por ano, para cada agricultor, então é irrisório em relação a todos os produtos que eles oferecem e que poderiam auxiliar no programa. (Entrevista 2, realizada em 8 de outubro de 2020)

Esses R\$ 2.000 são vistos pelos agricultores como um alívio, pois representam uma renda que pode potencialmente atender às necessidades financeiras específicas, mas não é algo que efetivamente sustente despesas recorrentes ou planos de investimento. Da mesma forma, é importante considerar a efetiva permanência desse tipo de programa, pois, conforme mencionado acima, os produtores passaram a planejar os tipos de produtos a serem cultivados de acordo com as demandas dos programas de aquisição de alimentos.

Dada a realidade institucional voltada para a política alimentar do país, o extensionista entrevistado não se mostrou otimista quanto ao futuro e continuidade dos programas de aquisição de alimentos:

Estou bastante preocupado porque a cada ano eles diminuem, os PNAEs também. O PNAE estadual tem um corte de quase 40% (em 2022); o nosso PNAE, do município, aumentou na questão do valor, mas a quantidade de produtos demandados se manteve, o qual é preocupante porque desse jeito, não vejo que continue por muitos anos, a gente está vendo isso a cada ano se depreciar, a não ser que aconteça uma melhora do orçamento per capita por criança, isso como um todo no país -é uma lei federal- para aumentar o valor per capita por refeição, porque da forma que está é insustentável. (Entrevista 2, realizada em 8 de outubro de 2020)

O Pnae não tem reajuste orçamentário desde 2017 (Tomazela, 2022). Os valores destinados à alimentação escolar estão mantidos há cinco anos, mesmo com a alta dos preços dos alimentos nos últimos anos. Diversas organizações e segmentos políticos têm reivindicado o aumento dos recursos do programa. Em resposta, o Congresso Nacional aprovou um aumento para o programa que foi vetado em setembro de 2022 pelo presidente Jair Bolsonaro. Como menciona o extensionista, o valor repassado é muito baixo. Em 2022, o valor do repasse pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é de R\$ 1,07 na creche; R\$ 0,53 para pré-escola e R\$ 0,36 para ensino fundamental e médio (FNDE, 2022), o que impossibilita a oferta de uma alimentação balanceada.

Como então entender a transição das políticas alimentares entre a pandemia e o momento pós-pandemia considerado por este estudo (fevereiro a setembro de 2022)? Por um lado, seu desmantelamento estava em andamento antes da pandemia. No entanto, a execução do Pnae e PAA em 2021 em Foz do Iguaçu continuou com o que podemos chamar de resquícios orçamentários. Uma série de contradições surge, por exemplo, durante a pandemia, a articulação-sinergia entre PAA e Pnae tornou-se ainda mais relevante, e os impactos dos problemas na coordenação dessas políticas ficaram ainda mais evidentes, uma vez que os produtos do Pnae dispensados pelas famílias dos alunos que não iam buscá-los, poderiam ser doados para organizações de assistência social. A Resolução 2, já mencionada, reconheceu essa possibilidade e facilitou a articulação. Antes disso, as incertezas sobre como fazer um ato de doação discricionária para crianças não escolares era uma preocupação real para os gestores. Este é um exemplo de coordenação vertical relativamente rápida e eficaz, que, se já existisse, daria suporte mesmo em casos imprevistos.

Considerações finais

Este estudo descreveu as adaptações, problemas e condições de implementação e coordenação das políticas do PAA-Pnae no âmbito federal-municipal durante a pandemia de covid-19 e ofereceu uma análise preliminar do estado dessas políticas públicas no pós-pandemia atual. Os desafios que surgiram na pandemia em relação ao Pnae marcam a trajetória desse programa desde 2009. Por exemplo, a infraestrutura de cada escola para armazenamento de alimentos gerou desafios logísticos consideráveis, dadas as capacidades locais. Além disso, a pandemia deixou clara a falta de coordenação entre as políticas e trouxe novos problemas, como a utilização de um protocolo para evitar a propagação da covid-19 que exigia a reorganização dos fluxos de entrega pelos

agricultores, o apoio da Ater – Assistência Técnica –, e apoio logístico e financeiro diferenciado para a entrega de alimentos aos pais dos escolares.

Em geral, o estudo mostrou a necessidade de uma revisão ágil dos diferentes instrumentos de coordenação das políticas intergovernamentais no momento de crise, incluindo aqueles de natureza financeira, regulatória, organizacional e administrativa que também incorporam ações inovadoras (Peters, 2021). Problemas semelhantes afetaram os agricultores que abastecem o PAA. Os desafios exigiram ajustes rápidos nos marcos regulatórios e chamadas públicas sob a coordenação vertical exercida pelo Grupo Gestor e, no caso do Pnae, sob a jurisdição do MEC. Assim, os resultados mostram a necessidade de incluir a gestão de crise associada às políticas públicas estudadas em coordenação horizontal e uma relação intragovernamental robusta, mas, sobretudo, coordenação e cooperação em nível local para que ambas as políticas se concretizem nos municípios. Observamos que ambas desempenharam um papel importante na pandemia. Nesse sentido, as melhorias na coordenação vertical-horizontal do PAA-Pnae; a retomada do Consea, em nível nacional; e dos conselhos municipais da SAN, em nível local, bem como o estabelecimento de marcos normativos de coordenação-sinergia entre PAA-Pnae, são fundamentais para garantir a soberania e a segurança alimentar nacional da população.

Se a pandemia deixou clara a falta de articulação entre os níveis de gestão do governo, o momento pós-pandemia abordado neste estudo (fevereiro-setembro de 2022) revela os múltiplos desafios para a continuidade do Pnae e o Programa Alimenta Brasil sob o desinteresse do atual governo federal. A partir de prerrogativas do executivo, os atores interessados em uma política alimentar que garanta os direitos alimentares do povo terão que repensar como e de que forma pode ser realizada a coordenação e cooperação para a segurança alimentar do país.

Referências

ANA. Articulação Nacional de Agroecologia. Agricultura familiar é Saúde na Alimentação Escolar, 2020. **Youtube**. Disponível em: <http://bit.ly/3FHolW7>. Acesso em: 18 nov. 2022.

ÁVILA, Mario Lucio; CALDAS, Eduardo de Lima; ASSAD, Silvia Starling. Sinergia e coordenação em políticas públicas: o caso do PAA e PNAE. **Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v. 7, n. 3, 2013.

BERCHIN, Issa Ibrahim *et al.* The contributions of public policies for strengthening family farming and increasing food security: The Case of Brazil. **Land Use Policy**, n. 82, p. 573-584, 2019.

BRASIL. **Lei 13.987/2020**. Disponível em: <https://bit.ly/40tj2RV>. Acesso em: 10 out. 2020.

BURLADY, Luciene; MAGALHÃES, Rosana; MALUF, Renato S. **Construção e promoção de sistemas locais de SAN**: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ceresan, 2006. (Relatório Técnico, 3).

BURLANDY, Luciene. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009.

CASADO, Letícia; MADEIRO, Carlos. Governo quase zera verba de programas alimentares no Orçamento de 2023. **UOL**, 2022. Disponível em: <http://bit.ly/408F399>. Acesso em: 10 out. 2022.

CASTRO, Bianca Scarpeline de; YOUNG, Carlos Eduardo. Os problemas de coordenação de políticas públicas: desafios para a gestão ambiental no Brasil. **Revista TCE-RJ**, v. 12, n. 1, p. 32-53, 2017.

CHRISTIMANN, Aline Cristina. **Demanda versus oferta de alimentos oriundos da agricultura familiar na alimentação escolar no Município de Foz do Iguaçu, Paraná**. 2016. 15f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em “Alimentos, Nutrição e Saúde no Espaço Escolar”) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu.

DE LA PEÑA GARCÍA, Antonio; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; ELEUTERIO, Ana Alice. Food systems, food policies and family farming under Covid-19 in a southern Brazilian City. **Human Organization**, v. 79, n. 4, p. 323-332, 2020.

DIÁRIO OFICIAL DE FOZ DO IGUAÇU. **Contrato nº 156/2019, de 05 de agosto de 2019** – Coafaso. Disponível em: <http://bit.ly/3z0HoH5>. Acesso em: 18 nov. 2022.

EGGER, Dennis *et al.* Falling living standards during the Covid-19 crisis: quantitative evidence from nine developing countries. **Science Advances**, v. 7, n. 6, p. 1-12, 2021.

ENUFBA. Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia. Aquisição de gêneros para o PNAE no contexto da pandemia de Covid-19. **Youtube**, 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3z08gH5>. Acesso em: 18 nov. 2022.

ENUFBA. Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia. Experiências do PNAE em dois municípios no contexto da pandemia de Covid 19, na Bahia. **Youtube**, 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/3TTfKpj>. Acesso em: 18 nov. 2022.

ENUFBA. Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia. Pnae e Covid-19. **Youtube**, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/40a9iMV>. Acesso em: 18 nov. 2022.

FALÇONI, Sabrina Fernandes Santos *et al.* Máquina do Tempo: O Brasil volta ao mapa da fome. **Boletim 14. Observatório das Desigualdades** – Fundação João Pinheiro e o Conselho Regional de Economia – MG, 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**, 2022. Disponível em: <http://bit.ly/3nhcqYL>. Acesso em: 12 out. 2022.

GRISA, Catia *et al.* **A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar**: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações. Rio de Janeiro: Fundação Heirich Böll, 2022.

GRISA, Catia *et al.* Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Revista Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 13-38, 2017.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017, 2020b**. Disponível em: <https://bit.ly/42L0cYG>. Acesso em: 12 out. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Foz do Iguaçu**, 2021. Disponível em: <http://bit.ly/402l5g5>. Acesso em: 18 nov. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.

LOPES FILHO, Marcos Aurélio; SABOURIN, Eric; SAYAGO, Doris. A cooperação do Brasil na América Latina. *In*: SABOURIN, Eric; GRISA, Catia. **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina**. Porto Alegre: Escritas Editora, 2018.

MALDONADO, Pablo César. **Consejo Municipal de Alimentación Escolar de Foz do Iguaçu, Brasil**: mecanismos del control social y la garantía de la SAN. 2016. 111f. Trabajo de Conclusión de Curso (Graduación en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria) – Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, Foz do Iguazú.

MAPA. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento; ME. Ministério da Educação. **Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (covid-19)**. Brasília: Mapa/ME, 2020.

MC. Ministerio da Cidadania. **Alimenta Brasil**, 2022. Disponível em: <http://bit.ly/3lDwzrs>. Acesso em: 12 out. 2022.

MEC. Ministério da Educação. **Resolução 02/2020**. Disponível em: <https://bit.ly/3nar4Rr>. Acesso em: 10 out. 2020.

MENEZES, Henrique; VIEIRA, Marco. Explaining Brazil as a rising state, 2003-2014: the role of policy diffusion as an international regulatory instrument. **Journal of International Relations and Development**, v. 25, p. 107-128, 2021.

MS. Ministério da Saúde. **Portaria 356/2020**. Disponível em: <https://bit.ly/3LMBKQv>. Acesso em: 10 out. 2020.

OPAS. Organização Pan Americana da Saúde. **Atualizações epidemiológicas e alertas**, 2020. Disponível em: <http://bit.ly/3LM7oOe>. Acesso em: 10 out. 2020.

OXFAM. **O vírus da fome**: como o coronavírus está aumentando a fome em um mundo faminto. Comunicado de Imprensa Oxfam-Brasil, 2020.

PETERS, Guy B. Governing in a time of global crises: the good, the bad, and the merely normal. **Global Public Policy and Governance**, n. 1, p. 4-19, 2021.

PMFI. Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu. **Prefeitura vai adquirir R\$ 800 mil em produtos da agricultura familiar**. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/3LI1Tjv>. Acesso em: 25 jun. 2020.

PMFI. Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu. **Produtos da agricultura familiar garantem refeições saudáveis para mais de 25 mil alunos da rede municipal de ensino**. 2022. Disponível em: <http://bit.ly/3TACquh>. Acesso em: 11 set. 2022.

REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. **Vigisan: I Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021.

REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. **Vigisan: II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, Rede Penssan, 2022.

REPETTO, Fabián. **Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales**. Buenos Aires: Fundación Cipecc, 2012.

SABOURIN, Eric; GRISA, Catia. **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina**. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da Covid-19. **Revista da Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1079-1096, 2020.

SHARPE, Rosalind; PARSONS, Kelly; HAWKES, Corinna. **Coordination must be key to how governments respond to Covid-19 food impacts: a view from England**. Rethinking Food Governance Guidance Note. Londres: Food Research Collaboration, 2020.

SMED. Secretaria Municipal de Educação de Foz do Iguaçu. **Relatório sobre a alimentação escolar durante a pandemia** – ações da Smed no período de suspensão das aulas em decorrência da pandemia do Covid-19, 2020. Relatório Interno.

SONNINO, Roberta; TORRES, Camilo Lozano; SCHNEIDER, Sergio. Reflexive governance for food security: the example of school feeding in Brazil. **Journal of Rural Studies**, v. 36, n. 7, p. 1-12, 2014.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Gabriela Fernandes de. **Aquicultura familiar no oeste paranaense: uma análise da construção das políticas públicas para o setor.** 2019. 79f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu.

TOMAZELA, José Maria. Merenda escolar sem reajuste faz com que crianças dividam até ovo. **Estadão**, 2022. Disponível em: <http://bit.ly/40hZoZK>. Acesso em: 10 out. 2022.

WFP. WORLD FOOD PROGRAMME. **State of school feeding worldwide.** Roma/Itália: World Food Programme, 2013.

WITTMAN, Hannah; BLESCH, Jennifer. Food sovereignty and Fome Zero: connecting public food procurement programmes to sustainable rural development in Brazil. **Journal of Agrarian Change**, v. 17, n. 1, p. 81-105, 2017.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; DELGADO, Nelson Giordano. El desmonte del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sisan) y la garantía del Derecho Humano a la Alimentación en Brasil. **Polis Revista Latino Americana**, v. 22, n. 63, 2022.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; ELEUTERIO, Ana Alice; DE LA PEÑA GARCÍA, Antonio. Desafíos y respuestas en la coordinación de políticas alimentarias en Brasil durante la pandemia de Covid-19, **Revista de Estudios Sociales**, v. 78, p. 110-126, 2021.



CAPÍTULO 10. LAS POLÍTICAS DE SOBERANÍA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN CIUDAD DEL ESTE, PARAGUAY

*Diana Jazmin Britez Cohene
Silvia Aparecida Zimmermann*

Introducción

En Paraguay la disponibilidad de productos de la agricultura mecanizada e industrial, tales como cereales, aceites y grasas estaría aumentando continuamente, al mismo tiempo en que otros productos muestran un índice decreciente, por ejemplo, la carne, raíces, lácteos, frutas y verduras, sobre todo los productos que tienen origen en la agricultura familiar (Imas, 2019). Además, la disponibilidad está condicionada al acceso físico y económico de los alimentos. En ese sentido, según el Foro Económico Mundial, el Paraguay es uno de los más atrasados del mundo en infraestructura, siendo deficitaria en cantidad y calidad, donde apenas el 10% de las rutas están asfaltadas (Imas, 2019).

Tal hecho desemboca en la reflexión sobre las acciones políticas direccionadas a la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional (SSAN) en Paraguay, algunas resultaron y continúan hasta hoy, pero otras quedaron en el camino y no cumplieron su objetivo (Zimmermann; Cohene; Riquelme, 2021). Se entiende que varias de estas acciones nacionales en el ámbito de SSAN llegaron a los municipios, pero no se tiene percepción de cuánto y cómo.

Ciudad del Este (CDE) es una de las ciudades más importantes del país. De acuerdo con Rabossi (2004), en el auge del comercio en la ciudad, en 1995, el valor de las negociaciones alcanzaba cerca de US\$ 15 billones por año, hecho que la posicionó como la tercera ciudad en movimiento comercial en el mundo, después de las ciudades de Miami, en los Estados Unidos, y Hong Kong, en Japón. La dinámica comercial en la ciudad genera el gran flujo de personas que transitan las calles de Ciudad del Este todos los días, así como las que residen en la ciudad a causa del comercio. Por lo tanto, se deduce la necesidad de actuación de los agentes políticos y sociales en los procesos de creación y acompañamiento de las políticas de SSAN en la municipalidad.

El presente capítulo es fruto del estudio de Trabajo de Conclusión de Curso sustentado en la Universidad Federal de Integración Latinoamericana – Unila, en el 2021 (Britez Cohene, 2021). El mismo se centra en un análisis de las acciones y políticas de la municipalidad de Ciudad del Este que pretendan garantizar la SSAN, por iniciativa nacional o local.

Tratándose de una pesquisa cualitativa, la metodología adoptada se basó en revisión bibliográfica y documental. En secuencia, la elaboración de un guión semiestructurado para su posterior aplicación en entrevistas a distancia, a través de plataformas online (WhatsApp y Google Meet). Las mismas fueron aplicadas a los funcionarios públicos con cargos en la Municipalidad de Ciudad del Este, preferentemente aquellos actores involucrados en la ejecución de acciones o acompañamiento de los procesos sociales y políticos en el ámbito de SSAN. Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de julio a septiembre de 2021, siendo entrevistados 05 funcionarios de la municipalidad: 01 representante del Banco de Alimentos; 01 representante de la división de Turismo; 01 representante de la división de Catastro; 01 representante de Defensa del Consumidor y 01 representante del Mercado de Abasto. Además, se destaca la participación y acompañamiento en 01 evento online, denominado Funciones del Ejecutivo y Legislativo Municipal, en julio de 2021, realizado por la Red Mundial de Jóvenes Políticos del Paraguay, bajo la disertación de la Licenciada Magdalena Montiel, en el cual se explicó a la estructura de una municipalidad en Paraguay, así como las funciones que competen a los cargos en ella.

El capítulo se divide en tres partes además de la introducción, las consideraciones finales y las referencias bibliográficas. La primera sección explora los conceptos sobre SSAN y las políticas públicas de SSAN en Paraguay. La segunda parte expone al país, sus municipalidades y la estructura política de Ciudad del Este. El tercer y último sector presenta los datos de la investigación sobre las acciones y políticas públicas de SSAN en Ciudad del Este.

Las políticas públicas de SSAN en Paraguay

El significado de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional (SSAN) sufrió adaptaciones a lo largo del tiempo conforme a las necesidades y realidades de producción y consumo de alimentos de las personas, así también su dimensión política. En ese sentido, se trata de un término

que contempla varios enfoques, pero que al mismo tiempo, estos se complementan (Gordillo; Jerónimo, 2013).

De un lado, la Seguridad alimentaria es cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 2006).

Por su parte, el término Soberanía sugiere una alternativa a las políticas neoliberales, refiriéndose al derecho de los pueblos, de sus países o uniones de estados a definir su política agraria y alimentaria, sin *dumping* frente a países terceros (Stedile; Carvalho, 2010). La misma fue desarrollada en la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996, acuñado por la Vía Campesina (Vía Campesina, 2003). Y por fin, el ámbito nutricional utilizado, del énfasis en la fisiología del ser humano, respecto a garantía de ingesta calórica y absorción de nutrientes de acuerdo con las particularidades de cada uno (Leão, 2013).

A partir de las concepciones, las Políticas Públicas de SSAN son un conjunto articulado de decisiones orientadas a resolver un problema o a la realización de un objetivo considerado público del derecho a la alimentación (Beduschi *et al.*, 2014). Por lo tanto, en el ámbito de las Políticas Públicas de SSAN en Paraguay, es posible pensar en varias iniciativas en una línea de tiempo desde el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003), hasta el Gobierno de Mario Abdo Benítez (2020), de las cuales algunas resultaron y continúan hasta hoy, pero otras quedaron en el camino y no cumplieron su objetivo (Zimmermann; Cohene; Riquelme, 2021).

A modo de dimensionar las mismas, a seguir, en el Cuadro 1, se presentan leyes, decretos y órganos responsables por los principales programas nacionales, además de otras institucionalidades de la soberanía y seguridad alimentaria en Paraguay.

Dimensiones de la Política		
<i>Policy</i>	<i>Polity</i>	<i>Politics (solamente los órganos gubernamentales)</i>
Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP): 1995/Ley de la universalidad en 2014 - .. Programa <i>Tekoporã</i> : 2005-.. Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI): 2005 - .. Programa Nacional para la Disminución del Trabajo Infantil Programa Abrazo: 2005 - ... PLANAL: 2009-2015 Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar: 2009-2016 Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza: 2009 - ... Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030: 2014 - ... Programa Nacional de Reducción de la Pobreza Extrema - Sembrando Oportunidades: 2013-2018 Programa Ñangareko: 2020 Programa <i>Pytyvõ</i> : 2020	Ley nº. 10559/2000, de creación de la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición Decreto nº 8152/2006, Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza Decreto nº 2789/2009, crea el PLANAL Ley nº 3728/2009, fondos es la Dirección de Pensiones no Contributivas Ley nº 5210/2014, atender los derechos de alimentación y la salud del estudiante Ley nº 6175/2018, Marco de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación (aprobada en la Cámara del Senado en septiembre de 2018 y vetada en 2019) Ley nº. 6286/2019, Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Ley nº 6137 /2018, creación del MDS	Frente Parlamentario contra el hambre (Senado y Diputado) Gabinete Social Grupo Impulsor (varias instituciones del gobierno y de la sociedad civil); Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social Ministerio de Agricultura y Ganadería Ministerio de Educación y Ciencias Ministerio de Hacienda Ministerio de la Niñez y la Adolescencia Secretaría de Acción Social, actual Ministerio de Desarrollo Social Secretaria Técnica de Planificación Secretaria Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social

Cuadro 1. Dimensiones de la Política orientada a cuestiones de soberanía y seguridad alimentaria en Paraguay

Fuente: Zimmermann, Cohene y Riquelme (2021, p. 339).

Considerando las iniciativas nacionales, es posible percibir que varias de ellas llegaron hasta el nivel municipal, y en este sentido, es necesario comprender cómo se organizan las responsabilidades de las municipalidades en Paraguay, sobre todo de Ciudad del Este que fue el local de la investigación.

Paraguay, sus municipalidades y la estructura política de Ciudad del Este

El Artículo 1º de la Constitución Nacional de 1992 manifiesta que el “Paraguay es para siempre libre e independiente, constituyéndose en Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado”, siendo que en el Artículo 156, a respecto de la estructura política y la administrativa se afirma:

A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos, los cuales, dentro de los límites de esta Constitución y de las leyes, gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos. (Paraguay, 1992)

Así mismo, la descentralización en Paraguay es algo que se estableció con la democracia, siendo una discusión más reciente, donde se entiende como el traspaso de poder político, fiscal y administrativo desde el nivel central a niveles locales y departamentales del gobierno (Montecinos, 2005 apud Bozzolasco; Martínez, 2015).

De manera general, la descentralización a nivel político propone una reconfiguración del Estado centralizado, con el propósito de ampliar los procesos de decisión política y participación de la sociedad civil en el ámbito local, sean estos departamentos, ciudades o distritos, obteniendo mayor eficiencia en la gestión de servicios locales (Bozzolasco; Martínez, 2015). Así, en lo que respecta al funcionamiento de descentralización económica en la distribución de los recursos a los municipios, el presupuesto de las municipalidades se establece autónomamente dentro de la misma institución, el Poder Ejecutivo realiza una propuesta y la Junta Municipal lo aprueba (Bozzolasco y Martínez, 2015).

Sili y Rodríguez (2017) afirman que los ingresos de los municipios se conforman por: i) Ingresos tributarios, que provienen del impuesto inmobiliario; ii) Ingresos no tributarios, que provienen de cobro por servicios varios que ofrecen las municipalidades; iii) Transferencias y donaciones: como lo son royalties de las represas hidroeléctricas y el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide), las cuales deben ser destinadas exclusivamente para inversiones físicas, programas educativos y tecnológicos; iv) Otros ingresos corrientes. En ese sentido, en Paraguay el 70% de lo recaudado por cada municipalidad queda en la propiedad de la misma, el 15% en el departamento al cual pertenece; y el 15% restante se transferirá al Gobierno Central,

que lo redistribuye a su vez en los municipios de menores recursos del mismo departamento (Sili; Rodríguez, 2017 p. 78).

En todo el Paraguay existen actualmente 17 Departamentos con sus Gobernaciones (Alto Paraguay, Alto Paraná, Amambay, Boquerón, Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Central, Concepción, Guairá, Itapúa, Cordillera, Misiones, Ñeembucú, Paraguari, Presidente Hayes, San Pedro y un distrito capital, Asunción) y 261 Municipios o Distritos, de los cuales 223 están registrados en el presente portal del gobierno central (Paraguay, 2022; MRE, 2022)³⁶. Del total mencionado, el departamento de Alto Paraná cuenta con 22 municipios (Ciudad del Este, Doctor Juan León Mallorquín, Doctor Raúl Peña, Domingo Martínez de Irala, Hernandarias, Iruña, Itakyry, Juan Emilio O'Leary, Los Cedrales, Mbaracayú, Minga Guazú, Minga Porá, Naranjal, Ñacunday, Presidente Franco, San Alberto, San Cristóbal, Santa Fe del Paraná, Santa Rita, Santa Rosa del Monday, Tavapy e Yguazú), siendo Ciudad del Este la capital departamental. Así mismo, el departamento posee una población superior a 833.000 habitantes, según la Encuesta Permanente de Hogares del año 2015, los cuales se conforman por un sector importante de extranjeros, en su mayoría árabes, chinos, coreanos, japoneses y brasileños (Castillo; Aquino Selicheff, 2019).

En Ciudad del Este se concentra a más de 300.000 habitantes del total mencionado, quienes, según el INE (2012) se distribuyen en una superficie de 149,00 km². En ese sentido, la ciudad se posiciona como segunda ciudad más importante en actividad económica del país, dado el importante flujo comercial y turístico en la zona fronteriza (Castillo; Aquino Selicheff, 2019).

Ciudad del Este es eminentemente urbana y su perfil económico está estrechamente relacionado con el sector terciario o de servicios, específicamente con el comercio de reexportación de bienes de capital y el turismo (Castillo; Aquino Selicheff, 2019). No obstante, en comparación al resto de las municipalidades del departamento de Alto Paraná, existe una alta productividad agrícola. Además, la población exclusivamente urbana hace alusión a que Ciudad del Este es uno de los municipios del país que carece de áreas rurales, así como Asunción y San Lorenzo (Sili; Rodríguez, 2017).

36. En el Paraguay los municipios (o distritos) son las unidades territoriales con administraciones propias más pequeñas y pueden abarcar zonas urbanas con sectores rurales, siendo que en muchos casos, el área urbana se vuelve a dividir en localidades y barrios, donde es posible que las áreas rurales sean formadas de pequeños asentamientos denominados colonias o compañías, aunque actualmente hay municipios sin áreas rurales, como Asunción, Ciudad del Este o San Lorenzo (Sili; Rodríguez, 2017). La única distinción es el caso de la capital, donde se llaman distritos a unidades electorales, sin gobierno propio.

El análisis de la organización municipal en el Paraguay en el Trabajo de Conclusión de Curso sobre las políticas de SSAN (Britez Cohene, 2021) se realizó en base a la Ley n° 3966 Orgánica Municipal (LOM) de la Constitución Nacional de 1992, la cual entró en vigencia en el año 2010. Bajo esa perspectiva, en el art. 199 de la Constitución Nacional consta que la municipalidad es un órgano de gobierno local con personería jurídica, que dentro de su competencia tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos. Y, según el art. 31 de la LOM n° 3966/2010, la misma se conforma básicamente por el intendente y la Junta Municipal, la cual a su vez se organiza en comisiones asesoras permanentes de distintas áreas. La misma Ley establece, en el art. 8, que las municipalidades son agrupadas de acuerdo a los montos de los respectivos presupuestos generales.

Si bien en la LOM n° 3966/2010 se registran detalladamente las funciones municipales, no se encontró una función específica a la formulación, acompañamiento o implementación de políticas públicas directamente. Es de considerarse que, de acuerdo con Zimmerman, Cohene y Riquelme (2021), en el país las iniciativas de seguridad y soberanía alimentaria están relacionadas como acciones de desarrollo social. Por lo tanto, la función más acorde a la implementación de políticas públicas de SSAN, sería asociada a la función número diez, contemplada en la LOM n° 3966/2010, art. 12 de Desarrollo Humano y Social, del cual se destaca la implementación de programas integrales de lucha contra la pobreza.

A la municipalidad como órgano de gobierno local se le atribuye la responsabilidad como autoridad competente en la implementación de políticas públicas a nivel local. Pero, en contraste, la LOM n° 3966/2010, en el art. 12 ya mencionado, establece que las municipalidades no están obligadas a la prestación de los servicios que estén a cargo del Gobierno Central, mientras no sean transferidos los recursos de conformidad a los convenios de delegación de competencias. Tal enunciado posibilita un análisis sobre la ejecución de iniciativas nacionales hasta los municipios del país, así como cuán burocrático y complicado podría llegar a ser beneficiar a un público local, sobre todo las dificultades que las municipalidades pasan para ejecutar acciones y políticas públicas.

En tal sentido, considerando la realidad del Este del país, fue posible percibir que Ciudad del Este clasifica en el primer grupo de municipalidades, con presupuestos superiores al 50% del promedio anual del total de los montos presupuestarios que corresponden a las municipalidades de capitales departamentales (Montiel, 2021). Respecto a índices de recaudación, la Municipalidad de Ciudad del Este es una de las que más recauda, bien cómo es

posible reflexionar a partir de las características explicadas. Así mismo, en lo que va del año de 2022, de enero hasta junio de 2022, el impuestómetro de la comuna expone una cifra superior a G. 120.000 millones (más de USD 17.500.000) (MCDE, 2022).

Además, la estructura de la municipalidad esteña presenta ciertas diferencias en cuanto a la propuesta en la LOM n° 3966/2010. En base a la Resolución n° 2339 de la municipalidad (Ciudad Del Este, 2020), que indica las relaciones entre sus diferentes reparticiones y presenta un Organigrama Municipal de Ciudad del Este publicado recientemente, se estructura mayormente en Direcciones, que a su vez contemplan varias Divisiones específicas de acuerdo al área de cada Dirección. Tal realidad respecta el art. 21 de la LOM n° 3966/2010, donde afirma que tanto la organización, como el funcionamiento de las reparticiones municipales serán reglamentados de acuerdo con las necesidades que deba satisfacer y a la capacidad financiera del municipio. En la estructura política de Ciudad del Este, las políticas de SSAN ocurren en su mayoría por medio de la Dirección de Desarrollo Social, Dirección de Recaudaciones, Dirección de Salud y Dirección de Gestión Ambiental.

Cabe mencionar que en el transcurso de la investigación se evidenció una deficiencia en la disponibilidad de documentos públicos, lo que dificulta su indagación y análisis a respecto de la estructura política administrativa de Ciudad del Este (Britez Cohene, 2021). En tal sentido, el organigrama se encuentra disponible en la página web oficial de la municipalidad (MCDE, 2022), registrado con un nombre distinto, entre varios otros documentos como resoluciones y ordenanzas. Esto último pone en evidencia una falta de organización de la página oficial, mientras que las informaciones de la red social Facebook del Gobierno Municipal contienen más orden y actualización de las acciones ejecutadas en la municipalidad.

Ciudad del Este y sus políticas SSAN

En el estudio se registraron cuatro acciones y políticas en el ámbito de SSAN en Ciudad del Este, considerando las más antiguas inicialmente y luego las acciones que fueron siendo conocidas a través de pesquisa y los relatos de los entrevistados.

En una primera instancia se constataron datos del Banco de Alimentos y sus acciones implementadas en un corto tiempo desde su creación, el mismo depende de la Dirección de Desarrollo Social, siendo la política más reciente entre las estudiadas. En los cuestionamientos en las entrevistas a los funcionarios de

otras direcciones, se percibió el desconocimiento sobre acciones referentes a la SSAN y la gestión municipal ante ellas. Sin embargo, todos afirmaron que la Dirección de Desarrollo Social es la encargada de esos temas; y recordaron a la Vaca Mecánica al preguntar sobre la política nacional de merienda escolar en el municipio, una política creada en los años 90'. Además de tales acciones, se sostuvo la importancia de la Central de Productores y Feriantes Hortigranjeros (CPFH), creada también en los años de 1990, y del Mercado de Abasto de la ciudad, una acción antigua del final de los años de 1950, como claves centros de abastecimiento local, las mismas llevan años en la ciudad y debido a la alta concurrencia, los funcionarios demostraron mayores conocimientos sobre estos últimos. Esta sección se concluye con la descripción de otras iniciativas encontradas en la investigación, pero con menos información al respecto.

El Mercado de Abasto

El Mercado de Abasto existe desde la fundación de la ciudad, en 1957, de acuerdo a lo comentado en las entrevistas. El mismo cuenta con una dependencia de la municipalidad encargada de su administración, denominada Sección de Mercado de Abasto, dependiente de la Dirección de Recaudaciones. En sentido opuesto a la Central de Productores y Feriantes Hortigranjeros (CPFH), el mercado es un centro o un espacio mucho mayor, abarcando varias calles y hasta una plaza en el Barrio Obrero de la ciudad. En palabras de un entrevistado, “en él, la mayoría de los productos son industrializados, es decir, el comerciante no es directamente el productor de lo que oferta en el mercado. Son muy pocas las personas que van de la chacra a vender directamente, la mayoría son intermediarios”. Además, otra característica particular es la gran cantidad de productos de contrabando provenientes de los países vecinos.

Durante las entrevistas se mencionó que el mercado se desnaturalizó, pues además de problemas de infraestructura y servicios básicos, también existe una desorganización de los comercios. Actualmente, el mercado tiene alrededor de 1.300 locatarios, de los cuales 300 a 400 son viviendas, lo que se considera inapropiado, ya que debería ser un espacio exclusivo de comercialización.

En lo que se refiere a los productos disponibles, los entrevistados mencionaron que en el mercado hay un sector exclusivo de frutas y verduras, y otro solo de carnes, pero es gente que trabaja en ventas mayorista, abasteciendo a su vez a diferentes locales pequeños. Así mismo, hay farmacias, tiendas de ropa, zapatos, electrónicos, etc. De igual manera, el mercado es muy concurrido, por donde circulan aproximadamente 5.000 personas por día, conforme se constató en las entrevistas.

Sin embargo, y a pesar de las características peculiares, es evidente la capacidad del mercado como estructura relevante para la garantía de la Seguridad Alimentaria de la municipalidad, considerando el gran el flujo de compradores por un lado, y por otro, la garantía de renta de los comerciantes revendedores del mismo, quienes abastecen al mismo tiempo a mercados más pequeños en los barrios de la región.

La Vaca Mecánica

La Vaca Mecánica es una planta procesadora de alimentos (Figura 1), específicamente de leche de soja y pan, que posteriormente son entregados a las escuelas y a personas de escasos recursos de la ciudad. La misma se ubica en el Barrio Ciudad Nueva, y se creó en la década de los 90', siendo una estructura bastante antigua según manifestaron los funcionarios en las entrevistas. De acuerdo con MCDE (2022), la planta produce y entrega aproximadamente 6.000 litros de leche de soja y 500 Kg de panificados por día, funcionando desde las 06:00 a 19:00 horas de lunes a viernes y de 07:00 a 16:00 horas los sábados.



Figura 1. Vaca Mecánica

Fuente: Autoría propia (2022).

La producción de leche de soja se realiza en conjunto con la Fundación Los Ángeles, la cual proveyó las máquinas y también produce el lácteo de granos en 36 puntos de Ciudad del Este. Así mismo, la municipalidad aportó a la Fundación de G. 50 millones, que permitió la compra de 24 mil kilos de granos de soja para la producción de leche, tanto en la vaca mecánica municipal como en los 36 locales dependientes de la entidad de beneficencia (MCDE, 2022).

Bajo la misma perspectiva, la Planta Procesadora de Alimentos provee pan y leche de soja a más de 250 ollas populares, el Centro Educativo de Menores, albergues de niños y ancianos³⁷. Además, de 1.000 a 1.200 personas por día reciben alimentos elaborados en la planta. Al mismo tiempo, refuerza y complementa la distribución de kits de alimentos no perecederos, que lleva adelante la municipalidad a través del Banco de Alimentos (MCDE, 2020).

Por lo tanto, la Vaca Mecánica es una política de SSAN relevante en Ciudad del Este, destacando que lleva una amplia trayectoria y por ende atravesó por varias administraciones anteriores, las cuales a pesar de no haber demostrado ejecutar tantas acciones como esta última, lograron mantener el funcionamiento e incluso la ampliación de la Vaca Mecánica.

La Central de Productores y Feriantes Hortigranjeros (CPFH)

La CPFH se originó en 1997 de acuerdo con la Red Rural (2016). La misma está conformada por 111 comités que a su vez se distribuyen en decenas de comunidades campesinas de 18 municipios del departamento del Alto Paraná. Se trata de una asociación que administra una gran feria de venta directa, donde 380 a 400 feriantes venden semanalmente sus productos orgánicos a un público aproximado de 10 mil a 12 mil personas (Silveira, 2020).

La CPFH se ubicó en el espacio de la feria de la ciudad, un tinglado proporcionado por la municipalidad detrás de la terminal de ómnibus. Con el paso del tiempo, la asociación se volvió más compleja, por lo que fue necesario ampliar el espacio, el cual actualmente cuenta con equipamientos necesarios para atender de manera eficaz y eficiente las tareas y controles de calidad, incluyendo el patio de comidas típicas, el cual fue inaugurado en 2015 (Red Rural, 2016). Actualmente, la CPFH comparte un espacio con la Feria Permanente, pero son dos estructuras con características y dinámicas distintas localizadas en los tinglados municipales. Referente a productos disponibles por cada estructura, La Clave (2020a) afirma que la CPFH oferta productos frescos, entre frutas, verduras, cárnicos de granja y plantas medicinales de

37. Al final de esta sección se presentarán estas otras iniciativas de SSAN.

producción orgánica nacional. Por otro lado, la Feria Permanente cuenta con servicios de despensa, ventas de plantas, ropas, zapatos, entre otros.

Es importante considerar que todos los productores se desplazan a Ciudad del Este desde otras municipalidades del departamento, pues bien como mencionado por los entrevistados, la ciudad no cuenta con área rural, lo que genera también un grupo de consumidores exclusivos, debido a la característica orgánica de producción. Las responsabilidades municipales sobre la CPFH se encuentran dispersas y se asocian entre la Dirección de Gestión Ambiental, además de la propia dependencia de la Feria Permanente de la Dirección de Recaudaciones, recordando que la CPFH es una asociación autónoma de agricultora y no posee una dependencia responsable en la municipalidad.

Por lo tanto, los días de atención al público en la CPFH son desde miércoles a viernes de cada semana, siendo los días en que los productores permanecen en ese espacio. Luego, desde el viernes por la tarde, todos regresan a su propiedad, quedando solamente un encargado de cuidar el espacio, el cual retorna a su municipio de residencia cuando se retome la comercialización la siguiente semana.

El Banco de Alimentos

En el país existe una fundación de Banco de Alimentos (Figura 2), la cual se constituyó por el Decreto n° 2968 del Poder Ejecutivo en 2004. Su misión es aliviar el hambre en personas con inseguridad alimentaria, evitando el desperdicio de alimentos (Nosotros, 2021). Sin embargo, a nivel local, en Ciudad del Este, la iniciativa está presente desde hace algunos años en el ámbito de trabajo comunitario y voluntariado, y los jóvenes voluntarios se encargan de realizar las compras, recibir las donaciones y separar los kits para entrega en los hogares (Telefuturo, 2020).



Figura 2. Banco de Alimentos

Fuente: Autoría propia (2022).

Referente a la dependencia municipal, un entrevistado manifestó que la División de Banco de Alimentos fue creada en mayo de 2020, dependiente de la Dirección de Desarrollo Social. De acuerdo con Desarrollo Social (2021), el mismo atiende a los distintos comedores, hogares y a las familias afectadas por la pandemia, esto último es posible gracias a la captación de donaciones, alianzas con el sector privado y recursos propios, garantizando así la entrega habitual de desayuno, almuerzo o merienda en las zonas más vulnerables, como también alrededor de los hospitales.

Bajo esa perspectiva, uno de los primeros trabajos ejecutados fue el programa de emergencia *Karurã* (traducido del guaraní significa: para la comida), donde se entregaron 5.000 kits a las ollas populares, en conjunto con otras instituciones de gobierno. Aproximadamente abastecieron a 300 ollas populares, con una frecuencia de entrega de dos veces a la semana. En secuencia, se llevó a cabo el proyecto Mango Solidario, en conjunto con el Instituto Gastronómico de las Américas (IGA) y la heladería Capo, y estaba dirigido especialmente a los encargados de comedores y hogares, como también a referentes de 32 barrios que se encargaron de difundir las enseñanzas de los cursos de capacitación de reaprovechamiento de la fruta en sus comunidades. De la misma forma, se ejecutó el proyecto de cursos de Capacitación para Mujeres Emprendedoras, para aquellas con intención de emprender o para preparar la receta en familia. Actualmente ya participaron más de 350 personas de distintos barrios (Desarrollo Social, 2021).

Si bien la división del Banco de Alimentos es bastante reciente, en poco tiempo ejecutó varios proyectos en el ámbito de la Seguridad Alimentaria. Así mismo, aunque se haya originado en el inicio de la pandemia y sus acciones sean emergenciales, consiguieron proveer alimentos a varias de las personas más afectadas por la crisis.

Otras iniciativas

Además de las cuatro políticas de SSAN expuestas, en el transcurso de la investigación se detectaron otras que no pudieron ser igualmente profundizadas. Sin embargo, considerando la categoría emergencial de las mismas, son sumamente relevantes. A continuación, se explican más algunas: i) Las Ollas Populares, que alimentaron a muchas familias durante el confinamiento por la pandemia del Covid-19. Consiste en preparar el almuerzo en un espacio público entre vecinos y compartirlo con las personas que lo necesiten; ii) El Albergue Provisorio, un espacio habilitado entre los meses más fríos del año, con el propósito de ofrecer albergue, alimentación y atención médica a más de 20 personas en situación de

calle diariamente; iii) “*Tembi’urã*” (que traducido del guaraní significa: para comer) es un proyecto que tuvo dos ejes: huertas comunitarias y huertas familiares. Los primeros plantines del proyecto se produjeron en el vivero municipal, cuyos productos luego fueron donados por la Dirección de Desarrollo Social a las Ollas Populares y personas que necesitaban de alimentos (Alvaro, 2020). Ambos ejes pretendían beneficiar a 1.500 familias de la ciudad, con asesoría técnica y seguimiento para la obtención de productos para el autoconsumo desde un enfoque agroecológico (La Clave, 2020b); iv) El proyecto Ferias Comunitarias del Este, llevado a cabo por la Dirección de Desarrollo Social a través de la División de Desarrollo Comunitario, brindó espacios gratuitos de comercialización a vendedores de diversos rubros, entre ellos gastronomía, hortalizas, hierbas medicinales, etc. Se destaca la importancia de las Ferias Comunitarias, tanto para incentivar a estos emprendedores como para garantizar espacios estratégicos para la venta directa de productos frescos (Facebook Ferias De, 2020).

A continuación, es posible dimensionar un cuadro (Cuadro 2) con las políticas públicas principales en el ámbito de la SSAN identificadas en el estudio, el año en que fueron creadas, la dependencia municipal responsable por la misma, o a la dependencia que colabora con su ejecución de alguna manera, en caso de que ésta no sea exclusivamente municipal.

Política Pública	Creación (Año)	Dependencia Municipal Responsable/ *Dependencia Colaboradora (Si Hay)
Mercado Municipal de Abasto	1957	Mercado de Abasto - Dirección de Recaudaciones
Feria Permanente Municipal	Década de los 90'	Sección de Feria Permanente - Dirección de Recaudaciones
Vaca Mecánica - Planta Procesadora de Leche y panificados	Década de los 90'	Dirección de Desarrollo Social
Central de Productores y Feriantes Hortigranjeros	1997	Dirección de Recaudaciones Sección de Feria Permanente * Realizado a partir del trabajo de la Asociación Autónoma
Banco de Alimentos	2020	Dirección de Desarrollo Social Dependencia *Ejecutado a partir de Alianzas con empresas privadas y apoyo comunitario

Política Pública	Creación (Año)	Dependencia Municipal Responsable/ *Dependencia Colaboradora (Si Hay)
Ollas Populares	Reforzada desde 2020 (pandemia de Covid-19)	Dirección de Desarrollo Social y Dirección de Gestión Ambiental *Iniciativa comunitaria emergencial
Proyecto <i>Tembi'urã</i>	2020	Dirección de Gestión Ambiental con apoyo de la Dirección de Desarrollo Social
Proyecto Ferias Comunitarias del Este	2020	Dirección de Desarrollo Social
Albergue Provisorio	2021	Dirección de Desarrollo Social, con el apoyo de la Dirección de Salud, y el Banco de Alimentos. *Realizado con apoyo Comunitario de donaciones

Cuadro 2. Políticas Públicas de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en la Municipalidad de Ciudad del Este

Fuente: Elaboración propia a partir de Brites Cohene (2021).

Fueron citadas las principales iniciativas encontradas, al igual que sus dependencias. Si bien algunas fueron en carácter emergencial, todas son sumamente relevantes en la trayectoria de la ejecución de políticas públicas de Ciudad del Este, considerando los diversos factores que influyeron en detectarlas. Cabe mencionar que la clasificación de la Central de Productores y la Feria Permanente es debido a que la Feria ya existía en el momento en que los productores se ubicaron en el mismo espacio, además de que la Central representa una asociación de productores totalmente autónoma a la entidad municipal, diferente de la feria, que posee una sección exclusiva en la municipalidad.

Consideraciones finales

Al final del estudio se percibe que algunas políticas son más antiguas que otras, dato importante a ser considerado, pues el país tiene una trayectoria relativamente reciente en las políticas de SSAN. Así mismo, la mayoría de las acciones identificadas fueron ejecutadas con recursos de la municipalidad de Ciudad del Este, bajo responsabilidad de la Dirección de Desarrollo Social en

su mayoría. No obstante, los recursos municipales son limitados, por lo tanto, también se destacan las alianzas a las que recurren como institución, así como también el apoyo comunitario.

También es importante tener en cuenta la ausencia de un documento que esclarezca cómo estas acciones son articuladas con el fin de entender la relación existente entre ellas, así como la dispersión de su gestión entre dos o más direcciones municipales. A pesar de la escasez de estudios disponibles referentes al tema, otra dificultad percibida fue el reconocimiento de esas políticas como propias de la SSAN, ya que la mayoría de las acciones se ejecutan en un marco de protección o atención social, lo que se corrobora con las Direcciones encargadas de cada una, así como la inexistencia de una dependencia exclusiva de Agricultura Familiar o Producción, entendiendo que podría justificarse con las características de la ciudad.

En lo que se refiere a los entrevistados, algunos fueron más claves que otros, debido a su trayectoria y tiempo de permanencia en las instituciones. A partir de eso, es posible analizar que, a pesar de la dificultad de conexión virtual, existen otros factores que tienen que ver con la falta de conocimiento sobre el tema de SSAN para avanzar con el tema en la municipalidad, o mismo con una acción más articulada dentro de la municipalidad.

Los resultados alcanzados refuerzan la importancia de la actuación profesional de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria en espacios políticos y académicos en una realidad como esta, donde el tema de políticas SSAN es bastante difuso. El mismo podría dar contribuciones en el asesoramiento de las gestiones de una política pública, realizaciones de proyectos de desarrollo rural, agricultura familiar, seguridad y soberanía alimentaria, entre otros procesos fundamentales en una arena pública, en vista de la ausencia de un órgano de la cuestión alimentaria en CDE.

Referencias

ALVARO. Huerta municipal de CDE mitiga crisis por COVID-19. **MUNIPY**, 2020. Disponible en: <http://bit.ly/409oQ3b>. Acceso en: 16 oct. 2021.

BEDUSCHI, Luiz Carlos; FARET, Pablo; LOBO, Luis. Un marco conceptual para el análisis de experiencias de promoción de Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. *In*: FAO. **Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional**. La experiencia del Programa España-FAO para América Latina y el Caribe. 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3FQ94lN>. Acceso en: 14 sept. 2021.

BOZZOLASCO, Ignacio González; MARTÍNEZ, Sebastián. **La descentralización y su estudio**: Una mirada de los análisis recientes a nivel regional y nacional. Asunción: Investigación para el Desarrollo, 2015.

BRITZ COHENE, Diana Jazmin. **Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Ciudad del Este**: acciones y políticas públicas. 2021. 91f. Trabajo de Conclusión del Curso (Graduación en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria) – Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, Foz de Iguazú.

CASTILLO, Adriana M.; AQUINO SELICHEFF, José M. Informe de Calificación – **Municipalidad de Ciudad del Este (MCDE)**. 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3lCpfMO>. Acceso en: 28 jun. 2022.

CIUDAD DEL ESTE. **Resolución n° 2339 de la intendencia municipal por la cual se establece el organigrama de las reparticiones de la municipalidad de Ciudad del Este**. 16 de enero de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/47Dzd2H>. Acceso en: 01 maio 2023.

DESARROLLO SOCIAL – MCDE. **Dos años de trabajo de Desarrollo Social**. Ciudad del Este, 11 jun. 2021. Facebook. Disponible en: <https://bit.ly/3n7a7qW>. Acceso en: 11 oct. 2021.

FACEBOOK FERIAS CDE. Ferias comunitarias Del Este. **Sé parte de la reactivación económica de Ciudad del Este!** [...]. 6 jul. 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3FI2Nc0>. Acceso en: 16 oct. 2021.

FAO. Food and Agriculture Organization. **Seguridad alimentaria. Informe de políticas**, n. 2, 2006. Disponible en: <https://bit.ly/3Za0zci>. Acceso en: 01 de mai. 2023.

GOBERNACIONES Y MUNICIPIOS. **Municipios**. Disponible en: <http://bit.ly/42xK4JL>. Acceso en: 24 mai. 2022.

GORDILLO, Gustavo; JERÓNIMO, Obed Méndez. **Seguridad y soberanía alimentaria** (Documento base para discusión). Santiago, Chile: FAO, 2013. Disponible en: <https://bit.ly/40nIAAc>. Acceso en: 01 de mai. 2023.

IMAS, Victor J. (coord.). **Seguridad y Soberanía Alimentaria en Paraguay** – Sistema de indicadores y línea de base. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, Cadep, 2019.

INE. Instituto Nacional de Estadística. **Cartografía digital**. 2012. Disponible en: <http://bit.ly/3nhOzIn>. Acceso en: 24 ago. 2022.

LA CLAVE. **Variedad de productos en feria de Ciudad del Este**. 2020a. Disponible en: <http://bit.ly/40z4m42>. Acceso en: 05 oct. 2021.

LA CLAVE. **Pretenden llevar a cabo proyecto de huertas comunitarias**. 2020b. Disponible en: <http://bit.ly/3lBi4o7>. Acceso en: 16 oct. 2021.

LEÃO, Marília (org.). **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: Abrandh, 2013. Disponible en: <https://bit.ly/3ZdxrR8>. Acceso en: 01 maio 2023.

MCDE. **La Municipalidad de Ciudad del Este cierra la jornada de hoy lunes 20 de junio de 2022 con una recaudación preliminar de Gs. 389.415.203**. 20 jun. 2022. Facebook: mcdepy. Disponible en: <https://bit.ly/3lHBTKf>. Acceso en: 02 jul. 2022.

MCDE. Municipalidad de Ciudad Del Este. **Más de 1.000 personas por día reciben alimentos de la planta procesadora municipal de CDE**. Ciudad del Este, 2 jul. 2020. Facebook: mcdepy. Disponible en: <https://bit.ly/3LMl3EJ>. Acceso en: 26 sept. 2021.

MCDE. **Municipalidad de Ciudad del Este**. Disponible en: <http://bit.ly/3FNbsKh>. Acceso en: 22 ago. 2022.

MONTIEL, Magdalena. **Webinar: Funciones del Ejecutivo y Legislativo Municipal**. Red mundial de jóvenes políticos del Paraguay. Facebook, 16 jul. 2021. Disponible en: <https://bit.ly/40q2nz0>. Acceso en: 01 maio 2023.

MRE. Ministério de las Relaciones Internacionales. **Perfil Político y Geográfico**. Disponible en: <http://bit.ly/42vAXcN>. Acceso en: 23 ago. 2022.

NOSOTROS. **Banco de Alimentos**. 2021. Disponible en: <http://bit.ly/3JHNNM7>. Acceso en: 12 oct. 2021.

PARAGUAY. **Constitución Nacional de la República del Paraguay**. Sancionada el 20 de junio de 1992. Asunción: Editorial Azeta, 1997.

PARAGUAY. **Gobernaciones**. Municipios. 2022. Disponible en: <https://bit.ly/42xK4JL>. Acceso en: 23 ago. 2022.

PARAGUAY. **Ley N° 3.966 Orgánica Municipal**. Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación (BACN) Paraguay. 08 oct. 2010. Disponible en: <https://bit.ly/3lGYln2>. Acceso en: 30 ago. 2021.

RABOSSI, Fernando. **Nas ruas de Ciudad del Este: vidas e vendas num mercado de fronteira**. 2004. 318f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

RED RURAL. A Central de Produtores e Feirantes Hortigranjeiros no Paraguai. **Agriculturas**, v. 13, n. 6, p. 56-64, 2016.

SILI, Marcelo Enrique; RODRIGUEZ, José Carlos. **Acción Territorial: La experiencia reciente de los municipios de Paraguay**. Asunción: Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. Investigación para el Desarrollo, 2017.

SILVEIRA, Vicente Carvalho Azevedo da. Sem economia, não há autonomia: a feira da Central de Produtores Hortigranjeiros do Alto Paraná-Paraguai. **Cadernos de**

Agroecologia – Anais do XI Congresso Brasileiro de Agroecologia, São Cristóvão, Sergipe, v. 15, n. 2, 2020.

STEDILE, João Pedro; CARVALHO, Horacio Martins de. Soberania alimentar: uma necessidade dos povos. *In*: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Fome Zero, uma história brasileira**, v. III. Brasília, DF: MDS, 2010, p. 144-156.

TELEFUTURO. **Crean Banco de Alimentos para ayudar a ollas populares en CDE**. 2020. Disponible en: <http://bit.ly/3LMetOO>. Acceso en: 30 ago. 2021.

VÍA CAMPESINA. **Qué es la soberanía alimentaria**. 2003. Disponible en: <http://bit.ly/40vTCmL>. Acceso en: 05 sept. 2021.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; COHENE, Diana Jazmin; RIQUELME, Noelia. Las políticas públicas de Soberanía y Seguridad Alimentaria en Paraguay, reflexiones a partir de las dimensiones Policy-Politics-Polity. *In*: LE COQ, Jean-François *et al.* (orgs.). **Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina**. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2021.



CAPÍTULO II. SISTEMAS ALIMENTARES EM UMA FEIRA LIVRE FRONTEIRIÇA: LEVANTAMENTO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS E SUAS ORIGENS

Paola Stefanutti

Introdução

A feira é um espaço de comida que envolve fatores sociais, culturais e econômicos. Feiras são áreas de produção (modos de fazer), de distribuição e de consumo dos produtos, no caso, das comidas de feiras. Na feira há encontros entre produtores, comerciantes e consumidores, sendo um vasto espaço para os estudos sociais. A feira não é estática. Ela é orgânica e está em constante transformação, inclusive dos produtos oferecidos.

Uma feira em uma zona fronteiriça promove dinâmicas em torno do alimento ainda mais complexas. A feira em questão está localizada em Foz do Iguaçu-PR, município que compõe a tríplice fronteira do Brasil com o Paraguai e a Argentina. Esta tríplice fronteira possui diversos atributos naturais, engenharia moderna, comércio internacional, diversidade cultural e tem o turismo como uma importante atividade econômica. Um exemplo desta importância pode ser verificado no fato de Foz do Iguaçu ser considerado o terceiro município brasileiro mais visitado por turistas estrangeiros no quesito lazer no território nacional, segundo dados do Ministério do Turismo (2019).

A feira também pode ser um dos espaços de observação dos sistemas alimentares de uma determinada localidade. O termo sistema alimentar possui diversas definições e abordagens como destacam Sabourin *et al.* (2022), podendo ser dos mais convencionais – vinculados ao abastecimento globalizado – aos mais alternativos com vocação ao produzido, comercializado e consumido em um único território. Independente da abordagem, as definições convergem para etapas da produção, comercialização, distribuição e consumo dos alimentos.

Como sistemas alimentares os antropólogos Contreras e Gracia (2011, p. 36) entendem: “[...] o complexo das relações interdependentes associadas à produção, distribuição e consumo dos alimentos que foram se estabelecendo ao longo do tempo e do espaço com o objetivo de resolver as necessidades alimentares das populações humanas”. Portanto, não são sistemas fechados em

si mesmos, mas abertos às dinâmicas sociais, culturais, econômicas e políticas que vão se constituindo em um dado território.

Maluf (2021) discute os sistemas alimentares sob uma abordagem multiescalar, iniciando sua análise a partir dos alimentos e dos modos como são lidos e consumidos por determinada comunidade, e não das práticas agrícolas. Afinal, como lembra Dória (2019), os sistemas alimentares tratam da conexão entre o homem e a natureza envolvendo os processos de produção, incluindo o próprio ato de cozinhar.

Este capítulo é um recorte de uma tese de doutorado em que se objetiva estudar culturas alimentares (no plural) da fronteira Brasil-Paraguai-Argentina por meio de indícios e vestígios em feiras e, assim, contribuir para uma reflexão sobre práticas essenciais – tanto do ponto de vista fisiológico quanto social – relativas à alimentação existente neste território (Stefanutti, 2020).

Quando recebi o convite para participar deste livro sobre sistemas alimentares na tríplice fronteira, revisei minha pesquisa me debruçando em uma das feiras analisadas e perguntei: de onde vêm esses ingredientes?

Partindo do alimento, como menciona Maluf (2021), mas também olhando para quem vende e quem compra, esta escrita tem como objetivo levantar a origem de alguns produtos da Feirinha da JK localizada no município fronteiro de Foz do Iguaçu-PR. Divido a origem dos produtos em três matrizes: produtos do território, produtos de outros territórios brasileiros e produtos de territórios além-fronteira.

Os percursos desta pesquisa foram moldados por meio do método indiciário (Ginzburg, 1989; 2006) em práticas do cotidiano (Certeau, 2007; Certeau; Giard; Mayol, 2008) com pitadas etnográficas (Cardoso de Oliveira, 1996). A pesquisa também contou com observação participante na feira, registros em diário de campo e registros fotográficos, diálogos com os feirantes e com quem feirava e entrevista com o coordenador da feira. A pesquisa foi realizada no período de setembro de 2017 a fevereiro de 2020.

Espera-se que este capítulo possa se tornar fonte e memória das dinâmicas dos sistemas alimentares presentes em uma feira livre fronteiriça neste período histórico.

A Feirinha da JK: histórico e caracterização

A Feirinha da JK acontece todos os domingos pela manhã na Avenida Juscelino Kubitschek, em Foz do Iguaçu-PR. Segundo informações no websi-

te da Prefeitura de Foz do Iguaçu³⁸, a Feira existe desde 26 de abril de 1986 e já passou por diversos endereços na cidade. Ronaldo Adriano Pinheiro, coordenador da feira na época da pesquisa, informou que ela começou, exclusivamente, com a venda direta dos agricultores da região que comercializavam produtos coloniais, sendo, então, denominada *Feira Livre do Produtor*.

Em 2007, foi criado o *Projeto Antiquarium* pela Fundação Cultural de Foz do Iguaçu. O projeto previa uma feira voltada para o artesanato local e antiquários e ocorreria em frente ao prédio da Fundação, no mesmo dia e hora da Feira Livre do Produtor situada a poucos metros desta. Não é difícil imaginar que foi verificada, com os feirantes das duas feiras e com o poder público, a necessidade da fusão delas, fazendo surgir a Feira Livre das Nações que se instalou, neste mesmo ano, na pista do meio da Avenida JK. A Feira Livre das Nações foi oficializada pelo Projeto de Lei 104/2007 da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu. Tendo sido revogada no mesmo ano, foi novamente oficializada pela Lei nº 3.427 no dia 28 de fevereiro de 2008.

Contudo, tanto no Inventário Técnico de Estatísticas Turísticas (Foz do Iguaçu, 2014) quanto no website da Prefeitura³⁹ no item *Feiras e Mercados de caráter cultural*, a Feirinha da JK continua a ser identificada como Feira Antiquarium, sendo descrita como um espaço que possui, além dos atrativos gastronômicos, a venda de artesanato, antiguidades, objetos de colecionadores e troca, compra e venda de produtos diversos. A feira agrega artesãos, artistas, músicos, além dos feirantes. Feirinha da JK é o nome pela qual é conhecida pelos seus e também pelos meios de comunicação.

Do documento do Projeto Feira das Nações (Foz do Iguaçu, Fundação Cultural, [entre 2014 e 2017], p. 3) consta que o propósito da feira é: “[...] democratizar o acesso à população ao entretenimento, a aquisição de produtos diferenciados e o consumo de alimentos provenientes da agricultura familiar. Desta forma, valorizando o trabalho dos artesãos e produtores locais”.

Entre os objetivos do projeto, figuram:

Consolidar a feira como ponto de integração e lazer da comunidade; criar um ambiente de relações comerciais; fortalecer o micro empreendedor; valorizar os artesãos e produtores artísticos locais; **transformar o evento em mais um produto turístico;** oferecer diversas

38. Ver mais em: Foz do Iguaçu. Agência de Notícias Governo Municipal de Foz do Iguaçu. *Projeto Feira Livre das Nações*. Disponível em: <http://bit.ly/3JHh3Tx>. Acesso em: 13 abr. 2019.

39. Ver mais em: Foz do Iguaçu. *Feiras e Mercados de caráter cultural*. Disponível em: <http://bit.ly/42GnY8e>. Acesso em: 12 abr. 2019.

áreas de entretenimento; consolidar a feira como evento solidário. (Foz do Iguaçu, Fundação Cultural, [entre 2014 e 2017], p. 3, grifos nossos)

No escopo da Feira, fica evidente o paradoxo entre atingir a comunidade local e o turista, um antagonismo vivenciado entre bancas. Dos objetivos específicos, constam:

Incentivar a exposição do artesanato local como mecanismo de valorização do trabalho dos artesãos; contribuir para consolidar a feira num local de encontro das etnias residentes na cidade; transformar a feira numa vitrine permanente para divulgar marcas, produtos e serviços, diversificando os espaços; ampliar a média de público visitante; valorização dos parceiros fornecedores, apoiadores, patrocinadores e institucionais; implantação de uma nova comunicação visual da feira; **valorização da gastronomia da tríplice fronteira**. (Foz do Iguaçu, Fundação Cultural, [entre 2014 e 2017], p. 3, grifo nosso)

Pode-se verificar que a feira mais antiga da cidade nasce como uma feira de produtores locais, porém se transforma em uma feira com outro escopo não escapando das dinâmicas sociais, culturais, econômicas, migratórias, fronteiriças e turísticas da localidade em que está inserida.

De acordo com Pinheiro (2019), a Feirinha da JK tem, atualmente, cerca de 200 expositores, dos quais 100 são classificados como artesanato e os demais como alimentação. Categorizamos os produtos alimentícios encontrados em: *in natura*, manufaturados e comidas de feira, sendo que esta última categoria representa 50% das bancas de comercialização de alimentos.

As bancas com produtos *in natura* são a minoria e oferecem produtos como frutas, verduras, legumes, folhosos, ervas aromáticas e medicinais, leite, frango, peixe, ovo de galinha e de codorna, entre outros.

Dos produtos manufaturados (artesanais e industrializados) podem-se citar os de origem animal: banha de porco, embutidos, salame, cracóvia⁴⁰ suína e de frango, torresmo pronto para levar; das conservas: pimenta – cumari, malagueta, pimenta biquinho – e de pequi; dos doces: geleias, pães, bolos, bolachas, doces em conserva, doce de leite cremoso brasileiro e argentino, goiabada cremosa, doce de leite de corte, rapadura, pé de moleque, amendoim crícri e cocada. Molhos de pimenta, amendoim torrado, farinha de mandioca temperada, farofa de man-

40. Embutido feito com carne de porco, lombo ou pernil, condimentado com alho, pimenta e sal. Na Feirinha também há a versão à base de frango. Foi criado por descendentes de ucranianos em Prudentópolis, Paraná.

dioca industrializada, *chimichurri* seco e em molho, erva-mate, banana chips já empacotada, doce ou salgada; vinagre colonial e vinagre de maçã também são encontrados pela feira. Também se vende farinha de tapioca, inclusive há uma banca cujo único produto é a farinha de tapioca em embalagem de um quilo.

Pinheiro (2019) diz que dentre esses produtos, o queijo, o salame e o mel são os que apresentam maiores índices de venda. Destaco, ainda, que os produtos *in natura* e manufaturados são comercializados por feirantes-produtores e feirantes-intermediários.

Das possibilidades de comidas de feira, ou seja, produtos prontos para consumo, verifica-se particularidades nacionais e regionais como: barraca árabe, de Hong Kong, de Taiwan, do Japão, da Venezuela e da Itália; e de Minas Gerais, da Bahia, de Pernambuco, do Rio Grande do Sul e de Goiás. A Feirinha da JK é marcada pelos migrantes de perto e de longe e por suas comidas. Ressalta-se que também há comidas e bebidas mais comumente encontradas nas feiras brasileiras, como pastel e caldo de cana. Para Pinheiro (2019), das opções de comidas de feira, o produto mais vendido é o pastel, depois, mais timidamente, a tapioca.

A seguir veremos os registros das origens de produtos alimentícios divididos em três matrizes: produtos do território, produtos de outros territórios brasileiros e produtos de territórios além-fronteira.

Produtos do território

Os produtos e produtores do território são exemplos de alimentos e atores pertencentes aos circuitos curtos de produção. Seu Joaquim é um dos feirantes mais antigos da feira, estando presente desde a sua inauguração, em 1986. Ele é um caso do feirante-produtor, produtor-feirante, isto é, quem produz é o mesmo que vende; a isto se dá o nome de venda direta. Dos produtos encontrados, pode-se citar açafrão *in natura*, limão caipira, laranja, mel, mamão, cachaça artesanal, leite fresco, queijo fresco, queijo colonial, queijo de cabra, porongo (cabaça, no nordeste), doces em compota, ovos e plantas medicinais que ele colhe na propriedade: babosa, gervão, cana do brejo, carqueja, espíneira santa, pata-de-vaca, jambu e jaborandi. Plantas medicinais também resistem neste local. As plantas, aliás, chamam não apenas a minha atenção, como a de transeuntes que param e perguntam, que se interessam pelos benefícios vindos direto da terra e pela sabedoria do Seu Joaquim. Seu Joaquim trabalha em sua propriedade sozinho e vai na feira aos domingos para comercializar produtos *in natura* da sua terra e de alguns produtos manufaturados de agricultores vizinhos.



Figura 1. Banca do Seu Joaquim

Fonte: Da autora (2017).

Outra banca importante é de uma das feirantes dos velhos tempos, a Banca da Vovó Lídia, que oferece queijo, manteiga, nata, leite, doces, mel e bolacha. Entretanto, seu forte são as proteínas: galinha caipira, leitão temperado, ovelha, pato, marreco, ganso, entre outros. Tudo é cultivado, produzido, manufaturado e elaborado pela Dona Lídia e seus familiares em sua propriedade rural em Foz do Iguaçu. Dona Lídia também é um caso de feirante-produtora e sempre está acompanhada na feira por um dos familiares.

Menciono, ainda, a banca do Seu Chico do Mel, como é conhecido. Não sei se é mais conhecido pelo mel ou pela sua longa barba branca. Pensa-se que por ali é sempre dezembro, pois, semanalmente, é possível escutar crianças chamando-o de Papai Noel. Seu Chico do Mel e sua esposa comercializam majoritariamente mel de sua propriedade. Com favas ou sem. De vez em quando, há também pequenas quantidades de outros produtos que cultivam, como banana ouro e, em outros períodos, as disputadas amoras silvestres pretas.

Outra banca vende além de mel, conforme o banner indicativo à sua frente, *Verdura Orgânica – Livre de Agrotóxico* e outros produtos, tais como chuchu, banana, noni, taioba, arruda, melissa, losna, cana do brejo e bardana. Reconheci visualmente alguns e os outros a feirante me apresentou. Diferente

do Seu Joaquim, a senhora disse que posso encontrar as propriedades medicinais das plantas na internet. Sinais de que os conhecimentos se espalham e se replicam em outros campos do saber. O casal de feirantes vende o que produzem em sua propriedade rural.



Figura 2. Produtos orgânicos

Fonte: Da autora (2019).

Em 2017, quando comecei esta pesquisa, um dos locais de alta comercialização de hortifrúti era o ônibus adaptado do sacolão. Os produtos encontrados

são batata, cenoura, tomate, banana, maçã, mexerica, chicória, rúcula, alface de diversos tipos, entre outros produtos. Era intrigante, pois o cliente entrava pela porta da frente, e no lugar de bancos havia caixas de frutas, verduras, hortaliças e lá no final antes da porta traseira ficava o caixa. Em 2019, o ônibus se transformou em banca. O casal feirante afirma que seus produtos são direto do produtor, porém sem mencionar se eles são os próprios agricultores.



Figura 3. Ônibus sacolão (2017)

Fonte: Da autora (2017).

Outro rapaz, começou a vender ora-pro-nóbis ainda sem barraca, com uma placa informando que ele vendia mais barato do que no mercado. Na conversa que tivemos, ele disse que resolveu comercializar a planta, pois era a favor da sustentabilidade e também havia uma grande quantidade dessa planta na sua propriedade que acabava estragando.

Na Feira também há um caminhão em que são comercializados pescados da Associação dos Pescadores do Lago de Itaipu. Pacu e tilápia são os peixes que normalmente se têm à venda, embalados a vácuo com a logomarca da associação ou em rolinhos de filé de tilápia de um quilo. Ao lado do caminhão há uma kombi adaptada que vende produtos derivados de peixe, como coxinha de massa de mandioca com peixe, bolinho de peixe, porção de tilápia, costelinha de pacu e até pastel de queijo, este sem peixe. Na placa na frente do caminhão está a frase “Peixaria Silva LTDA: Peixes direto do produtor” reforçando a venda direta do pescado pelo pescador.



Figura 4. Caminhão do Peixe

Fonte: Da autora (2017).

Destaco também a barraca *Pé de Cana* que oferece inúmeras cachaças e licores artesanais produzidos em Foz do Iguaçu, pelo próprio feirante, além de algumas cachaças industriais.



Figura 5. Banca de cachaças e licores artesanais

Fonte: Da autora (2019).

Como pode ser verificado, apesar de não ser uma feira exclusiva de agricultores, a Feirinha da JK tem tido espaço para a comercialização de produtos da agricultura familiar do município.

A venda direta de produtos de pequenos produtores tem sido considerada como uma forma sustentável de comercialização de produtos alimentares, visto que favorece o pequeno produtor, dando-lhe maior possibilidade de receber financeiramente de forma mais justa pelo seu trabalho, além de possibilitar a continuidade do trabalho no campo para as gerações futuras. Cielo e Zanini (2015, p. 110), em estudos sobre pequenos produtores de uma feira no Rio Grande do Sul, afirmam: “É a partir da exposição, venda e conseqüentemente do escoamento de suas produções que os camponeses ali presentes fazem da feira um espaço que possibilita sua continuidade enquanto camponeses”. Além do mais, esta maneira de produzir, manipular e vender produtos da terra vai se constituindo em um modo de viver e em uma forma própria de inserção social.

Dos produtos mencionados anteriormente podemos identificar algumas plantas alimentícias não convencionais (Panc) como babosa, gervão, cana do brejo, carqueja, espinheira santa, pata-de-vaca, jambu, jaborandi, taioba, arruda, melissa, losna, cana do brejo, bardana e ora-pro-nóbis (Kinupp; Lo-

renzi, 2014). O acrônimo provoca exatamente o sistema alimentar convencional, promovendo a reflexão para o consumo daquelas plantas que são comestíveis, porém não são tão comuns para a população em geral. Como ressaltam Kinupp e Lorenzi (2014, p. 13), a população não sabe o nome da Panc, para que serve, como pode ser usada, manipulada e consumida, assim: “[...] não compram, não experimentam, não testam e o ciclo não se fecha”.

Destaca-se o uso das Panc como uma estratégia, visto que possuem potencial alimentar e são adequadas para aumentar a resiliência dos sistemas de produções locais, bem como fortalecer a segurança nutricional (Casemiro; Vendramini, 2020). O uso das Panc fomenta não apenas os valores identitários de uma comunidade, mas tem a capacidade de fortalecer a economia dos pequenos produtores, contribuindo com o desenvolvimento sustentável de uma localidade (Almendra *et al.*, 2016).

Produtos de outros territórios brasileiros

A concepção de que um produto *in natura* na feira diz respeito, ou tem ligação quase intrínseca, ao território, está no inconsciente. Porém, nem tudo é o que parece. Um dos dias em que fui à Feirinha, parei no primeiro comércio. Não era uma banca, era uma caminhonete, com três opções de frutas na caçamba: atemoia, pitaia e goiaba. O local estava cheio, pessoas pedindo eufóricas pelas belas frutas. Estavam particularmente formosas e apetitosas naquela manhã. Peguei um pouco de cada. Perguntei se eram da região... doce ilusão. A atemoia vinha de Monte Alto, São Paulo, e a goiaba de uma cidade perto de Ourinhos, São Paulo. Já a pitaia era de Jandaia do Sul, Paraná. Frutas viajantes. Frutas de outros territórios. Assim, por trás das bancas, por trás das vendas, existem feirantes-produtores e feirantes-intermediários, isto é, os que fazem a ligação entre produtor e consumidor final, como no caso exposto.

A barraca de produtos pernambucanos é singular: lá se encontra manteiga de garrafa, queijo coalho, bolo de rolo, castanha de caju, bolacha de bolo de rolo, bolacha Maragogi, feijão de corda, melão de cana, doces em calda (caju, jaca, goiaba, coco), queijo manteiga, carne de sol, carne de siri, caranguejo, lagosta, camarão seco e salgado e até linguiça e buchada de bode, esta última vendida apenas sob encomenda ao casal pernambucano. Esses produtos são difíceis de serem encontrados nesta região do país. O casal encomenda os produtos alimentícios com familiares que moram em Pernambuco e estes enviam por transporte aéreo as mercadorias até Foz do Iguaçu.



Figura 6. Barraca pernambucana

Fonte: Da autora (2019).

Na barraca mineira há doces em compota, doce de leite, requeijão de corte, manteiga com sal, queijo minas padrão, queijo minas padrão zero lactose, queijo provolone recheado com lombo defumado e queijo Canastra⁴¹. A barraca é gerida por um jovem casal mineiro cuja esposa veio estudar medicina no Paraguai e o marido se mudou para a cidade acompanhando-a. Na barraca, também é possível ter seu café moído na hora, o que é uma atratividade visual e aromática do espaço, parte do universo de práticas alimentares que podem ser experienciadas em ambiente de feira. Todos os produtos são produzidos por parentes do casal no município mineiro de São Roque de Minas, estado de Minas Gerais, e são trazidos por eles até Foz do Iguaçu.

41. Queijo Canastra ou queijo da Canastra é um dos mais importantes queijos da região da Canastra no estado de Minas Gerais. Produzido a partir de leite cru, esse queijo foi um dos primeiros produtos com Indicação Geográfica no país.



Figura 7. Banca mineira

Fonte: Da autora (2017).

Segundo o casal, os principais clientes são moradores de Foz do Iguaçu que são mineiros ou filhos e netos de mineiros. Na percepção do casal a cidade possui muitas pessoas do estado de Minas Gerais: “Às vezes eles compram para a mãe, para o pai, para a avó que são mineiros”. Este discurso revela a perpetuação da memória e da identidade cultural através da comida.

Há uma barraca, mais afastada, com acarajé e seus tradicionais acompanhamentos: vatapá, caruru e camarão seco, servidos por uma baiana com suas vestimentas simbólicas, brancas, acompanhada de seu filho. Vale ressaltar que o *Ofício das Baianas de Acarajé*⁴² está escrito no *Livro de Registro dos Saberes* e foi considerado Patrimônio Cultural do Brasil pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan (2007). No banner de divulgação há a foto do Pelourinho com baianas e suas vestimentas à frente e os dizeres: *Acarajé da Ana: O sabor da Bahia agora em Foz!* Na fotografia a seguir, a baiana não estava com a vestimenta simbólica. Usava uma camisa da própria barraca. Há o registro da feirante fritando o famoso acarajé. Tempos depois a vi bater a massa de feijão fradinho na panela de alumínio com uma longa colher de pau. Quanto mais batido, mais aerado e leve o produto final ficará. Práticas e saberes.

42. Ver mais em: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). *Dossiê do ofício das baianas de acarajé*. Brasília: Iphan, 2007.



Figura 8. Fritura do acarajé

Fonte: Da autora (2019).

A feirante soteropolitana reforça que traz alguns ingredientes de Salvador, pois não os encontra em Foz do Iguaçu. Os ingredientes que vêm direto de Salvador para suas mãos são o azeite de dendê, o feijão fradinho e o camarão seco. Para a feirante, o acarajé é a cultura da Bahia. A feirante conta que não

houve nenhum processo de alteração do acarajé para ser comercializado na Feirinha da JK, porém, disse que o abará⁴³ ela só faz por encomenda, porque as pessoas ainda não se adaptaram, então ela faz para quem gosta.

Assim como o casal de Pernambuco, a feirante encomenda os produtos alimentícios com familiares que moram em Salvador e estes enviam por transporte aéreo as mercadorias.

O público da barraca está dividido entre baianos que moram em Foz do Iguaçu, pessoas da região que têm curiosidade de provar acarajé e turistas. Dos baianos que moram na cidade, ela diz que houve um aumento nos últimos anos em decorrência da mudança para a cidade para cursar medicina no Paraguai.

Podemos verificar nesta secção que três dos casos apresentados são de migrantes que comercializam produtos das suas regiões de origem. A comercialização de comidas ou produtos típicos de outras regiões brasileiras reforça a relação entre o migrante e o trabalho que exerce, à medida que ele cria seu posto de trabalho usando comidas tradicionais de sua região e colhe dali – parcial ou totalmente – a sua fonte de renda. Reforçam-se os vínculos de continuidade com a origem e, ao mesmo tempo, se constroem laços com o novo território (Stefanutti, 2020).

A comida pode ser considerada um fator identitário, um demarcar de fronteiras entre o Eu e o Outro. Rocha, Rial e Hellebrandt (2013) enfatizam a alimentação em sua dimensão simbólica, como um item essencial de identificação dos migrantes com sua cultura de origem e, ao mesmo tempo, da negociação com a cultura em que se inserem. Nestas abordagens, a comida pode ser o elo e/ou a fronteira entre o novo e o velho. Seja por resistência identitária, seja como forma de adaptação à nova realidade, a alimentação pode ser um meio de identificação dos migrantes relativos às suas origens e demonstra disposição na negociação com a nova cultura.

Para quem vive o trânsito, a experiência migratória, as funções que a comida reveste são múltiplas, complexas e polivalentes e se colocam no interior de uma dimensão simbólica e emotiva, constantemente, debatida entre passado e presente, tradição e mudança, aflição e expectativa de futuro (Cividini; Stefanutti; Gregory, 2017).

43. O abará é um bolinho de feijão fradinho com camarão seco e azeite de dendê. Ele é cozido a vapor embrulhado em folha de bananeira. O abará também é reconhecido por ser comida de santo, fazendo parte do ritual candomblé.

Produtos de territórios além-fronteira

Na feira, há duas barracas com produtos exclusivamente argentinos como doce de leite, *alfajor*, azeite de oliva, conservas, *chimichurri* e vinhos. Uma das barracas é de um feirante brasileiro e a outra de uma simpática senhora uruguaia. Estes produtos, todos de marcas de empresas argentinas, inclusive elas encontradas do outro lado da fronteira entre Brasil-Argentina, me dá a impressão, por alguns segundos, de estar em outra Feirinha, a da Argentina em Puerto Iguazú, denominada Feirinha. Em outras bancas também há produtos argentinos, porém, misturados com produtos de marca nacional brasileira. Uma outra banca de brasileiros vende *empanadas* prontas e quentes apresentadas em uma estufa. Há ainda uma banca, de um brasileiro, que vende *alfajor* caseiro, com uma placa que diz *receita argentina*. Verifica-se demarcações identitárias por meio dos produtos e das comidas argentinas ofertadas na feira.

Enquanto há produtos alimentares argentinos sendo vendidos, não há produtos reconhecidos como paraguaios. Com relação aos produtos de origem dos demais países fronteiriços, Pinheiro (2019) comenta sobre a proibição da comercialização de produtos do Paraguai, visto que “produtos importados não podem”. Porém, o que não pode ser comercializado? Produtos importados ou produtos oriundos do Paraguai? E os produtos provenientes da Argentina? Penso que são as naturalizações deste espaço. Enquanto é comum a associação à ilegalidade dos produtos vindos do Paraguai, e por isso proibidos; os produtos argentinos sequer foram lembrados nesta conversa.

Verifica-se uma dinâmica paradoxal e ambígua, pois a fronteira admite oposição e diferenças – limita, mas igualmente concede passagem (Welter, 2018), o que caracteriza uma miscelânea de aspectos e multiplicidade de conceitos que podem ser abarcados, privilegiados para a observação sociológica (Martins, 2009) que percorre redes e circuitos em uma trama que se dá por meio das relações sociais.

Pode-se supor que, por *produtos do Paraguai*, o entrevistado estava se referindo aos eletrônicos e outras “bugigangas” vindas do país vizinho, sendo esta uma expressão cotidiana da fronteira para se referir a este tipo de mercadoria. Contudo, expandimos essa discussão também para os produtos alimentares. Nota-se assim a construção de representações sobre o outro, pautadas nas relações históricas e de poder entre os grupos.

A barraca árabe, denominada *7 Temperos – Culinária Árabe*⁴⁴, comercializa esfiha de carne, batata e chicória, *falafel* e kibe frito recheado com coalhada.

44. O logo da banca tem traços árabes como os famosos arabescos.

Os produtos são vendidos por uma feirante árabe usando lenço (*hijab*) e sua filha, que não utiliza este acessório identitário. A feirante é brasileira, nascida no Rio Grande do Sul e seus pais são libaneses. Sobre os produtos que comercializa, ela diz que tem vários produtos que vêm de lá [Libano]. A feirante relata que é comum pedir para amigos ou familiares que estejam em viagem para que no retorno tragam um tempero ou algum produto específico. Ela diz que esse costume tem uma relação econômica, mas também pode ser interpretado como uma relação com o produto de origem, que veio de determinado território, e que carrega memórias, histórias e simbologias.



Figura 9. Barraca 7 Temperos – Culinária Árabe

Fonte: Da autora (2017).

Apesar da proibição dos “produtos do Paraguai”, em diálogos com feirantes, alguns contaram que compram produtos primários como temperos, algumas bases para as preparações e outros produtos alimentares importados do Paraguai. Se as estratégias impostas pelo Estado regem de uma maneira, no ato das práticas, os sujeitos, os produtores desconhecidos dão golpes e fazem bricolagens, como diria Certeau (2007). Transformam, de modo subversivo, uma matéria-prima proibida em algo comestível. Estas são práticas cotidianas: tanto a venda de produtos oriundos da Argentina como a venda de produtos compostos por ingredientes provenientes do Paraguai. Os produtos

da Argentina podem estar presentes na feira, mas do Paraguai não podem. São negociações simbólicas entre o Eu e o Outro, e o Eu com o Outro. Entre o brasileiro e o argentino, e o brasileiro e o paraguaio.

Concordo com Montanari (2008, p. 189-190) que discute sobre as relações entre ingredientes e produtos que vão além-fronteira, e afirma: “[...] as culturas alimentares (e as culturas em geral) são mais ricas e interessantes quanto mais os encontros e as trocas tenham sido vivazes e frequentes – por exemplo, nas situações de fronteira”. E como são ricas e singulares essas interações, trocas, idas e vindas de pessoas, mercadorias e saberes em um contexto fronteiriço.

Considerações finais

Dentro dos sistemas alimentares as feiras são locais de distribuição de produtos alimentícios e de consumo. Esses sistemas podem ser de circuitos curtos favorecendo a agricultura local ou outros não tão curtos assim. Neste levantamento de produtos alimentícios e suas origens na Feirinha da JK, foram verificados produtos do território (o município e seu entorno brasileiro), produtos de outros territórios brasileiros e produtos de territórios além-fronteira, notadamente Argentina e Paraguai. Reforço que apesar de não ser uma feira exclusivamente de agricultores, a Feirinha da JK tem tido espaço para a comercialização de produtos da agricultura familiar do município.

Foi possível verificar a presença de feirantes-produtores e feirantes-intermediários na comercialização destes produtos. Discussões sobre a comercialização de comida em um contexto migratório também permearam esta escrita, e demonstram que os sistemas alimentares não são estáticos e são transformados no presente.

Estudar feiras é uma forma de registrar práticas alimentares do cotidiano, assim como os sistemas alimentares, e dar visibilidade a personagens à margem das cidades e das fronteiras.

Este capítulo apresenta lacunas, uma vez que a pesquisa de campo não foi realizada com o objetivo específico de levantar as origens dos produtos. Salienta-se que estas questões podem ser trabalhadas em estudos posteriores mais aprofundados.

Referências

ALMENDRA, Marcela Sobreira Sepúlveda *et al.* Reflexões além da gastronomia: OGMS, biodiversidade, patrimônio imaterial. *In: FÓRUM INTERNACIONAL DE TURISMO DO IGUAÇU*, 2016, Foz do Iguaçu. **Anais** [...] Foz do Iguaçu, 2016.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 13-37, 1996.

CASEMIRO, Ítalo de Paula; VENDRAMINI, Ana Lúcia do Amaral. Plantas alimentícias não convencionais no Brasil: o que a Nutrição sabe sobre este tema? **DEMETRA: Alimentação, Nutrição e Saúde**, v. 15, 2020.

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano**: 1. Artes de fazer. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

CERTEAU, Michel de; GIARD, Luce; MAYOL, Pierre. **A invenção do cotidiano**: 2. Morar, cozinhar. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

CIELO, Daniele Palma; ZANINI, Maria Catarina C. O Feirão Colonial como importante alternativa a pequenos produtores rurais da Região Central do estado do Rio Grande do Sul. *In*: OLIVEIRA, Silvana Silva de; DUTRA, Maria Rita Py; ZANINI, Maria Catarina C. (org.). **Somos todas mulheres iguais!** Estudos antropológicos sobre feiras, gênero e campesinato. São Leopoldo: Editora Oikos, 2015, p. 108-118.

CIVIDINI, Fátima Regina; STEFANUTTI, Paola; GREGORY, Valdir. Alimentação e migração: discussões e reflexões teóricas. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DE LETRAS – EILETRAS, 9., e SIMPÓSIO TRANSCULTURALIDADE, LINGUAGEM E EDUCAÇÃO, 3., 2017, Foz do Iguaçu. **Anais [...]** Foz do Iguaçu: Unioeste, 2017, v. 1, p. 1000-1011.

CONTRERAS, Jesús; GRACIA, Mabel. **Alimentação, sociedade e cultura**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2011.

DÓRIA, Carlos Alberto. **A culinária materialista**: construção racional do alimento e do prazer gastronômico. São Paulo: Editora Senac, 2009.

FOZ DO IGUAÇU. Agência de Notícias Governo Municipal de Foz do Iguaçu. **Projeto Feira Livre das Nações**. Disponível em: <https://bit.ly/3JHh3Tx>. Acesso em: 13 abr. 2019.

FOZ DO IGUAÇU. **Feiras e Mercados de caráter cultural**. Disponível em: <https://bit.ly/42GnY8e>. Acesso em: 12 abr. 2019.

FOZ DO IGUAÇU. Fundação Cultural. **Projeto Feira das Nações**. Foz do Iguaçu, [entre 2014 e 2017].

FOZ DO IGUAÇU. **Inventário Técnico de Estatísticas Turísticas**. Secretaria Municipal de Turismo. Foz do Iguaçu: SMTU, 2014.

GINZBURG, Carlo. **Mitos, emblemas, sinais**: morfologia e história. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

GINZBURG, Carlo. **O queijo e os vermes**: o cotidiano e as ideias de um moleiro perseguido pela Inquisição. 8. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

KINUPP, Valdely Ferreira; LORENZI, Harri. **Plantas alimentícias não convencionais (PANC) no Brasil**: guia de identificação, aspectos nutricionais e receitas ilustradas. São Paulo: Instituto Plantarum de Estudos da Flora, 2014.

MALUF, Renato S. J. Decentralized food systems and eating in localities: a multi-scale approach. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 59, n. 4, 2021.

MARTINS, José de Souza. **Fronteira**: a degradação do outro nos confins do humano. São Paulo: Contexto, 2009.

MINISTÉRIO DO TURISMO (BR). **Estudo da Demanda Turística Internacional Brasil – 2018**. Brasília (DF), 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3ZgryTr>. Acesso em: 20 ago. 2019.

MONTANARI, Massimo. **Comida como cultura**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2008.

PINHEIRO, Ronaldo Adriano. **Entrevista concedida em 02/04/2019 à Paola Stefanutti**, Foz do Iguaçu.

ROCHA, Carla Pires Vieira da; RIAL, Carmen Silvia; HELLEBRANDT, Luceni. Alimentação, globalização e interculturalidade a partir do contexto migratório. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 14, n. 105, p. 187-199, 2013.

SABOURIN, Eric. Abordagens em termos de sistemas alimentares e território no Brasil. In: GRISA, Catia *et al.* (org.). **Sistemas alimentares e territórios no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2022, p. 13-35.

STEFANUTTI, Paola. **Das feiras às culturas alimentares (no plural) da tríplice fronteira**. 2020. 325f. Tese (Doutorado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu.

WELTER, Viviane da Silva. **A hospitalidade e o controle na fronteira entre o Brasil, o Paraguai e a Argentina sob a perspectiva do turista brasileiro**. 2018. 119f. Dissertação (Mestrado em Sociedade, Cultura e Fronteiras) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Foz do Iguaçu.

III PARTE

REFLEXÕES PARA ALÉM DA TRÍPLICE FRONTEIRA



CAPÍTULO 12. CO-PRODUCCIÓN DE SISTEMAS AGROALIMENTARIOS ALTERNATIVOS E INCLUSIVOS: FERIAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL NORDESTE PATAGÓNICO ARGENTINO

Gustavo Federico Apablaza

Dirceu Basso

Introducción

En Argentina, a fines de los 90 se dio la consolidación del sistema de desarrollo rural que busco modernizar el campo a partir del uso intensivo de suelo y del agua para la producción de materias primas como el maíz, la soja y el trigo. Si bien este nuevo modelo de desarrollo generó una serie de ventajas comparativas que se volcaron en crecimiento económico, también generó una nueva serie de consecuencias para los sistemas de producción agrícola tradicionales, preferentemente regionales, que hasta inicio de los años 80 se mantenían como proveedores de alimentos. Estos y las economías a las que daban soporte, sufrieron un fuerte proceso de desestructuración. Este colocó en peligro la biodiversidad, profundizó la concentración de tierras y vulnero los modos de vida de comunidades rurales, campesinas e indígenas a partir de la expulsión, forzada o no, de sus territorios. Con este nuevo modelo estos sistemas productivos regionales (caracterizados por su diversidad y complementariedad) son colocados en riesgo, o extintos, a la vez que se producen nuevas asimetrías y conflictos de diversa índole: económico, social, ambiental y político.

En el noreste patagónico este proceso se complementa con la expansión de la frontera petrolera a partir de la explotación de gas y petróleo no convencional. Ya para el caso de la producción frutícola en la región este proceso provocó la quiebra de cooperativas, la concentración de la actividad en unas pocas exportadoras y la desarticulación de las experiencias en marcha que intentaban industrializar las materias primas producidas. Lo cual se tradujo en un aumento de la concentración de las propiedades en manos del agonegocio, la reprimarización de las economías con escaso valor agregado y la expulsión de familias hacia los centros urbanos.

Ya con la crisis multidimensional, y estructural, que se produce en Argentina durante el 2001 se dispararon las tasas de desempleo, la precarización laboral, pobreza e indigencia.

Este proceso influyó negativamente en la participación global de los agricultores familiares en la producción global de alimentos en Argentina. La accesibilidad alimentar se colocó en riesgo porque el acceso al consumo de alimentos se vio limitado.

Hubo una pérdida de la soberanía alimentaria, ya que la reorientación del sistema agroalimentario hacia la exportación de alimentos en gran escala para el consumo animal, cercenando tanto la capacidad de las regiones en producir sus propios alimentos.

Ante este escenario, y los múltiples prejuicios que él mismo originó, una diversidad de actores liderados por pequeños productores, elaboradores, consumidores y grupos de la sociedad civil ensayaron una serie de respuestas intentando contrastar y proponer alternativas de desarrollo inclusivo y sustentable al modelo regresivo establecido en la década del 90.

Estas propuestas intentan recuperar los valores de la economía social solidaria, el cooperativismo, las comunidades de campesinos e indígenas, unidas con nuevas formas de movilización y participación ciudadana orientadas inicialmente a garantizar la accesibilidad alimentaria luego la seguridad alimentaria. Posteriormente, estas iniciativas colocarían foco en garantizar la soberanía alimentaria, actuando en la defensa de los bienes comunes, la biodiversidad y el medio ambiente.

Inicialmente, estas iniciativas recurrieron al trueque de bienes y servicios focalizados en la provisión de alimentos y ubicadas en grandes centros urbanos y periurbanos. Configurada desde sus comienzos en la asociación libre de consumidores y productores, altamente conscientes de valores y de relaciones solidarias, por medio de la cual comenzaron a cuestionar los mecanismos del mercado desde la práctica concreta. Posteriormente, estas iniciativas se consolidarán en las Ferias como tecnología y solución de convergencia de los intereses de actores: agricultores familiares, consumidores, extensionistas, gobiernos (municipales y provinciales) entre otros.

En este proceso la Feria como sistema de intercambio se estabilizará como tecnología de intercambio predominante permitiendo que los agricultores familiares puedan mejorar o mantener sus ingresos y acercar productos saludables, frescos, de calidad bajo los preceptos del comercio solidario y justo mediante procesos innovadores.

Este capítulo intenta responder la siguiente pregunta: ¿en qué medida este tipo de experiencias, en el transcurso de su trayectoria socio-técnica, generan aportes para la coproducción de un desarrollo rural sustentable?

Para responder el interrogante planteado, este capítulo se estructura a partir de dos elementos. El primero describe como las Ferias durante su trayectoria fueron incorporando incrementalmente actores heterogéneos con los cuales se co-producen alianzas socio-técnicas orientadas a garantizar el funcionamiento del sistema. El segundo analiza cómo esta configuración contribuye, y contribuyó, a los procesos de coproducción de desarrollo rural sustentable, a partir de la incorporación o la resignificación de elementos como instituciones, normas, naturaleza, discursos, entre otros.

Ya en las conclusiones se revisa el cumplimiento de los objetivos. Cabe destacar que, este trabajo se realizó con el apoyo de la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes).

Ferías de la agricultura familiar e innovación

Generalmente en la literatura existe un amplio compendio y volumen de elementos escritos que hacen referencia tanto a innovación como a diversos elementos, dinámicas, trayectorias y demás herramientas que permiten comprender este proceso.

Los análisis que utilizan este enfoque cuando hacen referencia al mundo rural en general, y a la agricultura familiar en particular, colocan foco en los aspectos técnicos, en tecnologías puntuales (a partir de la transferencia, adecuación o adaptación), siendo el foco predominante de análisis los artefactos técnicos (Thomas, 2009; Dagnino, 2012). En este sentido aspectos sociales como las dinámicas entre grupos de interés, las diversas alianzas e intereses en juego que estos despliegan y su capacidad para crear instituciones, normas, naturaleza y discursos entre otros no suelen ser considerados elementos de innovación.

El sistema tecnológico de las ferias, de la agricultura familiar implicó una innovación sin precedentes en la región. Ya que estas prácticas se orientaron a garantizar el acceso a los alimentos saludables para amplios sectores de la población a partir de un sistema de intercambio que prioriza circuitos cortos, productos locales, cuidado de la naturaleza, valorización de las prácticas y culturas locales, entre otros.

Elementos constitutivos de una feria de la agricultura familiar

Una de las características de los productos provenientes de la agricultura familiar es que los mismos, *in natura*, poseen una alta perecibilidad, por lo que deben ser comercializados en el momento adecuado. Esta condición colabora en la elección de estrategias de comercialización que priorizan los circuitos cortos de comercialización, acortando la distancia con el consumidor

y generando negociaciones más justas entre ambos donde la confianza mutua es la que prima en las transacciones.

Como bien señalan Amaral (2020), Costa y Santos (2016), y Queiroz (2021) las estrategias de comercialización a las que los agricultores familiares recurren se encuentran focalizadas en la utilización y construcción de circuitos cortos. Al ser estrategias altamente descentralizadas y con foco en lo local permiten, a partir de la vinculación entre producción y consumo de alimentos, la conexión, en sentido amplio, entre agricultura y comunidad.

Estos, generalmente, pero no exclusivamente, están compuestos por estrategias que poseen el objetivo de eliminar o disminuir la existencia de intermediarios. Los Agricultores Familiares que intercambian sus productos en este tipo de circuitos agregan valor a su producción y se involucran en relaciones de producción en las cuales las decisiones no siempre se encuentran orientados por la lógica del lucro.

Siguiendo a Wanderley (1995) es importante comprender que las ferias se insertan, como actor económico, en dos reglas de funcionamiento. Por un lado, en las reglas de funcionamiento del mercado capitalista y, en las de la economía social solidaria. Conformando una forma particular de producción, reproducción y consumo.

Por su parte Godoy (2005) destaca el papel que las ferias de la Agricultura Familiar poseen al desenredar un conjunto de elementos (ocupaciones, flujos, mercaderías, relaciones sociales) que son desplegados en una actividad de trabajo netamente familiar. Pero que, a su vez, posee una característica dinamizadora al demandar servicios directos e indirectos.

Las prácticas que las ferias desarrollan poseen un papel relevante en elementos que no necesariamente son económicos como la construcción de estrategias de desarrollo alternativo (Ricotto; Almeida, 2004).

Al hablar de ferias de la Agricultura Familiar, debemos mencionar que las mismas suelen compartir además una base territorial (Gordillo de Anda, 2004). En ella son los agricultores familiares uno de los elementos dinamizadores de la trama urbana y periurbana. Ellos se desplazan entre las fronteras de lo rural y de lo urbano. Dinamizando a la misma económica y socialmente cada vez que la actividad de las ferias se articula con diferentes tipos de redes y relaciones económicas y no económicas (Schäfer, 2006) que facilitan procesos de articulación territorial (González Calo, 2017) con foco en la sustentabilidad.

Las ferias son la expresión de variadas luchas, resistencias y persistencias de colectivos sociales. Contribuyendo con el establecimiento de relaciones de confianza, en este punto Renting, Marsden y Banks (2003) destacan que la interacción cara a cara posee la función de coordinar y alinear las redes de

productores y consumidores, ya que ponen en práctica, piensan y construyen formas novedosas de intercambio (Jara, 2020) y proyectos de desarrollo.

Elementos	Descripción
Territorio	Base territorial común. dinamizador económico y social de la trama urbana y periurbana.
Características de los Productos	Con fuerte arraigo en lo local. Gran uso de insumos locales. Principalmente perecederos o para consumir al momento de la feria. Frescos y con gran calidad.
Inserción en el mercado	Circuitos cortos, con presencia semanal o quincenal.
Ocupaciones	Multi ocupacional, dinamizador y creador de trabajo,
Flujos	Multi actoral, con predominancia de las organizaciones locales. Con foco en lo local pero
Relaciones sociales	Diversas e intrincadas, basadas en la confianza mutua y en los principios de la economía social solidaria
Tipo de trabajo	Informal, con predominancia de la familia
Servicios directos e indirectos	Alta demanda
Papel desempeñado en las estrategias de desarrollo rural sustentable	Dinamizador, generador de actores y artefactos, co-creador de políticas públicas.
Intermediación	Sin intermediación
Orientación de los objetivos	Dada por la relación producción/consumo y basadas en razones económicas y no económicas
Elementos materiales (y no) en circulación	Satisfactores y el saber vinculado a su producción
Decisiones	Alto grado de autonomía. Basadas en el peso de lo colectivo. Productores y consumidores orientan la producción y el valor de la misma
Participantes	Organizaciones de productores, consumidores, gobiernos locales y provinciales, universidades, instituciones de asistencia técnica y organismos de control.

Cuadro 1. Elementos constitutivos de una feria de la agricultura familiar

Fuente: Elaborado con base en Amaral *et al.* (2020); Bastidas-Delgado (2003); Calo *et al.* (2012); Costa y Santos (2016); Godoy (2005); González Calo (2017); Gordillo de Anda (2004); Jara (2020); López (2018); López-García (2012); Queiroz (2021); Renting, Marsden y Banks (2003); Ricotto y Almeida (2004); Schäfer (2006); Wanderley (1995).

Los elementos aquí mencionados no pretenden tener un carácter de universalidad sino que expresan elementos que se presentan en los análisis más relevantes en el campo, siendo estos un soporte teórico para contextualizar las ferias de la agricultura familiar a partir de sus elementos.

La academia y las ferias de la agricultura familiar en argentina

Tempranamente Lowy (2000) considera a las ferias como mercados sociales que se configuran a partir de los Clubes del Trueque. En su análisis el autor coloca énfasis en los procesos de integración (cultural, económica y social) considerando que estos configuran parte de una respuesta a los procesos de exclusión y marginación que los mercados globalizados imponen. Donde su contraparte estaría dada por principios basados en la solidaridad y la equidad orientadas a satisfacer las necesidades básicas de sus usuarios. En este sentido el autor destaca, tempranamente, el papel que este tipo de iniciativas posee en la preservación de producciones tradicionales y su nexa con la seguridad alimentaria, la autonomía financiera y los procesos de integración de los sujetos (Lowy, 2000, p. 8).

Considerando los análisis que profundizan sobre el funcionamiento de estos espacios de intercambio, Molina y Raffo (2003) colocan foco en cómo es que estos espacios favorecen la consolidación de prácticas de inserción económicas alternativas al modelo dominante. En ese mismo movimiento, generan procesos de integración a partir del consumo y de la sociabilidad. Todo ello como respuesta a los cambios estructurales generados por el neoliberalismo.

Otro componente que ha sido analizado por Altschuler y Jiménez (2005) es la trayectoria laboral, la vida de los feriantes y el tipo de productos que se ofrecen en las ferias. Destacando como las ferias son una alternativa de subsistencia y de complementariedad de ingresos para sectores desplazados del mercado formal de trabajo. Las autoras también resaltan el carácter de reconstrucción de lazos sociales rotos a partir del trabajo.

Los análisis de Altschuler y Jiménez (2005) y Molina y Raffo (2003) se basan fundamentalmente en comprender y describir casos puntuales e individuales sin profundizar en el papel que las ferias podrían desempeñar como sujeto colectivo inserto en estrategias más inclusivas de desarrollo.

Por otra parte, Carballo González (2000) analiza el posible potencial que poseen las ferias para generar procesos de desarrollo local que valoricen y prioricen la producción de los pequeños agricultores familiares a través de su participación en mercados alternativos que generan una reflexividad y reci-

prociudad solidaria en su interior. Reforzando esta observación Nardi y Pereira (2006) destacan el papel que poseen las ferias para la generación de procesos de desarrollo territorial auto gestionados en el marco de estrategias innovadoras de comercialización.

Por su parte Alcoba y Dumarauf (2011, p. 61) rescatan que las ferias como estrategia de comercialización fue adoptada dada su flexibilidad para adaptarse a la baja escala de producción de la Agricultura Familiar (en el caso de la venta de excedentes), la no exigencia de formalidad impositiva y los bajos requisitos bromatológicos. A estos componentes debe sumarse que las mismas responden a una necesidad por parte de los consumidores que fueron afectados, al igual que los agricultores, por los procesos económicos.

Siendo su base de funcionamiento como sistema de intercambio el papel de conexión que las mismas juegan entre producción y consumo. Esta conexión es fundamental dado que las nuevas configuraciones de comercialización que se tornaron hegemónicas a partir de la década del 90 generaron el debilitamiento del poder de agencia que los agricultores familiares poseían con respecto a la producción, circulación y distribución (Alcoba; Dumarauf, 2011).

Esta condición desventajosa facilita, de cierta manera, el surgimiento de redes alimentarias alternativas basadas en una reconexión o comunicación más cercana entre los productores, el producto y los consumidores (Cattaneo; Lipshitz, 2008). Además, implican una redistribución del valor, fomentan nuevos vínculos basados en la confianza y posibilitan nuevas formas de articulación política (Whatmore; Stassart; Renting, 2003).

Carballo (2000) destaca como una de las características más relevantes de las ferias su condición de local, lo que genera una serie de impactos positivos que se hacen extensivos a toda la comunidad. Trabajos como el de López García (2011) y el de Paz Jara y Nazar (2013) destacan el papel que sus normas de funcionamiento y las lógicas de intercambio, basadas en preceptos de la economía social solidaria, promueven la inclusión social y la generación de trabajo.

Alcoba y Dumarauf (2011) destacan el potencial que las mismas poseen en los territorios donde se despliegan para potenciar la generación de procesos de desarrollo inclusivo, la soberanía alimentaria y la preservación de recursos genéticos y culturales. Esto significa que además de ser puntos de venta o estrategias comerciales de la agricultura familiar, las ferias cumplen otros roles y tienen diversas potencialidades en los territorios en los cuales se encuentran.

En este sentido, y mediados por el análisis del impacto que el Covid-19 tuvo en las estrategias alternativas de comercialización, Urcola y Nogueira (2020) refuerzan el carácter político del consumo de productos de la agricultura familiar

por medio de circuitos cortos y su papel para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria. Destacando que la pandemia puede significar una ventana de oportunidad para pensar (y repensar) estrategias de desarrollo alternativo.

Gutiérrez, Suárez y Villalba (2021), coincidiendo con Ploeg (2020), destacan el papel de las redes de solidaridad en las que los circuitos cortos como las ferias de la agricultura familiar están inseridos como herramientas que permite que puedan recuperarse rápidamente ante las diversas (y sucesivas) crisis por las que los agricultores familiares atraviesan.

Economía social solidaria y Agricultura familiar

El sujeto agricultor familiar y las diversas estrategias de producción, circulación e intercambio a las que recurre forman parte de procesos de acción colectiva (Casquette; Tarrow, 1998) amplios e inclusivos. Estos procesos configuran la acción de estos a la vez que sustentan la capacidad que los mismos poseen para construir y reconstruir estrategias de inclusión social basadas en el desarrollo rural sustentable.

Las unidades familiares de la agricultura familiar, sus estrategias de supervivencia y emprendimientos vinculados, las comunidades a las que pertenecen (y con las cuales poseen afinidad) y los diversos tipos de estrategias de asociación/cooperación ofrecen el sustento material/empírico de la economía social solidaria.

La Economía Social Solidaria es aquella que agrupa tanto a las actividades asociativas como a los movimientos sociales que coinciden en los siguientes principios y características:

Dimensiones	Prácticas, Principios y Características
Trabajo	Basadas en la pluriactividad y la inserción. Trabajo para el autoconsumo asociatividad cooperación en la producción y comercialización
Procesos organizacionales	Organizaciones sociales
Recursos	Recurso humano Capital social Capital cultural Valores de uso Valores naturales Memorias de las luchas

Dimensiones	Prácticas, Principios y Características
Orientación de la producción	Priorizando el bienestar de los asociados y comunidad vinculada a las experiencias. Respeta la naturaleza y el medio ambiente Se adapta a los aspectos culturales y sociales de la población. Usa tecnologías sociales Recuperar saberes y haceres ancestrales
Gestión	Autonomía, basada en procesos democráticos. Uso intensivo de modelos participativos. Basada en la responsabilidad individual y colectiva
Objetivos estratégicos	Inclusión en el sistema de la economía social solidaria de los excluidos Transformar el sistema Reparar el medio ambiente

Cuadro 2. Prácticas, principios y características de la Economía Social Solidaria

Fuente: Basado en Alves (2017); Barros y Oliveira (2019); Bendini y Steimbregger (2010); Coraggio (2010); Nascimento, Calle-Collado y Benito (2020); Elgue (2007); Feito (2020).

La Economía Social Solidaria funciona, desde el enfoque socio-técnico, como el marco tecnológico (Bijker, 1997) de la agricultura familiar. En este sentido el marco cumple la función de establecer una serie de elementos como: teorías y marcos cognitivos (la forma de explicar y entender el mundo); conocimientos tácitos (lo necesario para moverme en ese mundo); las prácticas tecnológicas a las cuales voy a recurrir para lograr mi objetivo, y; las metas y prácticas que son comunes entre los que compartimos el mismo marco tecnológico (lo que queremos y como lo solemos hacer). Estos elementos en su conjunto permiten enfrentar y solucionar los problemas a los que la comunidad considera como tales.

Esta resolución de problemas incluye tanto el reconocimiento de lo que es considerado como problema como las posibles soluciones al mismo en un marco específico que explicita los requerimientos que una solución debe tener (Apablaza, 2020).

Las Ferias de la Agricultura Familiar y los Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología (ESCT)

Las Ferias de la Agricultura Familiar son abordadas en este capítulo a través del enfoque constructivista de los Estudios Sociales de la Ciencia y la

Tecnología (ESCT) como un sistema tecnológico. Siendo el mismo una construcción, un resultado, un producto de las relaciones sociales entre individuos y grupos sociales relevantes. Estos negocian e imponen soluciones que consideran como válidas y pertinentes por medio de alianzas para lograr estabilizar soluciones, siempre en contextos determinados.

Usar el enfoque de los ESCT permite comprender que este sistema socio-técnico de circulación no surgió de manera aislada, sino que es resultado de una serie de procesos que se desplegaron al nivel de redes, con una fuerte configuración regional (Figura 1). Este sistema se basa en los aspectos inclusivos que colocan foco en dimensiones compartidas como la tecnológica, política, productiva, ecológica, relacional, ambiental, legislativa, entre otras.

Estas son ensamblajes socio-técnicos que pose en una configuración material y un funcionamiento producto de la derivación contingente de las disputas, presiones, resistencias, negociaciones, controversias y convergencias que se dieron entre diferentes grupos sociales relevantes. El sistema sería derivado es producto de una lógica de imposición y negociación de soluciones que los grupos ponen en juego. Puesto que es la alternativa que logra reunir mayores alianzas y logra estabilizar la solución en un contexto social determinado.

Teoría de la coproducción y sus instrumentos

La teoría de la coproducción destaca la interconexión entre naturaleza y sociedad a partir de una visión coproducciones. De esta manera intenta rescatar la mirada sobre el poder. Destacando el papel de elementos que suelen ser invisibilizados en otros enfoques como: conocimientos, experiencias, las prácticas y técnicas, así como los objetos materiales en la configuración, el mantenimiento, la subversión o la transformación de las relaciones de autoridad o de un orden específico (Jasanoff, 2004).

El enfoque de la coproducción aporta elementos para analizar y comprender cuatro puntos fundamentales: la emergencia de nuevos fenómenos, la resolución de conflictos, la estandarización del conocimiento o la tecnología y la inculturación de las prácticas científicas (Jasanoff, 2004).

La aplicación de este enfoque implica el constante entrelazamiento de lo cognitivo, lo material, lo social y lo normativo. Considerando no solamente el campo de las ideas sino también el campo de lo concreto, de lo material, y de las cosas (Jasanoff, 2004).

El proceso de coproducción ocurre a partir de una serie de instrumentos como: entidades, instituciones, discursos y representaciones. Cada uno de

estos instrumentos puede cumplir diversas funciones en su proceso de operación. Jasanoff se pregunta de qué manera cada uno de estos instrumentos se desempeña en el nexos del orden natural y social, procurando comprender cómo es que ellos estabilizan tanto lo que conocemos como el modo en que lo conocemos (2004, p. 38-43):

Creación de IDENTIDADES: ya sea humana o no, individual o colectiva, es uno de los recursos más potentes con los que la gente restablece el sentido del desorden. Las identidades colectivas también se cuestionan o se negocian en la elaboración de los órdenes científicos y tecnológicos. Estas se vinculan con el conocimiento y su producción en la conformación y mantenimiento de estos roles sociales así como en el otorgamiento de poder y significado.

Creación de INSTITUCIONES: Las instituciones desempeñan un papel crucial en los relatos coproduccionistas de la creación del mundo, al igual que en el análisis social en general. Como depósitos estables de conocimiento y poder, estas ofrecen instrumentos listos para poner las cosas en su sitio en momentos de incertidumbre y desorden. Clasifican, confieren identidad, actúan como depósitos de la memoria y el olvido, y toman decisiones de vida o muerte para la sociedad. Las formas institucionalizadas de conocer las cosas se reproducen continuamente en nuevos contextos y también sirven como lugares de ensayo y reafirmación de la cultura política.

Creación de DISCURSOS: En los procesos de resolución de problemas se da la particularidad que se producen nuevos lenguajes o se modifican los existentes para nombrar los nuevos fenómenos o configuraciones. Estos permiten vincular los conocimientos con la práctica o la acción, proporcionar garantías a diversos públicos, etc.

Creación de REPRESENTACIONES: Esta herramienta permite comprender cómo es que se da el proceso de producción y se hacen inteligibles las representaciones en diversas comunidades de prácticas y su conexión con representaciones políticas y sociales.

Análisis de casos

Este apartado analiza, de forma general, las ferias de la provincia del Neuquén y puntualmente dos casos de estudio situados en la región del Alto Valle de la provincia del Neuquén, en el norte de la Patagonia Argentina. Para el análisis de los mismos se toman como base estudios realizados previamente en la región (Apablaza, 2020). Razón por la cual se posee amplia bibliografía, entrevistas realizadas previamente y observaciones participantes. A partir de contactos estrechos con los referentes de las mismas, así como con técnicos

extensionistas que trabajan con las iniciativas, se construyeron y actualizaron las informaciones referentes a la última fase de la trayectoria socio-técnica.

Para responder las preguntas de este apartado se toman como casos de estudio:

Feria de Artesanos y Productores de China Muerta: Se encuentra ubicada en el Paraje San Francisco distante a unos 15 km dentro del ejido de la Ciudad de Plottier, Provincia del Neuquén. Inició sus actividades en el 2013 como parte de un proceso de recuperación de la Cooperativa El Labrador, edificio en el que actualmente desarrolla sus actividades, ya que la misma estaba por perder su personería jurídica. A partir de diversas reuniones con los nuevos miembros (agricultores, artesanos y vecinos) se decidió la implementación de una feria que permita poner en valor la producción local teniendo como fundamento la cooperativa. Esto implicó el involucramiento de los participantes en las actividades de planificación de cada una de las ferias (semanales) bajo los preceptos de la autogestión, la horizontalidad y la solidaridad dando paso a propuestas colectivas alternativas de prácticas socio-económicas, productivas y de intercambio.

Feria de Parque España: Ubicada en el centro de la ciudad de Plottier, Provincia del Neuquén. Comenzó sus actividades en la crisis del 2001 a partir del trueque, en un marco de altos índices de desempleo formal y expulsión de mano de obra. Esta se desarrolla en un espacio público, Plaza España, facilitado, regulado y estimulado por el municipio. Este proceso implica un alto nivel de coordinación y negociación entre diversos actores. Desde sus inicios fue concebido como un espacio en el cual agricultores familiares, elaboradores y artesanos locales intercambiaron sus productos, ofreciendo alternativas de consumo de productos locales frescos y saludables a un precio justo. Estas alternativas fueron posibles a partir de la utilización de saberes y haceres por parte de los integrantes de la feria.

Para cada una de las iniciativas se recopiló información sobre sus orígenes, el problema al que la misma se enfrentaba, el desarrollo de la experiencia en sí, su proceso de organización y los actores con los cuales interactuaron. En cada uno de los casos se realizaron entrevistas semiestructuradas en profundidad con informantes clave, con la intención de actualizar los datos referentes a la trayectoria socio-técnica, con especial énfasis en lo acontecido durante la pandemia.

La trayectoria socio-técnica de las Ferias de la Agricultura Familiar en la Patagonia Argentina

Primera fase: Emergencia 1995-2002

Durante la década del 90 en la región patagónica se da una fuerte contracción de las fuentes de trabajo ligadas a la producción petrolera a partir de la privatización de las empresas nacionales y provinciales. En el sector frutícola la industria se concentró y se produjo el cierre de cooperativas en la región. Esto llevó a un marcado debilitamiento de los procesos de integración socio-económica.

Las unidades productivas agropecuarias disminuyeron fuertemente, aumentando la concentración de propiedades y expulsando familias hacia los centros urbanos. La participación global de los agricultores familiares en la producción global de alimentos en Argentina pasó de un 52% a un 25%, aproximadamente (Scheinkerman de Obschatko; Foti Laxalde; Román, 2007).

Frente a estas condiciones se comienzan a generar ferias en las cuales el mecanismo del trueque es la alternativa para el acceso a bienes y servicios. Esta experiencia cuestionaba la racionalidad mercantil que se había plasmado en prácticamente todas las estrategias de desarrollo implementadas hasta el momento.

El objetivo de la centralidad de la estrategia de intercambio no monetario que el trueque procuraba era colocar en el centro los precios justos de bienes y servicios y la valorización de los saberes y hacereres que tanto productores como consumidores ponían en juego. En estas ferias confluyeron actores socio-productivos, urbanos y periurbanos que no podían acceder a bienes básicos o que accedían a los mismos en términos sumamente desfavorables en otras instancias de intercambio permitiendo procesos de integración en distintos niveles (Abramovich; Vázquez, 2003).

Estas estrategias en un mediano plazo reprodujeron mecanismos propios del marco tecnológico capitalista tanto en los comportamientos individuales como de las organizaciones (Cassano *et al.*, 2003).

En la provincia del Neuquén, desde sectores gubernamentales nacionales y provinciales se consolidó la idea de que era necesaria la temprana intervención para regular y fiscalizar las ferias del trueque. En este punto de la trayectoria se hace visible la flexibilidad interpretativa en torno al trueque como estrategia de intercambio, por parte de los grupos sociales relevantes involucrados.

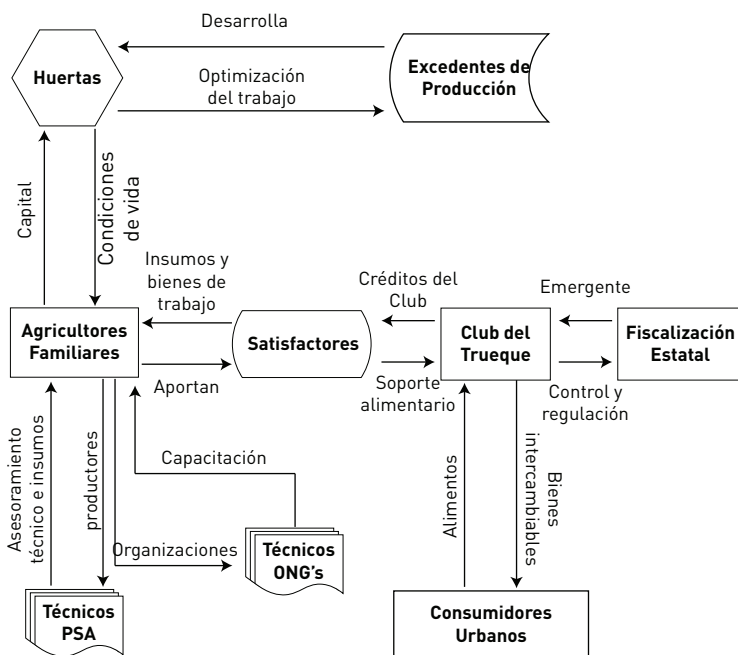


Figura SEQ Figura * ARABIC 1. Alianza socio-técnica fase emergencia 1995-2002
 Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y fuentes secundarias.

Cómo es posible apreciar en la Figura 1, La centralidad es ocupada por el, denominado en ese momento, club del Trueque (luego este nombre dejaría lugar al de ferias), donde el mismo es una estrategia emergente de intercambio a la que el Estado reacciona con un intento fiscalizador. En la misma los consumidores urbanos, intercambian bienes y servicios con los agricultores familiares que, en el marco de la crisis sistémica no pueden acceder a los mercados tradicionales para realizar intercambios monetarios.

Segunda fase: Negociación/disputa de sentidos (2003-2005)

A pesar de que a fines del 2002 se dan síntomas de recuperación económica en el país, no sucedió lo mismo con la exclusión y marginalidad, no desaparecen. El Estado implementa una serie de políticas públicas orientadas a revertir las mismas.

Se conformaron consensos en torno a la instalación de ferias como tecnología de intercambio – donde priman los intercambios monetarios – y solución de convergencia de varios actores: Municipios, Provincia, Agricultores

Familiares, Medios de Comunicación, Comerciantes, Consumidores, entre otros. Los municipios implementaron políticas y acciones – explícitas o implícitas – orientadas a facilitar estos espacios de intercambio.

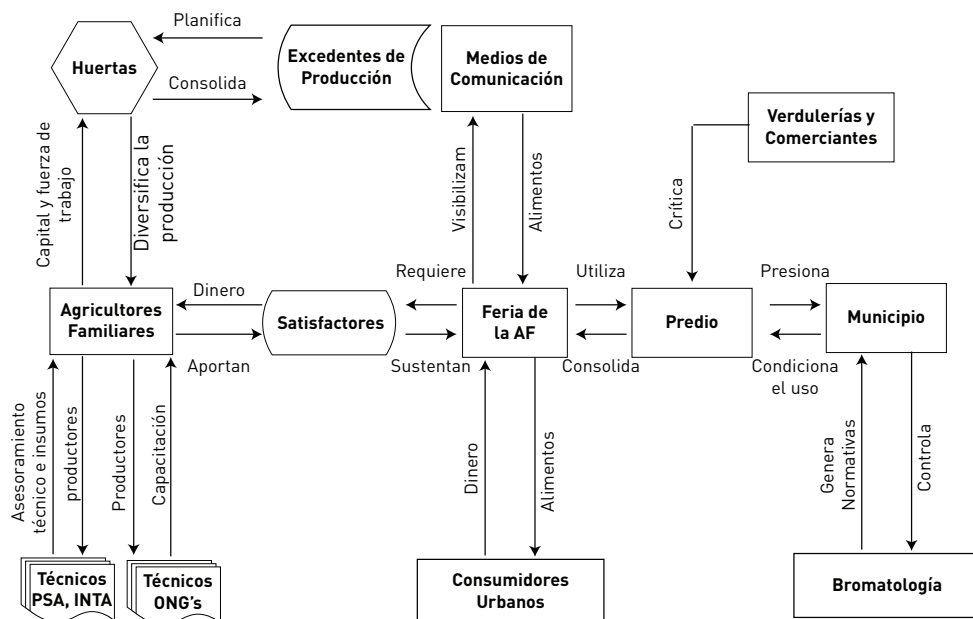


Figura SEQ Figura * ARABIC 2. Fase negociación/disputa de sentidos. 2003-2005

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y fuentes secundarias.

En esta fase se consolidó el tipo de intercambio predominante siendo el mercantil-monetario la opción que se impuso, el perfil de los participantes si deberían participar productores locales o regionales y los tipos de productos que deberían ofrecerse en ellas.

Los significados atribuidos al artefacto feria se van tornando homogéneos, lo que aumenta el grado de estabilización como solución de convergencia. La feria como tecnología de intercambio en términos mercantiles-monetarios conlleva paulatinamente a la desaparición de la flexibilidad interpretativa en torno a la orientación de la misma. Esto permitió que se fueran aplicando y consolidando prácticas vinculadas con la incorporación de producción con enfoque agroecológico.

Tercera fase: Consolidación y especialización (2006-2018)

En esta fase se generaron desde distintas instancias de gobierno una serie de políticas públicas orientadas a mejorar aspectos tecnológicos, brindar acceso al financiamiento, adecuar normativas en temáticas clave (tierras, comercialización y sanidad alimentaria) y facilitar procesos de comercialización para los agricultores familiares. Estas fueron coordinadas con organizaciones sociales, asociaciones y cooperativas. El sistema tecnológico feria de la agricultura familiar se estabilizó orientándose hacia el intercambio de productos locales desde productos hortícolas, artesanías, dulces, conservas y licores entre otros. Con un refuerzo de la valorización del origen y el sentido cultural de la producción de la agricultura familiar.

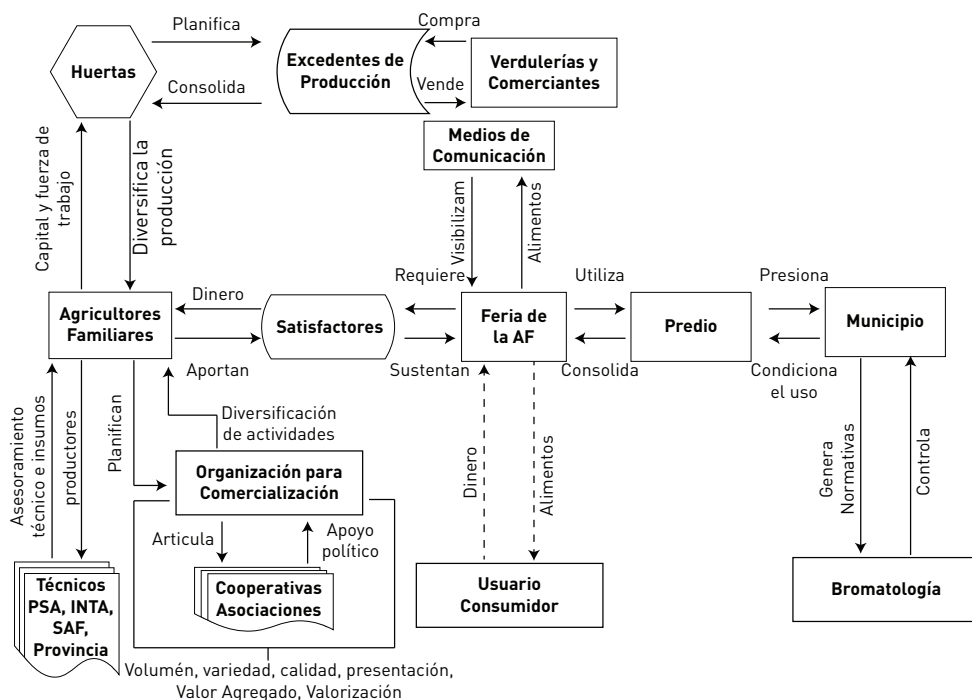


Figura 3. Fase consolidación y especialización 2006-2015

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y fuentes secundarias.

Desde 2004 la denominación agricultura familiar comienza a aparecer como tal en la agenda política de los organismos públicos argentinos (Paz; Jara; Nazar, 2013) y consecuentemente se comienzan a articular diversas estrategias para la implementación de políticas públicas. Es en este periodo que se consolidan las Secretarías de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura Familiar así como los centros e institutos de investigación especializados de Inta (Cipaf). Estas serían desmanteladas a partir del 2018 con reestructuraciones, conducciones no afines a los proyectos originales, reducción de personal y de fondos para funcionamiento entre otros.

Cuarta fase: Pre y post-pandemia (2018-2022)

Esta fase estuvo marcada por dos momentos trascendentes que colocaron a prueba la resiliencia del sistema tecnológico feria de la agricultura familiar.

El primero de ellos fue el de cambio de orientación de gobierno (Mauricio Macri 2015-2019), lo que llevó una serie de políticas públicas orientadas tanto al desmantelamiento paulatino de los planes y programas existentes para la agricultura familiar, como de los organismos públicos que los ejecutaban y brindaban asistencia y extensión.

En este elemento un punto de relevancia es que se procuró mudar la orientación de las intervenciones de la agricultura familiar a partir de la profundización del carácter mercantil dejando de lado aspectos vinculados con la economía social solidaria. Se procuró comercializar sus productos en un contexto de consumo de nicho (en algunos casos) y alineados con la estrategia del agro-negocio priorizado por la nueva gestión.

Aquellas Ferias que se encontraban con una autonomía relativa en lo que respecta a la gestión de sus procesos internos y a la obtención de fondos para su funcionamiento y mejora de sus procesos consiguieron atenuar los efectos de esta modificación en las políticas públicas.

El segundo de ellos fue el decreto del Aspo (aislamiento social, preventivo y obligatorio) que se dictaminó en el marco de las estrategias para la contención de la pandemia de sars-Covid 19. Este tuvo un gran impacto en las estrategias de intercambio implementadas por los agricultores familiares, basadas en los circuitos cortos y mercados de cercanía. Los agricultores familiares debieron enfrentar inesperadamente las restricciones impuestas a la circulación, ya que prohibía el desplazarse por rutas, vías y aglomerarse en espacios públicos. Esto implicó la suspensión de la actividad ferial en todas sus instancias locales y regionales.

Luego de un freno inicial muchas de las ferias retomaron sus actividades a partir de adaptaciones y adecuaciones en función del contexto planteado. De instancias netamente presenciales de intercambio y negociación se dio paso a instancias virtuales donde herramientas como WhatsApp y Facebook se tornaron fundamentales (Garcia *et al.*, 2021). Aquellos agricultores que se encontraban participando de ferias que pertenecían a cooperativas y asociaciones pudieron establecer una serie de estrategias que permitieron por ejemplo hacer reparto de productos y ventas colectivas, ya que se facilitó de forma más rápida para este tipo de instituciones la comercialización.

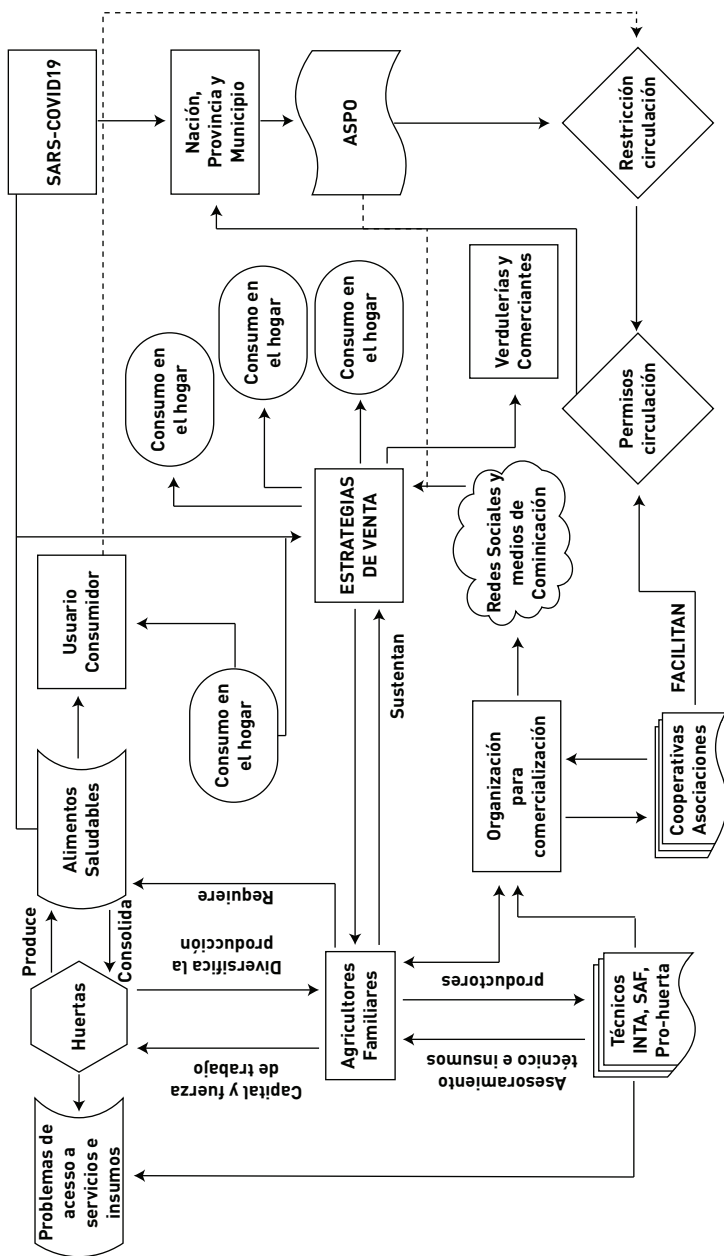


Figura 4. Fase pre y post-pandemia (2018-2022)

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y fuentes secundarias.

En la Figura 4, se aprecia que la *feira* como estrategia de intercambio sufrió un desplazamiento debido a las restricciones de circulación de personas y bienes que la pandemia impuso. En este caso se utilizaron diversas estrategias de venta de productos, los cuales sólo circulaban con un permiso de circulación concebido a cooperativas y asociaciones. Este contexto facilitó la apreciación de los productos de la agricultura familiar en la contribución de una alimentación saludable, elevando la demanda de los mismos.

Con el avance de la vacunación y el mayor conocimiento sobre la pandemia se re-significó el valor de los alimentos como elementos clave para fortalecer el sistema inmunológico por parte de la población, lo que implicó una mayor demanda de esos alimentos (Viteri; Vitale; Quinteros, 2020) a la vez que se modifica la frecuencia y el modo en que los mismos eran consumidos (Lema, 2020). Esto amplió el tipo de estrategias que los agricultores familiares utilizaban para comercializar sus productos colocando en centralidad la actividad de reparto y armado de bolsos/canastas. En este proceso se reforzó el papel que instituciones municipales y de extensión como SAF, Senasa, Inta y programas como Cambio Rural y Prohuerta desempeñaron en el proceso de acompañamiento de la gestión de permisos de circulación (Ischia y Piscione, 2020; Quiroga Mendiola *et al.*, 2020).

Una vez eliminadas las restricciones se retomó la actividad de las ferias con las regulaciones sanitarias correspondientes. Lo que queda como aprendizaje es la necesidad de repensar con mayor profundidad los sistemas de producción y distribución de alimentos y el papel de los mismos en lo que hace no solo a la salud, sino en un contexto más general de desarrollo.

Puntos relevantes en la co-construcción de desarrollo rural sustentable

Considerando los elementos relevantes en los cuales el sistema tecnológico feria de la agricultura familiar contribuye en la construcción de desarrollo rural sustentable y siguiendo los enfoques planteados por Jasanof (2004) y Ploeg (2018) hemos construido un Cuadro 2 analítico en que se vinculan la teoría de la coproducción con las prácticas desarrolladas por las ferias de la agricultura familiar, contrapuestas con las del modelo agro industrial.

En el Cuadro 2 el eje de análisis se encuentra centrado en lo que respecta a los modelos de intercambio, considerando el modelo agro industrial (hegemónico) y el modelo alternativo de desarrollo rural sustentable, basado en los

principios de la economía social solidaria, prácticas agroecológicas y tecnologías de la inclusión social del que las ferias de la agricultura familiar forman parte.

	AgroIndustrial	Desarrollo Rural Sustentable
Naturaleza	<p>La región no es sustentable para la producción de alimentos. Lo es para monocultivos (fructíferas, forrajeras, oleaginosas) y otros commodities con alta demanda de agrotóxicos.</p> <p>Alto consumo de productos provenientes de regiones distantes con huella de carbono alta.</p> <p>Naturaleza como objeto de consumo,</p>	<p>La agrobiodiversidad complementa la socio-etno-diversidad.</p> <p>Los multicultivos biodiversos ofrecen protección contra las plagas.</p> <p>Valor agregado</p> <p>La naturaleza es una aliada.</p>
Conocimiento		
Fuentes	<p>Transferencista y lineal.</p> <p>Conocimiento experto</p> <p>Cerrado y en bloques aislados</p>	<p>Recuperación de conocimientos de pueblos indígenas y criollos.</p> <p>Saberes ecofeministas</p> <p>Diálogo de saberes entre lo tradicional y lo científico.</p> <p>Métodos artesanales en todas las etapas.</p> <p>Aprender haciendo, experimentando y compartiendo.</p>
Productos	<p>Producción de forrajes para consumo animal, fruticultura de exportación, bajo interés en el mercado local.</p>	<p>Bienes y servicios innovadores con respecto a los del modelo agro-industrial.</p> <p>Orientados a garantizar la accesibilidad y seguridad alimentaria.</p>
Orden Social		
Circuitos comerciales	<p>Bajo interés en el mercado local. Los valores son establecidos por mercados distantes a través de intermediarios en busca de lucro. Centralizados y uniformización.</p>	<p>Circuitos cortos o de proximidad basados en la economía social solidaria, reciprocidad y ayuda mutua.</p> <p>Descentralizados con foco en lo local,</p>
Desigualdades	<p>Profundiza las desigualdades socio-económicas, particularmente la de género y étnicas.</p>	<p>Mujeres forman colectivos para superar las desigualdades socio-económicas y valorizar su contribución.</p> <p>Procesos de re conexión con la etnicidad.</p>

	AgroIndustrial	Desarrollo Rural Sustentable
Integración y cohesión	Individualismo, Concentración de mercados	Cohesión social y cooperación Creación de nuevos mercados Innovación abierta
Identidades	Incorporación de tecnología como base para aumentar y garantizar altos niveles de productividad orientados al mercado exterior	Ayuda mutua, solidaridad, cooperativismo, autogestión
Instituciones		
Morfología económica	Competencia empresarial Individualismo	Cooperación y asociación en los procesos de producción, circulación, intercambio y consumo. Economía social solidaria circular.
Rol del Estado	Brindar seguridad jurídica para las empresas. Fiscalizador Asume la responsabilidad ante desastres ambientales pero no los previene.	Asistencia técnica y financiera. Creación de normas y leyes para el sector. Creación de entes y organismos. Facilitación de procesos de comercialización. Construcción de infraestructura para los circuitos cortos.
Discursos		
	Superar el atraso del agro mediante la producción de monocultivos, la incorporación de paquetes tecnológicos e uso intensivo de agrotóxicos	Comercio justo Buen vivir Inclusión Igualdad de Género Economía social solidaria circular, mercados populares y de proximidad. Tecnologías para la inclusión social.

Cuadro 3. Modelos de desarrollo

Fuente: Elaboración propia en base a Jasanof (2004) y Ploeg (2018).

Como señalan Juárez y Becerra (2012, p. 17): “Cuando las alianzas socio-técnicas se constituyen en torno a la viabilización del funcionamiento de un cierto tipo de políticas, esas racionalidades ordenan en parte el mundo de los actores”. En este sentido, y en función de los casos considerados, es posible indicar cómo los mismos participan de procesos de co-producción de una serie de elementos que contribuyen al desarrollo rural sustentable. Sustentando en la praxis concreta y en garantizar la soberanía alimentaria, fomentar agri-

cultura familiar, circuitos cortos con anclaje territorial y cultural así como las prácticas con enfoque agroecológico.

Es destacable el papel que estas experiencias desempeñan en diversas iniciativas de creación de leyes, normativas y regulaciones. Orientadas a regular, proteger, y promover su funcionamiento, las cuales surgen a partir de un proceso de diálogo/conflicto entre grupos sociales relevantes a partir del cual fueron coproducidos procesos de institucionalización, en el cual se reconoce y se valida la feria como espacio de intercambio ante la comunidad, los consumidores y el Estado.

Generalmente este proceso de institucionalización fue acompañado con acciones como la planificación y/o la creación de planes, programas y proyectos conjuntamente con organismos. Si bien no se creó ninguno puntualmente para las ferias de la agricultura familiar si se crearon aquellos vinculados con la agricultura familiar o con la economía social solidaria y sus diversos procesos. Por ejemplo, se gestó el Cipaf (Centro de Investigación para la Agricultura Familiar) dentro del Inta (Instituto Nacional de Tecnología Agrícola), Proceso en el cual participaron agricultores familiares y sus organizaciones. Y en el ministerio de Agricultura Familiar se creó la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (SAF) para fortalecer estos procesos.

Cada una de las iniciativas ha promovido, en sus espacios de implementación, elementos vinculados con la economía social solidaria, la producción local y el desarrollo rural sostenible como base para garantizar la accesibilidad de los alimentos, el cuidado del medio ambiente y la promoción de la equidad social. Asimismo, estas experiencias poseen en su base la socialización de conocimientos orientados a generar procesos que refuercen la acción a través de "... la creación de redes, el aprendizaje colectivo, la puesta en común de recursos y el apoyo mutuo" (Esteves *et al.*, 2021, p. 1425), trascendiendo los espacios locales.

Considerando los discursos que fueron construidos y/o resignificados a partir de los diversos procesos de integración e interacción de diversos actores y grupos sociales relevantes en la resolución de problemas se hace evidente que los mismos pasaron por una compleja resignificación. Podríamos indicar los principales discursos considerando cada una de las fases identificadas en el punto 4.1 La trayectoria socio-técnica de las Ferias de la Agricultura Familiar en la Patagonia Argentina Estos son:

En la fase 1, predomina el discurso que sustenta a las ferias por su papel en cubrir la necesidad de acceder al consumo de alimentos a la vez que generar espacios en los cuales los usuarios y consumidores pueden participar de instancias de intercambio no monetarias. En la fase 2, los discursos están centrados

en la continuación de las ferias bajo modalidades de intercambio monetario, y la necesidad de generar estructuras y acuerdos con otros actores para su funcionamiento. En la fase 3, se consolida la feria como tecnología de intercambio y se van incorporando diversos discursos y haceres: economía social, solidaridad, cooperativismo, emprendedorismo, cuidado del medio ambiente, ecología, género y desarrollo local. Ya para la fase 4, en esta última fase, se continúa con los discursos anteriores y, ante la emergencia del Covid-19, se profundizan discursos vinculados con el cuidado, tanto de los productores como de los consumidores. Este cuidado se vinculó con el consumo de productos de las ferias dada sus características (frescos, locales, naturales, con prácticas agroecológicas, etc.), lo que aumentó el consumo de y la demanda de los mismos.

Como se ve estas construcciones discursivas no son estáticas ni aisladas, sino que se van co-construyendo a partir de las interacciones con los actores, que van formando parte del sistema tecnológico que se va configurando. Una de las características de este sistema es que el mismo es inclusivo y permite incorporar, en un nivel creciente, discursos y haceres que sean compatibles con el mismo.

Reflexiones finales

Para nuestras consideraciones finales es necesario que retomemos la pregunta originaria de este capítulo: ¿en qué medida las ferias de la agricultura familiar, en el transcurso de su trayectoria socio-técnica, generan aportes para la coconstrucción de un desarrollo rural sustentable?

Los efectos de la llamada revolución verde y la irrupción del neoliberalismo en el marco de procesos democráticos generaron una serie de consecuencias negativas en amplios sectores de la sociedad argentina. Estas características impregnaron la sociedad y limitan las alternativas de innovación al pensar las mismas solo como difusión o transferencia de tecnología, y los mercados sólo como competencia entre actores, así como, la naturaleza como proveedora de materias primas.

Este escenario generó una serie de respuestas innovadoras por parte de los agricultores familiares y la ciudadanía, que fueron adquiriendo fuerza a la vez que se consolidaron a partir de incorporar elementos desplazados por el nuevo sistema en el marco de las Ferias de la Agricultura Familiar. Estos elementos se sustentaron en la economía social solidaria, el cooperativismo y la agroecología. Los que a su vez, intentan generar formas de producir, intercambiar y consumir, que no solamente sean respetuosas con el medio ambiente sino que también sean justas, inclusivas y respetuosas de los patrones culturales.

Como resultado de estos procesos se crearon y consolidaron capacidades colectivas de autogestión basadas en los circuitos cortos solidarios, la reconstrucción y consolidación de redes multi actorales y la construcción de interfaces con las políticas públicas a partir de colocar los intereses en la agenda a pesar de la oposición de los actores dominantes.

El enfoque de los Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología permitió identificar a partir de las teorías constructivas y de coproducción tanto las complejas y heterogéneas configuraciones que se desplegaron en el sistema feria de la agricultura familiar. También identificar los elementos que se coproducen y se encuentran vinculados con el desarrollo rural sustentable, a partir de describir como las ferias de la agricultura familiar construyen orden socio natural a partir de que construyen naturaleza, conocimiento, orden social, instituciones y discursos.

Los casos de estudio del presente trabajo poseen elementos comunes que ofrecen alternativas al modelo dominante. Entre los más relevantes se destacan el diálogo de saberes en la coconstrucción de conocimiento lo que permite valorizar y recuperar los mismos; la resignificación de la naturaleza a partir de considerarla como un elemento más del proceso y no un mero insumo, así como de la utilización de técnicas y enfoques agroecológicos; la utilización de relaciones solidarias orientadas a generar participaciones e intercambios justos y la utilización de participaciones colectivas; el uso de circuitos cortos de comercialización que acercan a productores y consumidores, fomentan el trabajo digno y la seguridad alimentaria en contraposición con la estructura dominante del mercado de alimentos, y; la creación de capacidades colectivas de autogestión que permite fomentar la autonomía a la vez que incidir en la agenda de las políticas públicas.

La trayectoria de estos casos demuestra cómo, sustentadas en el enfoque de la economía social solidaria, las ferias de la agricultura familiar poseen el potencial de cuestionar y ofrecer alternativas concretas al modelo dominante del agro-negocio. A través del enfoque de los Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, en general, y de la teoría de la coproducción, en particular, es posible comprender cómo, a partir de la trayectoria socio-técnica de las ferias de la agricultura familiar, se construyen agendas diversas en función de los contextos en los que las mismas se desarrollan.

Referencias

ABRAMOVICH, Ana Luiz; VÁZQUEZ, Gonzalo. La experiencia del Trueque en la Argentina: otro mercado es posible. *In*: SEMINARIO DE ECONOMÍA SO-

CIAL, 2003, Buenos Aires. **Anales** [...] Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA, 2003.

ALCOBA, Damián; DUMARAUF, Sergio. **Del productor al consumidor**. Apuntes para el análisis de las ferias y mercados de la agricultura familiar en Argentina. Buenos Aires: Ediciones INTA, 2011. (Colección Agricultura Familiar; 07).

ALTSCHULER, Bárbara; JIMÉNEZ, Cristina. Se vende el pasado. La “feria paralela” de Parque Lezama” en CD del 7mo. *In*: CONGRESO DE ASET, 2005, Buenos Aires. **Anales** [...] Buenos Aires, 2005.

ALVES, Adilson Francelino. Economía Social e Solidária em Perspectiva Comparada na Rede Longa da COOPAFI (Brasil) e na Rede Curta do Tomate Platense (Argentina). **Revista Orbis Latina**, v. 7, n. 3, p. 1-27, 2017.

AMARAL, Leticia de Souza *et al.* O papel das Cadeias Curtas de Comercialização na construção de um modelo de desenvolvimento rural sustentável no semiárido nordestino: o caso da Central de Comercialização da Agricultura Familiar do Rio Grande do Norte (CECAFES). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 55, p. 494-516, 17 dez. 2020.

APABLAZA, Gustavo Federico. **Análisis de dinámicas socio técnicas en Ferias de la Agricultura Familiar del norte patagónico**: el caso de las provincias de Río Negro y Neuquén. 2020. 168f. Tesis (Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad) – Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

BARROS, Vanessa Andrade de; OLIVEIRA, Fabiana Goulart de. Cooperação e solidariedade em empreendimentos de economia solidária. **OpenEdition journals**, v. 15, n. 1, 2019.

BASTIDAS-DELGADO, Oscar. El cooperativismo en Venezuela. Red Universitaria de las Américas en Estudios Cooperativos y Asociativismo (UNIRCOOP). Taller de diagnóstico del Cooperativismo en las Américas. San José de Costa Rica Costa Rica. **Anales** [...] Costa Rica, 2003.

BENDINI, Mónica Isabel; STEIMBREGER, Norma Graciela. Dinámicas territoriales y persistencia campesina: redefinición de unidades y espacios de trabajo de los crianceros en el norte de la Patagonia. **Transporte y Territorio**, n. 3, p. 59-76, 2010.

BIJKER, Wiebe E. **Of bicycles, bakelites, and bulbs**: Toward a theory of sociotechnical change. Cambridge, MA, and London: MIT press, 1997.

CALO, Inés González *et al.* Circuitos cortos de comercialización en Andalucía: un análisis exploratorio. **Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros**, n. 232, p. 193-227, 2012.

CARBALLO GONZÁLEZ, Carlos. Las ferias francas de Misiones. Actores y desafíos de un proceso de desarrollo local. **Documento de Trabajo**, v. 9, 2000.

CASQUETTE, Jesús; TARROW, Sidney. El poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política. **Papers**: Revista de Sociología, p. 224-227, 1998.

CASSANO, Daniel *et al.* Trueque y economía solidaria. *In: JORNADA NACIONAL SOBRE TRUEQUE Y ECONOMÍA SOLIDARIA*, 2003, Buenos Aires. **Anales** [...] Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2003.

CATTANEO, Carlos; LIPSHITZ, Héctor. Criterios para solucionar problemas de comercialización de productos agropecuarios en pequeña escala. **Serie Documentos de Capacitación**, n. 3, 2008.

CORAGGIO, José Luis. Pensar desde la perspectiva de la economía social. *In: CITTADINI, Roberto et al. Economía social y agricultura familiar*. Buenos Aires: Ediciones INTA, 2010.

COSTA, Maria Regiane da; SANTOS, Dionys Morais dos. Feiras livres: dinâmicas espaciais e relações de consumo. **Geosaberes: Revista de Estudos Geoeducacionais**, v. 6, n. 3, p. 653-665, 2016.

DAGNINO, Renato. Why science and technology capacity building for social development? **Science and Public Policy**, v. 39, n. 5, p. 548-556, 2012.

ELGUE, Mario. **La economía social**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2007. (Colección "Claves para todos").

ESTEVES, Ana Margarida *et al.* Sustainable entrepreneurship and the Sustainable Development Goals: Community-led initiatives, the social solidarity economy and commons ecologies. **Business Strategy and the Environment**, v. 30, n. 3, p. 1423-1435, 2021.

FEITO, Maria Carolina. Comercialización de la agricultura familiar para el desarrollo rural: feria de la Universidad Nacional de La Matanza. **Revista de Economía e Sociología Rural**, v. 58, n. 1, 17 abr. 2020.

GARCIA, Fabiana Veronica *et al.* **Actores y redes territoriales**: su aporte en las estrategias de comercialización, comunicación y educación en el contexto por la pandemia COVID-19. Estación Experimental Agropecuaria Balcarce, INTA, 2021. Disponible en: <http://bit.ly/3FO21df>. Acceso en: 15 set. 2022.

GODOY, Wilson Itamar. **As Feiras Livres de Pelotas-RS**: Estudo Sobre a Dimensão Socioeconômica de um Sistema Local de Comercialização. 2005. 284f. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

GONZÁLEZ CALO, María Inés. **Autogestión, relocalización y reapropiación de los sistemas agroalimentarios y su biodiversidad ecológica y cultural**: construyendo mercados sustentables para nuestros alimentos desde propuestas agroecológicas. La experiencia de Ecovalle en el Valle de Lecrín (Granada). 2017. 408f. Tesis (Doctorado en Recursos Naturales y Gestión Sostenible) – Universidad de Córdoba, Córdoba.

GORDILLO DE ANDA, Gustavo. Seguridad alimentaria y agricultura familiar. **Revista de la CEPAL**, 2004.

GUTIÉRREZ, Marta Elena; SUÁREZ, María Victoria; VILLALBA, Ana Eliza. Producir y comercializar en pandemia: estrategias emergentes de los agricultores fa-

miliares en Santiago del Estero durante 2020. **Trabajo y sociedad**, v. 22, n. 37, p. 13-30, 2021.

ISCHIA, Claudia María; PISCIONE, Carolina Julieta. **La Agricultura familiar frente al COVID-19**. [S.l.]: Estación Experimental Agropecuaria Balcarce, INTA, 2020.

JARA, Cristian Emanuel. Brotes que no quieren marchitar. El movimiento de ferias y las políticas para la agricultura familiar en Argentina (2015-2018). **Polis Revista Latinoamericana**, n. 55, 20 abr. 2020.

JASANOFF, Sheila (ed.). **States of knowledge: the co-production of science and social order**. London, New York: Routledge, 2004.

JUÁREZ, P.; BECERRA, L. Alianzas socio-técnicas, estrategias y políticas para el desarrollo inclusivo y sustentable. *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 6., 2012, Quito. **Anales** [...] Quito, 2012.

LEMA, R. Daniel. Mercados de alimentos y COVID-19. *In*: CICLO DE CHARLAS VIRTUALES CIEP-CIA: 1º ENCUENTRO: MERCADOS DE ALIMENTOS Y COVID 19: POTENCIALES IMPACTOS EN LOS MERCADOS FRU-TIHORTÍCOLAS DE ARGENTINA, 2020, Buenos Aires. **Anales** [...] Buenos Aires, 2020.

LÓPEZ, Daniela. **El significado social de los precios**. Buenos Aires: Editorial Te-seo, 2018.

LÓPEZ GARCÍA, Daniel. Canales cortos de comercialización como elemento dinamizador de las agriculturas ecológicas urbana y periurbana. *In*: CONGRESO ESTATAL DE AGRICULTURA ECOLÓGICA URBANA Y PERIURBANA, 1., 2011, Elche. **Anales** [...] Elche, España, 2011.

LÓPEZ GARCÍA, Daniel. Canales cortos de comercialización, un elemento dinamizador. **Soberanía alimentaria, biodiversidad y culturas**, n. 8, p. 0020-0024, 2012.

LOWY, Claudio. Los mercados sociales: una posibilidad de integración cultural, social y económica. **Revista Realidad económica**, n. 174, 2000.

MOLINA, Eduardo Chávez; RAFFO, María Laura. Ferias y feriantes en el Conurbano bonaerense: lógicas de reproducción y trayectorias laborales de trabajadores feriantes. **Laboratorio: revista de estudios sobre cambio estructural y desigualdad social**, n. 13, p. 5-11, 2003.

NARDI, María Andrea; PEREIRA, Sandra Graciela. Proximidad territorial y desarrollo local-rural: las ferias francas de la Provincia de Misiones-Noreste Argentino. **Interações** (Campo Grande), v. 8, p. 51-61, 2006.

NASCIMENTO, Fabio Schwab do; CALLE-COLLADO, Ángel; BENITO, Rocío Muñoz. Social and solidarity economy and agroecology in family agriculture cooperatives in Brazil as a form of development of sustainable agriculture. **CIRIEC-España**, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, n. 98, p. 189-211, 2020.

PAZ, Raúl; JARA, Cristian; NAZAR, Paola. Economía social y agricultura familiar. La experiencia de la Feria de Villa Río Hondo (Argentina). **Cayapa**. Revista Venezolana de Economía Social, v. 13, n. 25, p. 53-74, 2013.

PLOEG, Jan Douwe Van Der. From biomedical to politico-economic crisis: the food system in times of Covid-19. **The Journal of Peasant Studies**, v. 47, n. 5, p. 944-972, 28 jul. 2020.

PLOEG, Jan Douwe Van Der. The Construction Of New, Nested Markets. *In*: PLOEG, Jan Douwe Van Der. **The New Peasantries**. 2. ed. [S.l.]: Routledge, 2018.

QUEIROZ, Susã Sequinel de. **Cadeias curtas de abastecimento de alimentos: uma análise do embeddedness na agricultura familiar e sua interação nos mercados locais**. 2021. 180f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural Sustentável) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Marechal Cândido Rondon.

QUIROGA MENDIOLA, Mariana *et al.* **Impacto de la emergencia sanitaria por COVID-19 en las cadenas productivas de la agricultura familiar de Salta y Jujuy**. Argentina: INTA Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2020.

RENTING, Henk; MARSDEN, Terry K.; BANKS, Jo. Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development. **Environment and planning A**, v. 35, n. 3, p. 393-411, 2003.

RICOTTO, Alcides; ALMEIDA, Jalcione. Las ferias francas de Misiones, Argentina: una red de actores y una nueva visión del mundo rural. **Textual** (Chapingo), n. 43-44, p. 207-231, 2004.

SCHÄFER, Martina. The role of organic agriculture in networks for rural development. *In*: JOINT ORGANIC CONGRESS, 2006, Berlin. **Anales** [...] Berlin: University of Berlin. Center for Technology and Society, 2006.

SCHEINKERMAN DE OBSCHATKO, Edith; FOTI LAXALDE, María Del Pilar; ROMÁN, Marcela E. **Los pequeños productores en la República Argentina**. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002. Buenos Aires: IICA, 2007. (Serie Estudios e Investigaciones n. 10).

THOMAS, Hernan. De las tecnologías apropiadas a las tecnologías sociales. Conceptos/estrategias/diseños/acciones. *In*: JORNADA SOBRE TECNOLOGÍAS SOCIALES, 1., 2009, Buenos Aires. **Anales** [...] Buenos Aires: Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales-Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 2009.

URCOLA, Marcos André; NOGUEIRA, María Elena. Producción, abastecimiento y consumo de alimentos en tiempos de pandemia. El rol esencial de la agricultura familiar en la territorialidad urbano-rural en Argentina. **Eutopía**, n. 18, p. 29-48, 2020.

VITERI, María Laura; VITALE, Javier Alejandro; QUINTEROS, Gladys. **Innovar en tiempos de pandemia**. Agricultura familiar en la Argentina. Buenos Aires: Ediciones INTA, 2020.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção. **Reforma Agrária**, Campinas, v. 25, n. 2/3, p. 37-57, 1995.

WHATMORE, Sarah; STASSART, Pierre; RENTING, Henk. What's Alternative about Alternative Food Networks? **Environment and Planning A**, v. 35, n. 3, p. 389-391, 1º mar. 2003.

CAPÍTULO 13. AGRICULTURA FAMILIAR CAMPEESINA INDÍGENA Y CADENAS CORTAS AGROALIMENTARIAS EN BOLIVIA: LA FERIA CAMPEESINA DE MIZQUE⁴⁵

*Cinthia Meneces Ramirez
Valdemar João Wesz Junior*

Introducción

Bolivia es uno de los países suramericanos donde la población rural sigue expresiva, correspondiendo al 30,6% del total nacional (INE, 2015), formado principalmente por la agricultura familiar campesina indígena⁴⁶, la cual continúa siendo el sector más importante para la seguridad y soberanía alimentaria de la población (Velarde; Wanderley, 2021). En el país, según Eyzaguirre (2015), hay dos tipos de agricultura bastante distintos y característicos. Por un lado, la agricultura agroindustrial ligada a grupos empresariales que plantean la producción de monocultivos a gran escala con un alto uso de insumos externos y, por otro lado, “la agricultura familiar campesina basada en la mano de obra familiar, prácticas con fundamentos agroecológicos y un bajo uso de insumos externos” (Castañón, 2014, p. 3).

La agricultura familiar en Bolivia está íntimamente ligada a los campesinos e indígenas, siendo desarrollada con actividades y prácticas correspondientes a una agricultura biodiversa, con lógicas de mercados alternativos y diferenciados, frente a la constante evolución de un mercado monopolista

45. Este capítulo deriva del Trabajo de Conclusión de Curso en Relaciones Internacionales e Integración en la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana (Unila), de la estudiante Cinthia Meneces Ramirez, con orientación del profesor Dr. Valdemar João Wesz Junior.

46. En Bolivia, la agricultura familiar campesina indígena es definida inicialmente por viviendas rurales que albergan a personas que viven y trabajan en la agropecuaria bajo un régimen familiar. Además, se ha desarrollado el ejercicio de conglomerar a las unidades de producción agrícola (UPA) bajo tres criterios fundamentales: i) la superficie cultivada en verano, ii) el número de ganado bovino y iii) la mano de obra utilizada en la gestión agropecuaria. Y terminan agrupando sindicatos, ayllus (comunidad social originaria de la región andina), comunidades interculturales, pueblos indígenas y otras formas de organización comunitaria que practican la producción familiar (Eyzaguirre, 2015). Adelante se profundiza este debate.

y capitalista (Castañón, 2014; Eyzaguirre, 2015; Velarde; Wanderley, 2021). Dicho esto, resulta importante estudiar la agricultura familiar campesina indígena, dada su relevancia y papel central que desarrolla en el ámbito agropecuario, en la pesca y en las artesanías, con fundamental centralidad para el abastecimiento alimentario interno.

En este contexto, el campo de investigación es la Feria Campesina o el Mercado Campesino que ocurre en el municipio de Mizque, perteneciente al departamento de Cochabamba, Bolivia. En este espacio predomina la venta de productos agropecuarios (alimentos, ganadería, artesanías, entre otros) realizado de manera directa por los propios agricultores, como el nombre sugiere, pero que, a lo largo de los años, pasó a contar con la presencia de otras mercancías (ropas, muebles, artículos de limpieza, etc.) y con la presencia de intermediarios. Esta feria ocurre una vez a la semana, los días lunes, y se encuentra ubicada a una cuadra de la plaza principal del municipio.

El objetivo de la investigación es analizar las características de la Feria Campesina del municipio de Mizque, comprendiendo su importancia y sus retos para los feriantes, sobre todo, los agricultores familiares campesinos indígenas, y para los consumidores de la región. Y, de manera transversal, también se observa el papel fundamental de la mujer en este espacio.

El municipio de Mizque es la capital de la provincia homónima, y se localiza en el centro del país, en los valles andinos. Históricamente fue un local importante en la producción y comercialización alimentaria, característica que sigue vigente en los días actuales (Mizque, 2006). Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de Bolivia del 2012, Mizque contaba con una población de 26.900 habitantes, siendo 87% residentes en el espacio rural (INE, 2015). En términos de la conformación productiva del municipio, conforme el Censo Nacional Agropecuario del 2013, se observa que está integrado por agricultores familiares campesinos indígenas, que detienen pequeñas propiedades (área media de 1,4 hectáreas) con características rural-agrícola, donde el trabajo está basado en la mano de obra familiar (INE, 2017). En cuanto a la producción agropecuaria, la misma es diversa, siendo la principal actividad económica de la población local. Por ello, cuentan con la feria en el municipio como un importante espacio de comercialización de estos productos.

El capítulo fue construido a partir de consultas bibliográficas y un trabajo de investigación de campo para aproximarnos a la realidad de la Feria Campesina de Mizque, con la finalidad de obtener datos empíricos, por medio de cuestionarios semiestructurados con feriantes y consumidores. La investigación de campo se realizó el mes de diciembre de 2018, siendo entrevistados diez (10)

feriantes campesinos, el 10 de diciembre del 2018 y doce (12) consumidores, el 17 de diciembre del mismo año. Es importante aclarar que, además de que la primera autora es del municipio y que frecuenta la feria con regularidad, muchos feriantes y consumidores tenían desconfianza de participar en las encuestas de la investigación, pero se consiguió efectuar las entrevistas y obtener respuestas para el presente trabajo. Las entrevistas fueron realizadas por la primera autora en Quechua porque es el idioma originario predominante del municipio.

El capítulo está dividido en cuatro partes, además de esta Introducción y de las Consideraciones finales. Inicialmente se analizaron los aspectos generales de la agricultura familiar campesina e indígena y su importancia en Bolivia. Después se presenta el tema de las cadenas cortas agroalimentarias, mirando sus definiciones e interpretaciones. En la secuencia se contextualiza e identifica las características de la Feria Campesina del municipio de Mizque. Posteriormente, se hablará de los feriantes y consumidores en la Feria, así como su importancia y desafíos de este espacio.

La agricultura familiar campesina indígena en Bolivia

En los últimos años, el debate referente a la agricultura familiar se ha ido fortaleciendo en el mundo académico y popular, desde diferentes perspectivas y políticas, como la declaración del año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF), en 2014, por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (ONU/FAO). Esta iniciativa, según la propia FAO (2014), tenía como objetivos aumentar la visibilidad de este público, focalizando la atención mundial en su importante papel en la erradicación del hambre y la pobreza, provisión de seguridad alimentaria y nutrición, mejora de los medios de subsistencia, gestión de los recursos naturales y protección del medio ambiente, particularmente en las áreas rurales.

Los estudios acerca del concepto de la agricultura familiar son definidos de formas diferentes conforme a las legislaciones y realidades de cada región. Cómo fundamentan Gazolla y Schneider (2017), la definición de la agricultura familiar puede variar de acuerdo con los criterios y el punto de vista de los que la definan. En América Latina y el Caribe, para la FAO, en términos generales,

La agricultura familiar incluye todas las actividades agrícolas de base familiar y está relacionada con varios ámbitos del desarrollo rural. La agricultura familiar es una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola gestionada y operada por una

familia y que depende principalmente de la mano de obra familiar, incluyendo tanto a mujeres como a hombres. (FAO, 2014, p. 2)

La agricultura familiar asume diferentes denominaciones dada la gran diversidad de este grupo social y la trayectoria histórica de cada país o región, siendo denominados de agricultura familiar en Brasil y Argentina, productor familiar en Uruguay, agricultura familiar campesina en Paraguay y agricultura familiar campesina indígena en Bolivia. A pesar de estas diferencias, son denominaciones que aportan características que permiten atribuirles una identidad común. Se trata de una identidad sociopolítica construida de manera relacional y en oposición a los segmentos del agronegocio/patronato que históricamente dominaron el sector productivo en los países sudamericanos (Niederle, 2017). En Bolivia, “la agricultura familiar está íntimamente ligada con los campesinos, pues ha sido el modo de producción predominante por lo menos hasta la década de los 1990” (Eyzaguirre, 2015, p. 11). Si bien ha estado habitualmente asociada a los productores de los valles y del altiplano, “los cambios ocurridos en los últimos 30 años – como la creación de zonas de colonización en las tierras bajas y en el norte paceño y el acelerado crecimiento de la agroindustria en el oriente – nos muestran que el escenario rural es más extendido y más heterogéneo” (Colque; Urioste; Eyzaguirre, 2016, p. 14).

El debate sobre la agricultura familiar campesina indígena en Bolivia ha ganado fuerza en los últimos años. Dentro de esa pluralidad se identifican: campesinos parcelarios de las tierras altas, pequeños ganaderos tradicionales, originarios de ayllus, indígenas de tierras bajas, campesinos cruceños y colonizadores andinos.

En el país existe un complejo mosaico étnico y distintos grados de desarrollo económico en estas unidades familiares, se habla de “agricultores campesinos e indígenas” para destacar tanto su papel económico como su condición étnica, pero sin desconocer la importancia de denominativos específicos y particularidades regionales. (Colque; Urioste; Eyzaguirre, 2015, p. 2)

Debido a esta amplia diversidad, no es simple definir el concepto de la agricultura familiar campesina porque varían los criterios de acuerdo a las características de cada región, pues el país cuenta con una diversidad étnica y cultural marcada por las diferentes regiones (altiplanos, valles y llanos), que todavía practican una agricultura que preserva los conocimientos ancestrales. Como menciona Vargas (2017, p. 28):

Bolivia es un país de enorme diversidad, principalmente desde la perspectiva ecológica y cultural, esta situación también origina una alta heterogeneidad productiva, estrategias y tipos de unidades productivas. Por ejemplo, existen zonas netamente agrícolas, ganaderas, agropecuarias, pero en las tierras bajas estas actividades mencionadas se combinan con la recolección de productos del bosque (castaña, assai, copoazú, etc.), la pesca y caza, o existen poblaciones dedicadas casi exclusivamente al aprovechamiento del bosque. Esta realidad requiere de una diferenciación entre los diferentes grupos de agricultura familiar.

De este modo, existe una diferenciación en los modelos de producción agrícola familiar en Bolivia. No obstante, la agricultura de base campesina atraviesa diferentes problemas, como el acceso a la tierra, falta de asistencia técnica, el acceso a mercados seguros y equitativos, principalmente en las regiones del altiplano y los valles (lugar del estudio de esta investigación). Son factores que afectan a la agricultura familiar campesina e influye en la expansión de la agroindustria en el Oriente, región amazónica en que expande el sector agroindustrial orientado al monocultivo. A su vez, “la agricultura familiar campesina indígena ha ido perdiendo visibilidad e importancia frente a las extensas y crecientes superficies de tierras cultivadas, los volúmenes generados por la agroindustria y la cada vez mayor importación de alimentos” (Eyzaguirre, 2015, p. 47).

El Censo Nacional Agropecuario del 2013 contabilizó 871.927 unidades de producción agropecuaria en todo el país, en que el 98% (854.507) corresponde al segmento de la agricultura familiar campesina indígena (Eyzaguirre, 2015). Sin embargo, el mismo estudio apunta que, este grupo enfrenta todavía muchas limitaciones, como el hecho de que el 45% de ellas cuentan con menos de una hectárea de tierra, solo 10% de la superficie cultivada tiene riego y carecen de acceso al mercado, asistencia técnica, tecnología, entre otros factores.

Cuando se aborda la agricultura familiar campesina indígena, no se puede olvidar de las mujeres que trabajan en la tierra y que cumplen un papel fundamental en la sociedad, como las principales productoras de los alimentos y del trabajo doméstico, “su trabajo tiene un doble destino: garantizar la producción familiar (autoconsumo) y la generación de ingresos monetarios (venta). Las mujeres deciden cuánto guardar para el autoconsumo y la transformación, dependiendo de la cosecha” (Argandoña, 2014, p. 26). No obstante, entre los desafíos que han ido enfrentando en el transcurso de la historia está su poca valoración en la sociedad y el reducido espacio que les provee desde las políticas públicas, una realidad que se ve reflejada hasta la actualidad en las comunidades campesinas.

Las mujeres en la Agricultura Familiar en Bolivia trabajan mucho y reciben poco reconocimiento a cambio. Sufren la invisibilidad social como trabajadoras y ciudadanas. En el seno de la familia, su trabajo se considera como “ayuda”, mientras que el hombre es considerado como el “productor rural” real. [...] Se ignora el conocimiento y la experiencia de las mujeres, sobre todo en referencia a la producción de alimentos. La representación pública de la familia se concede a los hombres esperando que la mujer se mantenga restringida al mundo doméstico. Tienen menos acceso a la tierra y a las herramientas de producción. (Eyzaguirre, 2015, p. 20)

En Bolivia, así como en diferentes países de la América Latina, la agricultura familiar de base campesina e indígena atraviesa marcadas dificultades y desafíos, como el tema del acceso al mercado. En el contexto boliviano se promueven espacios de comercialización directa, como las ferias, que fomentan prioritariamente una relación sin mediación entre productor de alimentos y el consumidor, evitando los intermediarios en el mercado, que generalmente son el grupo que se apropia de los mayores márgenes de ganancias de los productos.

En este sentido, es importante evidenciar que aún prevalecen prácticas más favorables hacia la agricultura familiar campesina indígena, siendo las cadenas cortas una alternativa para los agricultores que detienen una reducida escala de producción, que promueve cultivos diversificados con alimentos frescos para la venta sin intervención de intermediarios, fomentando y fortaleciendo una relación directa entre el productor y el consumidor final.

Cadenas cortas agroalimentarias

En los últimos años, la demanda por alimentos sanos, frescos y de origen conocido, se han ido expandiendo a nivel mundial, así como han generado incentivos para aproximar el agricultor y el consumidor. Por lo tanto, diferentes países a través de sus políticas, organizaciones y asociaciones han planteado y desarrollado una agricultura que responda a esta demanda por medio de las cadenas cortas, también conocidas como circuitos cortos, cadenas cortas agroalimentarias o canales cortos de comercialización. Estos sistemas tienen una larga relación histórica que se remonta a la aparición de la agricultura, donde las relaciones del productor al consumidor se daban de forma más directa.

Desde tiempos históricos los agricultores han tenido la opción de vender en forma directa al consumidor final. El concepto de circuitos cor-

tos en su forma actual nació formalmente en 1965, en Japón, cuando un grupo de madres de familia, preocupadas por la industrialización de la agricultura y el uso masivo de productos químicos, fundaron las primeras alianzas (*teikei*) con productores en las que el campesino se comprometía a producir alimentos sin productos químicos. A cambio de ello las mujeres aseguraban la compra de su cosecha, por medio de suscripciones a estas “*teikei*”. (Cepal; FAO; IICA, 2014, p. 3)

Las cadenas cortas agroalimentarias son implementadas como una alternativa que intentan crear relaciones directas, o más próximas, entre los productores y consumidores. El concepto de cadenas cortas y redes agroalimentarias alternativas son términos creados recientemente y su uso viene creciendo entre estudiosos de los países del norte global, especialmente en Europa, y se ha ido popularizando en diferentes continentes en los últimos tiempos (Schneider; Gazolla, 2017).

Conceptualmente, las cadenas cortas agroalimentarias son circuitos que cuentan con menos intermediarios y que intentan acercar al productor y al consumidor. Puede tratarse de circuitos directos que relacionan al productor con el consumidor (se puede dar en la unidad de producción, en ferias, en mercados o en algún punto de venta), o de circuitos indirectos con pocas etapas intermedias – máximo un intermediario – y que pueden incluir un proceso de transformación o generación de valor (se puede dar en una tienda de organizaciones de productores, en restaurantes locales que compran directamente y otros) (Devisscher; Elías, 2014). Dentro de los circuitos cortos de comercialización, hay distintas formas de hacer llegar los alimentos a la población de manera directa entre el productor y el consumidor o con solo un intermediario.

As principais cadeias curtas existentes são identificadas com as vendas diretas nas propriedades, feiras locais, lojas de agricultores, mercados dos agricultores/produtores (*farmers markets*), as vendas de porta em porta (*box schemes*), a colheita direta pelos consumidores nas unidades produtivas (*pick your own*), o comércio eletrônico. (Gazolla; Schneider, 2017, p. 13)

Las cadenas cortas surgen frente a las exigencias de una parte de la población consciente ante los problemas alimenticios, exigiendo productos más saludables, una alimentación de calidad y con productos con identidad y de proximidad (Devisscher; Elías, 2014).

Isso resultou no fortalecimento dos mercados locais e de proximidade, fazendo com que, para além da demanda por alimentos, os consumidores passassem a valorizar a forma como eles são produzidos, os valores culturais relacionados e o modo de preparo tradicional sem aditivos. (Gazolla; Schneider, 2017, p. 13)

De esta forma, las cadenas cortas agroalimentarias pasan a ser una alternativa que favorece a un intercambio más justo entre los productores y consumidores, garantizando el acceso a un producto de mejor calidad, más fresco y que muchas veces proviene de la aplicación de prácticas más sostenibles de producción. Los canales cortos también representan una alternativa sostenible para satisfacer las necesidades de la sociedad, estimulando la confianza entre productores y consumidores, y debido a la menor intermediación, se accede a una mayor información disponible del producto y su calidad. A la vez, estimula la economía de la agricultura familiar campesina indígena, minimizando la pobreza y mejorando las condiciones de vida (Cepal; FAO; OMS, 2014).

Una de las modalidades más conocidas de cadenas cortas agroalimentarias son las ferias y los mercados campesinos, que están presentes tanto en las zonas rurales como urbanas. Son iniciativas locales que ofrecen una alternativa de comercialización que beneficia a los productores y consumidores de una determinada región, puesto que suceden “importantes relaciones sociales y económicas entre el campo y la ciudad; su periodicidad es semanal y se intercambian y comercializan productos” (Chambilla, 2014, p. 74). Por otro lado, la finalidad de la feria será promocionar la producción local, creando vínculos directos con quien produce el producto y el comprador final.

En Bolivia los orígenes de las ferias surgen por la necesidad de apalancar beneficios para los productores y los consumidores. En este sentido, los campesinos, entre ellos mujeres organizadas de la central obrera boliviana (COB) y la confederación sindical única de trabajadores campesinos de Bolivia (CSUTCB), influyeron en el gobierno central en 1979 para construir mercados campesinos en los que pudieran vender sus productos agrícolas (Chambilla, 2014, p. 51). A día de hoy, dichas ferias son una práctica imprescindible en diferentes regiones del país por el carácter histórico del intrínseco vínculo con el campo, resultando en una oportunidad de negocios y una forma de vida.

De acuerdo con Bishelly y Devisscher (2014, p. 19), el sistema agroalimentario

se abastece de producción campesina, de importación-contrabando y de la agroindustria. Aunque existen diferentes datos respecto al peso de cada uno de ellos, es preponderante el rol de los espacios territoriales – ferias y mercados – a través de los cuales circulan los alimentos.

Las relaciones en el espacio se generan bajo una identidad cultural, siendo fundamentales para replantear estrategias que favorezcan la economía de los pequeños productores.

En Bolivia, los mercados locales, también llamados ferias campesinas o mercados de productores, son un lugar donde se genera un espacio de intercambio, que reúne y acerca a los productores y consumidores. En síntesis, son un espacio de comercialización de los productos de las familias campesinas, que muchas veces se ven dificultadas a la hora de participar de otros espacios o mercados. Las relaciones sociales entre el campesino y el consumidor que se producen en las ferias y mercados campesinos posibilitan una mayor cercanía y confianza que influyen en la determinación de un precio más justo y favorable para ambas partes. Es a partir de este abordaje que se adentra al objeto central de este estudio en el próximo ítem.

La Feria Campesina del municipio de Mizque

El municipio de Mizque (Figura 1) está ubicado en el departamento de Cochabamba, localizado aproximadamente a 160 km al sudeste de la capital departamental, la ciudad de Cochabamba, y a 500 km de la sede de gobierno, La Paz. Con más de 2 mil metros de altitud, está ubicado en el valle del río Mizque, siendo uno de los principales afluentes del río Grande de Bolivia. Mizque fue fundada el 19 de septiembre de 1603 por Francisco de Alfaro, con nombre de “*la Villa de Salinas del Río de Pisuerga*”, siendo una de las primeras ciudades del período colonial, mucho antes que la ciudad de Cochabamba (Mizque, 2006, p. 2).

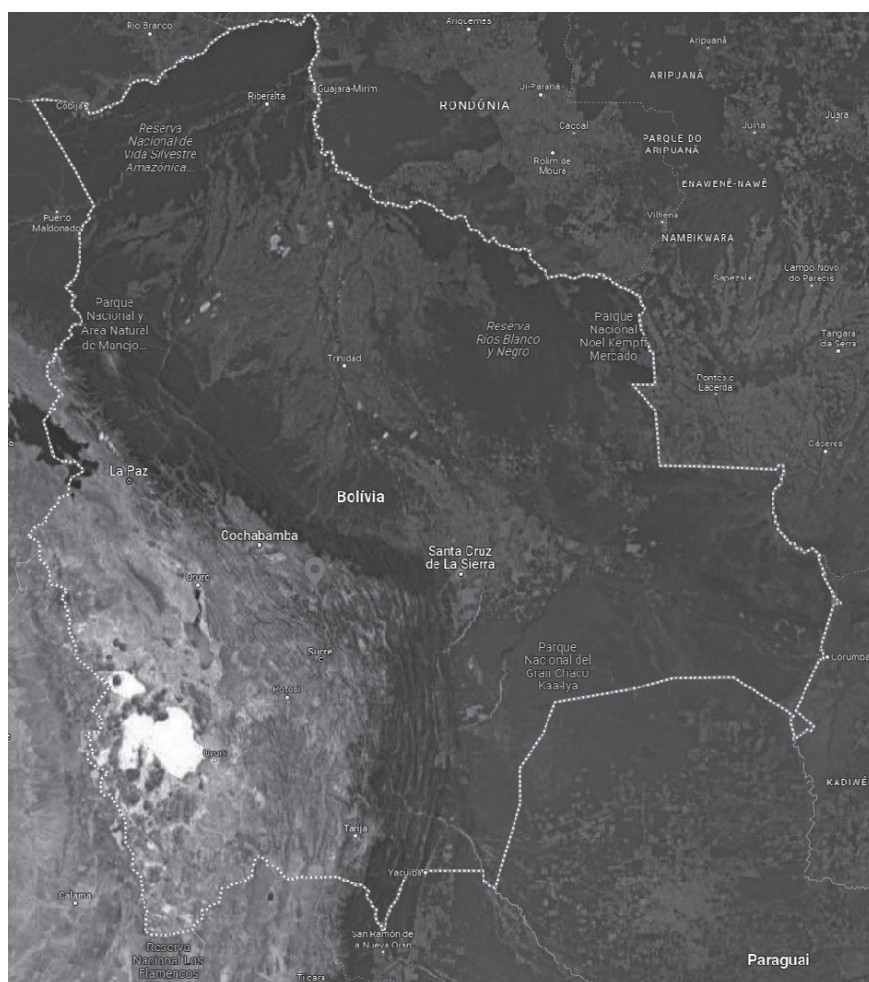


Figura 1. Ubicación de Mizque en Bolivia

Fuente: Google Maps.

El valle de Mizque, debido a su condición climática y su característica de tierras fértiles, atrajo un gran asentamiento de españoles hacendados, que practicaban la agricultura, principalmente el cultivo de viñedos para producir vinos, que eran comercializados en los centros mineros, en los Departamentos de Potosí y Chuquisaca. Desde siglos, “adquirió una dinámica productiva y comercial que consolidaron un esplendor regional que fue duramente afectado por la guerra de independencia y, más tarde, por la Reforma Agraria del 1953” (Yana, 2011, p. 3), que transformó las haciendas en unidades productivas familiares.

Las actividades económicas de Mizque están concentradas en el sector agropecuario, minero, de artesanías y de servicios. Su principal actividad económica es la agricultura, dándole relevancia histórica como centro económico regional debido a su clima templado y caluroso en gran parte del año, además de poseer grandes ríos que facilitan el riego para la agricultura y la producción. Otra de las actividades económicas es la minería del cantón de Mina Asientos, donde se extraen diferentes minerales, como el oro, plomo, plata y zinc. La mano de obra empleada en este sector es, en su mayoría, hombres que ocupan una parte de su tiempo en esta labor, además de las actividades ganaderas y agrícolas. También las artesanías y su cultura se mantienen fuertemente preservadas en la comunidad indígena de Rakaypampa, con una tradición milenaria y que la manifiestan, principalmente, en su vestimenta típica.

Según el Censo Agropecuario de 2013, Mizque contaba con 7.000 unidades de producción agropecuaria y la superficie cultivada de verano alcanzaba a 9.792,5 hectáreas. El municipio tiene una gran variedad de productos alimentarios, siendo más expresivos en área de producción el maíz, papa, trigo, cebolla, maní, frijol, zanahoria, arveja verde y tomate. La ganadería también representa un sector importante económicamente, entre las que se destacan, las aves, ovinos, caprinos, bovinos y porcinos (INE, 2017).

El municipio abraza la Feria Campesina de Mizque, que, según los campesinos encuestados, se inició aproximadamente hace 30 años y es el principal espacio de comercialización de alimentos en el área urbana. Se encuentra ubicada entre la calle Sucre y Morales, a una cuadra de la plaza principal del municipio. La feria se realiza todos los lunes, en el transcurso del día, comenzando desde las cinco de la madrugada hasta las siete de la tarde aproximadamente. Los entrevistados comentan que hay entre 40-50 puestos, de los cuales se estima que 35 son productores agrícolas y el restante son intermediarios.

Asisten al lugar alrededor de 300 a 350 personas en el transcurso del día. La feria se divide por sectores: verduras, frutas, tubérculos, animales, productos apícolas, artesanías (tejidos, madera, barro, cuero), gastronomía (variedad de comida típica, quesos, jaleas, panes y repostería), condimentos y especias, chocolates, productos cosméticos (shampoos y cremas naturales), bebidas (vinos, chicha, jugos naturales), plantas ornamentales y alimentos empacados y procesados.

El espacio ferial está conformado, principalmente, por familias agricultoras de base campesina, que vienen de comunidades aledañas y cercanas, quienes traen sus productos agrícolas para comercializar. Se puede encontrar una gran variedad de productos alimentarios agrícolas, como papa, maní, frijol, zanahoria, arveja verde, tomate, maíz, choclo, lechuga, trigo, además de

productos frutales como durazno, uva, banana, manzana, frutilla, entre otros (Figura 2). Las familias también comercializan productos de origen animal, como carnes, huevos, leche, quesos y otros productos lácteos. También hay la venta de animales vivos, como vacas, toros, corderos, gallinas criollas, patos, conejos y cabras. En paralelo a la producción campesina, también hay mercancías alimentarias que vienen de ciudades capitales, en su mayoría de origen procesado e industrializado (fideos, aceites, sal, azúcar, bebidas gaseosas, harina, arroz, embutidos, salsas, entre otros), además de artículos de limpieza y cosmética, ropa, muebles e insumos químicos para la agricultura y ganadería.



Figura 2. Feria Campesina de Mizque

Fuente: Investigación de campo (2018).

La feria en el municipio es una manifestación cultural muy arraigada y forma parte de la identidad tradicional con códigos y símbolos donde se

fortalecen lazos entre comerciantes y consumidores. Pero, sobre todo, son espacios que crean cercanía y amistad con “las caseritas y los caseritos” (como se los denomina a las vendedoras y a los vendedores y compradores frecuentes), así como “establecen relaciones de largo plazo y son parte de un tejido de relaciones sociales y comerciales” (Devisscher; Elías, 2014, p. 29). Aunque predominan feriantes agricultores, que venden su propia producción, hay un número reducido que son los intermediarios, quienes compran directamente de los productores a un precio menos justo para revender en este espacio, lo cual se abordará más adelante.

La relación entre el productor y el consumidor en la feria se desarrolla de manera peculiar, ya que la mayoría de los consumidores conocen la procedencia de los productos. Esto es un elemento importante, como mencionan Gazolla y Schneider (2017, p. 11), pues la identificación del origen refuerza la “identidade dos produtos, assentada não apenas em critérios de preço, mas também em valores sociais, princípios e significados simbólicos, culturais, éticos e ambientais.”

En parte, la baja participación de los intermediarios ayuda a que los precios sean más justos y que favorezca a ambos lados. Y los consumidores tienen mayormente contacto con el productor de los alimentos que están comprando, lo cual generalmente ofrece productos más naturales y sanos, y a un precio más accesible.

Una evidencia que se destaca en la feria es la participación masiva de las mujeres (Figura 2), cumpliendo un rol protagónico fundamental a la hora de comercializar los productos. El trabajo de las mujeres es de suma importancia, como fue evidenciado en otras ferias estudiadas por Devisscher y Elías (2014), siendo ellas las principales actrices que dinamizan estos espacios de comercialización, en muchos casos junto con sus hijos e hijas.

Feriantes y consumidores en la Feria Campesina de Mizque

La mayoría de los feriantes entrevistados son mujeres (ocho de diez), que tienen de 25 a 60 años de edad. En su mayoría, madres de familia que realizan labores del hogar y tienen una participación importante en el sector agrícola, ya que son productoras y comercializadoras. Así mismo, emplean la mano de obra desde la labranza de la tierra, la siembra, cosecha y la venta. Además de contribuir con el mantenimiento de la Feria, ellas se quedan casi todo el día trabajando, empaican y organizan adecuadamente las unidades de cada

producto para su presentación, y tienen amplia información sobre el modo de producción de los productos que ofrecen⁴⁷.

Sin embargo, hay una reducida participación de los hombres en la feria, y su actuación se centra en el ámbito pecuario, con la venta de ganado vacuno (vacas y toros), y ayudan con el traslado de los productos. Otro dato interesante es la participación de los hijos e hijas adolescentes, quienes colaboran con sus madres en la comercialización de los productos. Normalmente las familias campesinas que venden en la feria componen de un núcleo familiar numeroso, entre cuatro y ocho integrantes.

En términos de la escala de producción de los agricultores encuestados, un 80% de los feriantes cuentan con una producción de pequeña escala y un 20% corresponde a mediana escala. En los Cantones del Municipio de Mizque, según la designación de la Ley INRA de 1996, los de pequeña escala de tierra serían aquellos agricultores con hasta 10 hectáreas (ha) y mediana escala hasta las 80 ha (Mizque, 2006). La mayoría tienen una producción agrícola limitada porque disponen de baja cantidad de tierra. Sin embargo, los agricultores se dan formas de equilibrar la fertilidad con rotación de cultivos, dependiendo de la temporada y ciclo agrícola. Ninguno de los entrevistados pertenece a la producción de gran escala, que sería formado por aquellos que tienen más de 80 ha.

La feria no solo es un lugar particular donde se presencia únicamente a los agricultores que son dueños de su producción, sino también están los intermediarios que van a comprar los productos agrícolas de manera directa a menor precio en las fincas de los campesinos. Cabe aclarar que la mayoría de los intermediarios se dedican a otros rubros en el municipio, que no sea la agricultura o la ganadería, y no cuentan con tierras en el campo. Pero algunos de ellos cuentan con tierras en pequeña escala y, para generar mayores ingresos, recurren a la reventa de productos agropecuarios. En base a los datos obtenidos en las encuestas, siete entrevistadas eran propietarias de la producción y ofrecen directamente sus productos en la feria, en cuanto tres eran revendedores, que consiguen los productos con intermediarios⁴⁸.

A partir de la observación empírica y de la conversación con los feriantes, se puede resaltar que este mercado cumple un papel económico muy rele-

47. El 90% de los consumidores entrevistados respondieron que estaban de acuerdo de que la mujer sea quien venda porque tienen confianza en ella, además de tener facilidad para hablar y dispone de cercanía sobre las necesidades alimentarias del día a día.

48. En el municipio de Mizque el proceso de comercialización en manos de intermediarios es común, pues ellos organizan el rescate de los productos agrícolas en los terrenos de los productores y llevan a las Ferias de Cochabamba, Aiquile, Santa Cruz y Punata, siendo que el excedente de la producción agrícola es comercializado en las ferias locales (Mizque, 2006).

vante, ya que para 9 de los 11 feriantes encuestados, sus ingresos dependen totalmente de la comercialización de sus productos agropecuarios en la feria. Sólo dos encuestados comentan que, además del comercio de la feria, también tienen ingresos provenientes de otros rubros, como obreros y jornaleros.

La mayoría de los feriantes expresan su insatisfacción con los precios bajos de sus productos, ya que, consideran que no recompensa a todo el trabajo que conlleva hacer la agricultura. Aparte de la inversión en insumos agrícolas, tienen otras inversiones como el cuidado en la fase de sembradío y producción, el costo con la mano de obra, transporte, entre otros. Siete encuestados comentaron que están descontentos con los precios del mercado, en cuanto los demás afirman sentirse satisfechos con los precios.

Es importante comentar que, quienes respondieron las preguntas con insatisfacción son justamente los agricultores que producen y venden en la feria, en cuanto los intermediarios garantizan sus ganancias al pagar menos por la producción de los campesinos en la chacra. En este sentido, si el precio es malo para el feriante, es aún peor para el agricultor que vende toda su cosecha al intermediario. El descontento se intensifica porque la mayoría de los agricultores no cuentan con otros recursos económicos o ayudas, así como carecen de política públicas para el sector donde haya programas de precio justo.

A pesar de estas dificultades, se constató la importancia que tiene la feria para los productores campesinos, siendo un espacio donde generan ingresos económicos para las familias. Es relevante reconocer que los feriantes se preocupan e intentan responder a las necesidades de los consumidores con productos frescos y de calidad. Así mismo, la agricultura practicada en la región es diversa en la producción alimentaria, donde el agricultor familiar campesino e indígena se preocupa en cuidar las áreas productivas, con sistemas de rotación de cultivos, con riego, preservando las semillas tradicionales, cuidando la madre tierra “pachamama”, entre otras prácticas.

Los feriantes son actores responsables de su organización y participación en las actividades dentro de la feria. El productor desde que tenga excedente de producción puede, sin restricciones burocráticas, ser feriante, es decir que el agricultor familiar campesino e indígena puede incorporarse fácilmente al mercado, lo cual hace de la feria un lugar más ameno para que los productores rurales participen y tengan acceso al espacio ferial. Sin embargo, aún existen diferentes factores adversos que afectan la comercialización de los productos agroalimentarios, como el traslado de sus productos de las comunidades alejadas a Mizque y el bajo precio pagado por sus productos. Como señala Sullcata (2014, p. 138), “el campesino pierde en la comercialización de sus productos,

sobre todo en la medida de peso y el precio, además no cuenta con transporte ni caminos viables; es decir, está expuesto a la estática social y económica”.

En este contexto, las políticas de apoyo a este sector son pocas o inexistentes, lo cual vulnera a productores de pequeña escala, comprendiendo que son un porcentaje considerable que muestra sus inquietudes y necesidades. Los productores precisan tener incentivos y apoyos mediante un plan estratégico que comprenda y enfoque su realidad desde el gobierno municipal de Mizque, que priorice y reconozca el trabajo de los agricultores campesinos del municipio.

En relación a los consumidores, se aplicó las encuestas a 12 personas que frecuentan la feria, con edades entre 22 a 60 años. La mayoría son mujeres (siete de doce), madres de familia (de núcleos domésticos de 3 a 6 personas), siendo las principales encargadas de comprar la canasta básica de alimentos. Gran parte de los consumidores no están vinculados directamente en el sector agropecuario, ya que desarrollan otros rubros, principalmente prestación de servicios en el municipio. Además, se constató que la gran mayoría de los consumidores frecuentan la feria con regularidad, todos los lunes.

Otro punto muy relevante es que la mayoría de los entrevistados (el 58%) compran siempre del mismo productor, al que denominan “caserita o caserito”, y un 42% compra de cualquier feriante. En la feria se identificó la existencia de un ambiente donde la dinámica intercambiaría es fluida y fortalecida por la confianza entre los feriantes y consumidores. Esto es un elemento que aparece en muchos estudios, pues efectivamente la feria es un espacio de interacción personal directa, fomentado relaciones de confianza, inmersas en un contexto sociocultural y de proximidad geográfica (Devisscher; Elías, 2014). Se percibe en el momento de la investigación de campo que, en general, son encuentros entre gente que se conoce, que se saluda por el nombre, que habla de temas cotidianos y que, a lo largo de estos años de feria, han forjado un lazo de amistad. Para muchos es un punto de encuentro, un espacio de convivencia entre los pobladores.

La mayoría de los consumidores está satisfecha con la feria (83%), incluso más satisfechos que los propios feriantes. Para los consumidores, el espacio viene siendo favorable ante sus necesidades, puesto que encuentran una variedad de productos frescos, en su mayoría agroecológicos y a bajo precio. En relación a los retos, los consumidores mostraron preocupación con el hecho de que los productores deben tener puestos de venta más adecuados, haciendo mayor control de higiene, pues muchos exponen y venden los alimentos en el suelo o no cuentan con condiciones adecuadas. En este sentido, es importante

que las políticas para este sector se preocupen por mejorar las condiciones y control en la inocuidad alimentaria.

No obstante, la feria campesina es un lugar beneficioso para los consumidores, en que los feriantes explican sobre las formas de producción, origen del producto y modo de preparación de los alimentos. Además, cumplen la demanda y expectativa de los consumidores, que se da de manera especial en la feria. Cuando los consumidores se aproximan para preguntar, muestran amabilidad y brindan un trato cordial, como el saludo. El comprador muchas veces suele pedir información sobre los productos que el feriante traerá la siguiente semana y estos actos revalorizan la confianza del feriante al consumidor y viceversa.

Consideraciones finales

Este capítulo tuvo como propósito analizar las cadenas cortas de comercialización a partir de una investigación de campo en el municipio de Mizque (Departamento de Cochabamba – Bolivia), comprendiendo las relaciones y dinámicas que existen en la feria, así como la importancia y los retos de este espacio para feriantes y consumidores. Las ferias en Bolivia son los principales espacios de comercialización de productos agropecuarios, que benefician a numerosas familias campesinas en términos económicos y que fortalecen su producción al contar con un espacio donde vender sus productos y excedentes.

En Mizque, la agricultura familiar campesina indígena tiene una gran relevancia para abastecer la canasta básica de alimentos de las familias consumidoras, siendo una alternativa para la seguridad alimentaria de la región. También se reconoce el trabajo de la mujer rural, ya que ella cumple diversas funciones en la agricultura y, sobre todo, en la comercialización de sus productos. Es por ello que se debe dar mayor atención a la mujer campesina rural y su función en la producción alimentaria y en las cadenas cortas de comercialización.

En general el espacio de comercialización estudiado ayuda a la economía de los agricultores campesinos rurales, que primordialmente dependen de ese mercado para obtener sus ingresos. Igualmente, las cadenas cortas de comercialización aún tienen un papel clave para el público consumidor. Como se percibió en el estudio, los compradores son beneficiados con variedad de productos frescos, saludables y de calidad, además de un precio accesible, aunque esto sea visto de manera negativa por parte de los feriantes, quienes reclaman por un aumento en el precio de venta. Así, existe el desafío de encontrar un precio que sea justo tanto para el agricultor/a feriante como para el consu-

midor. Muchos agricultores también relataron dificultades para producir y transportar su excedente hasta el mercado. Y, los consumidores también comentaron la necesidad de una mejor infraestructura en la feria, para que los productos no se queden en el suelo, pues están preocupados con las condiciones sanitarias de los alimentos adquiridos.

Es resaltante mencionar que la agricultura familiar campesina indígena carece de políticas eficientes que se preocupen y actúen en el sector, visto que la ausencia de apoyo se refleja en las condiciones de vida y de trabajo de los mismos, pues muchos no cuentan con maquinaria agrícola, asistencia técnica, apoyo económico, transporte, precio justo, tecnología, entre otras demandas. Las políticas sectoriales también deben fortalecer las cadenas cortas agroalimentarias, promoviendo información a través de proyectos que reflejen la realidad y que se escuche las necesidades del agricultor familiar campesino indígena, además de incentivar y concientizar a la población sobre la importancia que tiene consumir los productos provenientes de la agricultura familiar local.

Referencias

ARGANDOÑA, Bishelly Elías. Sin la mujer rural no hay agricultura familiar. **Mundos rurales**, n. 10, p. 24-28, 2014.

BISHHELLY, Elías; DEVISSCHER, Marc. Prescindir del intermediario: un sueño campesino. *In*: DEVISSCHER, Marc; ELÍAS, Bishelly (orgs.). **Del productor al consumidor: una alternativa comercial para la agricultura familiar**. La Paz: Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras, 2014, p. 17-32.

CASTAÑÓN, Enrique. **Las dos caras de la moneda: agricultura y seguridad alimentaria en Bolivia**. Berlín: FDCL, Fundación Tierra, 2014.

CEPAL; FAO; IICA. **Fomento de circuitos cortos como alternativa para la promoción de la agricultura familiar**. [S.l.]: Cepal, 2014.

CHAMBILLA, Hugo. Los mercados locales como medio dinamizador de una agricultura sustentable en el Altiplano y Valle de Bolivia: El caso de las ferias ecológicas y tradicionales de La Paz, Cochabamba y Tarija. *In*: GIANMARCO, Cheng; LACROIX, Pierril (eds.). **Ferías y mercados de productores: hacia nuevas relaciones campo-ciudad**. Lima: Cepes, 2014, p. 63-94.

COLQUE, Gonzalo; URIOSTE, Miguel; EYZAGUIRRE, José Luis. **Marginalización de la agricultura campesina e indígena: dinámicas locales, seguridad y soberanía alimentaria**. [S.l.]: Fundación TIERRA, La Paz, BO, 2015.

DEVISSCHER, Marc; ELÍAS, Bishelly. **Del productor al consumidor: una alternativa comercial para la agricultura familiar**. La Paz: Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras, 2014.

EYZAGUIRRE, José Luis. **Importancia socioeconómica de la agricultura familiar en Bolivia**. La Paz: Tierra, 2015.

FAO. **Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014 (AIAF)**. 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3z2eTsq>. Acceso en: 23 nov. 2022.

GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

INE. Instituto Nacional de Estadística. **Características de la población**. 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3LPdywT>. Acceso en: 23 nov. 2022.

INE. Instituto Nacional de Estadística. **Censo Nacional Agropecuario 2013**. 2017. Disponible en: <http://bit.ly/3FMWnIx>. Acceso en: 23 nov. 2022.

MIZQUE, Gobierno Municipal de. **Plan de Desarrollo Municipal 2007 – 2011 de Mizque**. 2006. Disponible en: <https://dokumen.tips/documents/pdm-mizque.html?page=3>. Acceso en: 21 nov. 2022.

NIEDERLE, Paulo André. A institucionalização da agricultura familiar no Mercosul: da definição normativa aos sistemas nacionais de registro. **Novos Cadernos NAEA**, v. 20, n. 1, p. 67-94, 2017.

SULLCATA, Lucila. La “plaza agropecuaria”: campesinos, comerciantes e intermediarias. *In*: DEVISSCHER, Marc; ELÍAS, Bishelly (orgs.). **Del productor al consumidor: una alternativa comercial para la agricultura familiar**. La Paz: Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras, 2014.

VARGAS, Mario. **Apuntes sobre la agricultura familiar en Bolivia**. La Paz: IICA, 2017.

VELARDE, Carola Tito; WANDERLEY, Fernanda. **La contribución de la agricultura familiar campesina e indígena a la producción y consumo de alimentos en Bolivia**. La Paz: CIPCA y IISEC-UCB, 2021.

YANA, Evaristo. **Asociación de Productores Apícolas de Mizque**. 2011. Disponible en: <http://bit.ly/3K31gQi>. Acceso en: 11 nov. 2022.



CAPÍTULO IV. LA ALIMENTACIÓN EN LA ISLA DE SAN CRISTÓBAL, GALÁPAGOS, ECUADOR - UNA MIRADA A PARTIR DE LAS FERIAS Y EL MERCADO MUNICIPAL

Valeria Del Rocio Quijozaca Quijosaca

Silvia Aparecida Zimmermann

João Carlos Sampaio Torrens

Introducción

Según la FAO (2017, p. 7), un sistema agroalimentario “es la suma de los diversos elementos, actividades y actores que, mediante sus interrelaciones, hacen posible la producción, transformación, distribución y consumo de alimentos”. En una dirección similar, la idea de los Sistemas Agroalimentarios Locales (Sial) destaca la necesidad de nuevas formas de gobernanza territorial que redundan en la apropiación de valor por parte de los productos y consumidores locales, valor que de otra manera sería trasladado a otras instancias de la cadena. Estos sistemas son considerados como “una forma de desarrollo local que, no obstante, no corresponden a economías autárquicas” (Boucher, 2012, p. 45). Las dos formas de comprender los Sistemas Agroalimentarios ponen en evidencia la promoción de la soberanía alimentaria, la relación entre los productores y de ellos con el medio ambiente, las semillas y los circuitos cortos.

En el Ecuador, la Constitución de 2008 incluyó la soberanía alimentaria entre los derechos del Buen Vivir, como un objetivo estratégico nacional previendo una transición a través de la redistribución de los recursos, así como el apoyo a circuitos cortos, la conservación del patrimonio natural y de las diferentes identidades alimentarias. El Plan Intersectorial Nacional de Alimentación y Nutrición está alineado a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y busca fortalecer una vida digna de buenas condiciones, el desarrollo de capacidades productivas, la soberanía alimentaria y la participación de la ciudadanía (MSPE, 2018).

El presente capítulo es resultado de un estudio de Trabajo de Conclusión de Curso sustentado en la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Unila), en el año de 2020 (Quijozaca, 2020). Que surgió con el interés en profundizar los conocimientos de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN) y Soberanía Alimentaria y las características del Sistema Agroalimentario de

Ecuador, específicamente en la Isla San Cristóbal, ubicada en el Archipiélago de Galápagos, región nativa de una de los autores y donde permanece su familia. El objetivo general fue comprender el sistema agroalimentario y su funcionamiento en una isla, identificando el sistema agroalimentario que domina en la actualidad en la Isla de San Cristóbal, tomando en cuenta su origen y la evolución que se ha dado en el transcurso de 2014 al 2019, bien como las políticas públicas ejecutadas en la localidad y las relaciones comerciales que condicionan el sistema agroalimentario en la Isla.

En la metodología fue utilizada una revisión bibliográfica y documental, basada en el análisis de los conceptos del Sistema Agroalimentario, cadenas agroalimentarias y cadenas cortas, y un levantamiento de datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) del país. Además, fueron realizadas entrevistas con la aplicación de un cuestionario semi estructurado, en febrero del 2020, en el Mercado Municipal y la Feria de Productores Consumamos lo Nuestro, ubicada en el Barrio Algarrobos, en la Isla de San Cristóbal, totalizando cinco (5) productoras y nueve (9) consumidores. La Feria Rueda de Negocios y la Feria Defensa del Artesano de Galápagos fueron visitadas en fines de noviembre del 2019, y su objetivo fue fomentar el consumo de productos y dinamizar la economía local en una primera visita más exploratoria, donde fue conversado con dieciocho (18) comerciantes y aproximadamente cincuenta (50) consumidores. También fueron desarrolladas entrevistas con representantes de cinco (5) instituciones gubernamentales: Ministerio de Agricultura y Ganadería, Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (Iniap), Agencia de Regulación y Control de la Bioseguridad y Cuarentena para Galápagos (ABG), Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Cristóbal (GAD) y Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos (CGREG).

El capítulo está estructurado en cinco partes, además de esta introducción. La primera presenta la idea de Sistemas Agroalimentarios Locales (Sial), cadena agroalimentaria y las cadenas cortas y redes agroalimentarias alternativas (CCAAs). La segunda parte presenta las características geográficas y un panorama del sector agropecuario y agroeconómico del Ecuador y del Archipiélago de Galápagos, destacando el socio ecosistema de Galápagos, datos socioeconómicos y de la producción agrícola de la isla de San Cristóbal. En la tercera parte se presentan las reflexiones sobre el sistema agroalimentar y soberanía alimentaria en la Isla, se muestran los datos de la participación de las ferias Consumamos lo Nuestro y el Mercado Municipal de San Cristóbal y sus comerciantes, además de la descripción de las características de las

instituciones gubernamentales. Finalmente, son expuestas las consideraciones finales y el referencial bibliográfico.

Cadenas agroalimentarias, sistemas agroalimentarios locales (Sial), cadenas cortas y redes agroalimentarias alternativas (CCAAs)

Esta sección tiene por objetivo traer algunos de los principales enfoques sobre los sistemas agroalimentarios. En este sentido, entre las nociones discutidas, la idea de cadena agroalimentaria es tal vez la más antigua y más utilizada para expresar diversas ideas y propuestas metodológicas, siendo demasiado amplia por veces (García *et al.*, 2009) recuerdan que es necesario, en primer lugar, considerar el contexto en el cuál se utiliza dicho concepto, comprendiendo, desde el punto de vista socioeconómico, que la cadena agroalimentaria es un sistema que agrupa actores económicos y sociales interrelacionados que participan articuladamente en actividades que agregan valor a un bien o servicio.

Por su vez, las cadenas agroalimentarias son un instrumento para fortalecer la institucionalidad del sector agrícola y rural, y pueden ser interpretadas, desde el punto de vista analítico, como una forma de comprender las relaciones entre actores en la agricultura y el medio rural, desde la provisión de insumos hasta la entrega del producto al consumidor final, donde las relaciones que se establecen pueden ser de tipo contractual o comercial (García *et al.*, 2009). Sin embargo, las cadenas también pueden ser analizadas:

a partir de un enfoque operacional, como un arreglo institucional para la planificación estratégica, la gestión de políticas, el diálogo y la concertación entre actores o como un contrato social, donde el gobierno, el sector privado y la sociedad civil establecen compromisos de corto y largo plazo para el desarrollo integral, y la cadena agroalimentaria ha sido utilizada como instrumento de análisis para la toma de decisiones. (García *et al.*, 2009, p. 28)

Es importante decir que el estudio de García *et al.* (2009) fue demandado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que hace años trabaja con las cadenas agroalimentarias, y identifica que el éxito para la gestión de las cadenas es la conformación de una mesa de diálogo que permita la participación de todos los actores pertenecientes a los diferentes eslabones que constituyen la cadena, sean públicos o privados. Como concluyen los autores, los comités de cadena o los colegiados son los espa-

cios más comunes, considerados órganos de concertación donde se analizan problemas, retos y amenazas, se logran acuerdos para la acción y se generan propuestas de soluciones.

El segundo enfoque que tratamos en esta sección son los Sistemas Agroalimentarios Locales (Sial). Según Boucher (2012), inspirado en las discusiones del economista Paul Krugman, el Sial consiste en defender la idea de que el territorio es el lugar marcado y determinado por las relaciones sociales, la importancia de la actividad humana y la identidad, y con ello ha dado un nuevo marco al estudio de los territorios y sus interacciones sociales. La idea de activar los Sial surge de las capacidades individuales y colectivas en territorios específicos, y tiene un gran potencial en América Latina, sobre todo para “la construcción de alternativas a la pobreza rural en función de una mayor apropiación del valor de la producción, ya sea mediante la transformación industrial a pequeña escala, o bien, mediante actividades que ofrezcan servicios ambientales y turísticos” (Salcido, 2012, p. 48). Así, de modo general, la idea de los SIAL surge alrededor de las discusiones en torno del sistema agroalimentario global y sus implicaciones para el desarrollo, además de las interacciones en distintas escalas, de los sistemas locales hasta internacionales, interacciones institucionales, de distintos actores sociales y formas de adaptaciones necesarias para su funcionamiento.

Boucher (2012) destaca las características que definen a un Sial: i) la existencia de uno o varios productos locales; ii) la existencia y consolidación de instituciones que faciliten el desarrollo de la agroindustria rural, con base en la confianza y acuerdos; iii) las prácticas sociales de innovación y difusión; iv) la capacitación y apoyo tecnológico generados por los productores o por asociaciones de carácter gubernamental o no gubernamental; v) el desarrollo y defensa de la calidad, tomando en cuenta el consumo urbano y las exigencias sanitarias; vi) la generación y apropiación de valor; vii) la disminución de los costos de transacción, la incorporación de patrones de calidad y de protección de las denominaciones geográficas y de origen; viii) la reducción de las externalidades medioambientales negativas. A lo largo de la discusión de los Sial hubo avance en la importancia del territorio, del capital social y la gobernanza para las condiciones de desarrollar los sistemas locales.

Algunas discusiones de la literatura sobre los sistemas agroalimentarios han profundizado el significado de las cadenas cortas. En este sentido, los autores Sergio Schneider y Marcio Gazolla discuten las cadenas agroalimentarias cortas de abastecimiento, que pueden ser entendidas como:

expresiones de la voluntad de los actores involucrados en una cadena de valor en construir nuevas formas de interacción entre producción y consumo, mediante el rescate de la procedencia y de la identidad de los productos, asentada no solamente en criterios de precio, más también en valores sociales, principios y significados simbólicos, culturales, éticos y ambientales. (Schneider; Gazolla, 2017, p. 11, traducción nuestra)

Estos autores destacan la reducción o eliminación de los intermediarios en la relación entre productores y consumidores, además del rastreamiento de la cadena de un alimento que se desplaza del agricultor hacia el consumidor, justamente para estimular la percepción sobre las distancias que pueden ser evitadas.

Autores	Definiciones de cadenas cortas
Giuca (2012)	Las cadenas cortas implican en la reducción o eliminación de los intermediarios en las relaciones entre productores y consumidores, así como en la disminución de los locales de pasaje interno de una cadena de valor, acortando el itinerario y la ruta de un alimento dentro del sistema agroalimentario.
Kneafsey <i>et al.</i> (2013)	Las regulaciones de la Unión Europea confieren estatuto de cadena corta cuando existe una relación comercial de cambio, en que es posible identificar y rastrear la movilización de un alimento al interior de una cadena, del agricultor hasta el consumidor, envolviendo un número mínimo o idealmente ningún intermediario.
Rossi e Guidi (2008)	Cadena corta también puede tener otras denominaciones en la literatura, tales como circuitos breves de producción-consumo, redes (o sistemas) agroalimentarios alternativos, cadena alimentaria sustentable y la misma circulación corta.

Cuadro 1. Definiciones de Cadenas Cortas

Fuente: Elaboración propia a partir de Schneider y Gazolla (2017).

Además de las definiciones, en sus análisis Schneider e Gazolla (2017) destacan en su obra la tipología propuesta por Renting Marsden y Banks (2003), para los cuales existen básicamente tres tipos de cadenas cortas: a) Cara a cara (*face to face*): aquellas en que los agricultores interactúan directamente con los consumidores y aspectos sociales como confianza, autenticidad e interacción personal son esenciales a su funcionamiento; b) De proximidad espacial: cuando los productos son producidos y distribuidos en una región específica de pro-

ducción y los consumidores generalmente buscan estos alimentos en el local de producción o en locales de comercialización; c) Las cadenas espacialmente extendidas: aquellas en que es necesaria la transmisión y la traducción de valores e informaciones en torno de los productos y del local de producción a los consumidores de fuera de la región de producción. Generalmente esto se realiza mediante el uso de certificados (etiquetas) y sellos de calidad o de origen.

Al final, en la obra *Cadeias Curtas e Redes Agroalimentares Alternativas, Negócios e Mercados da Agricultura Familiar*, Schneider y Gazolla (2017) elaboran los términos de cadenas cortas de abastecimiento de alimentos (CCAAs) y redes alimentarias alternativas (RAAs). Las CCAA cubren preferentemente las interrelaciones entre actores que están directamente involucrados en la producción, procesamiento, distribución y consumo de nuevos productos alimenticios, siendo un concepto más específico que el de RAA. Estas se comprenden como un término amplio para abarcar redes emergentes de productores, consumidores y otros actores que incorporan alternativas al modo industrial más estandarizado de suministro de alimentos. Sin embargo, para entender su naturaleza diversa y su dinámica, es necesario emplear conceptos y parámetros empíricamente identificables más específicos. En cuanto a las diferencias conceptuales, tanto las CCAAs y RAAs son insertadas en el sistema agroalimentario, que rescata una dimensión central de las economías, y está presente en el territorio y en la interacción entre espacio y actividad económica, en donde destacan la relación más próxima de productores y consumidores, en el mismo espacio para establecer diálogos para la comercialización de los alimentos.

Teniendo en cuenta que las teorías presentadas son movilizadas en este capítulo para pensar cómo se expresan los sistemas agroalimentares en la Isla de San Cristóbal, en Galápagos, también se considera importante traer la noción de sustentabilidad. En este sentido, la FAO (2017) enfatiza algunos principios de sostenibilidad para los sistemas alimentarios: i) gestión y conservación de recursos naturales; ii) uso eficiente de recursos naturales para la producción, y protección de los medios de vida rurales; iii) mejora de la equidad y el bienestar rural; iv) aumento de la resiliencia de las personas y comunidades; v) establecimiento de mecanismos de gobernanza responsables y eficaces y; vi) fortalecimiento de la institucionalidad y la inversión. Además de principios, para la FAO (2017, p. 12), es necesaria la “participación activa de los productores como proveedores de alimentos saludables, y de los centros de abastecimiento y distribución que tengan la capacidad de generar acceso físico y económico de alimentos a la población”. Los principios de sustentabilidad y la idea de participación social también componen la comprensión de soberanía alimentaria de los pueblos, en el sentido defendido por la Vía Campesina (2018).

El Ecuador, el Archipiélago de Galápagos y la Isla de San Cristóbal – un breve panorama general del sistema agroalimentario

Ecuador está situado en el noroeste de América del Sur, limitando al norte con Colombia, al sur y este con Perú y al oeste con el Océano Pacífico, y tiene una extensión de 256.370 km² (Ecuador-Embassy, 2022). Es conformado por cuatro regiones naturales: i) la región Costa del Pacífico, es atravesada por llanuras fértiles, colinas, cuencas sedimentarias y elevaciones de poca altitud; ii) la región Sierra o Interandina, que abarca la cordillera de los Andes, que atraviesa el país de sur a norte; iii) la región Oriental y Amazónica, la cual se extiende sobre un área de exuberante vegetación propia de los bosques húmedos tropicales, cuya cuenca pertenecen importantes ríos como el Putumayo, el Napo y el Pastaza; iv) la región Insular del Archipiélago de Galápagos, un conjunto de islas de origen volcánico (Ecuador-Embassy, 2022).

La superficie terrestre de Galápagos tiene aproximadamente 788.200 ha, siendo el 96,7% (761.844 ha) perteneciente al Parque Nacional (Patrimonio Natural de la Humanidad) y el 3,3% (26.356 ha) a la zona poblada, formada por áreas urbanas y rurales (CGREG, 2016).

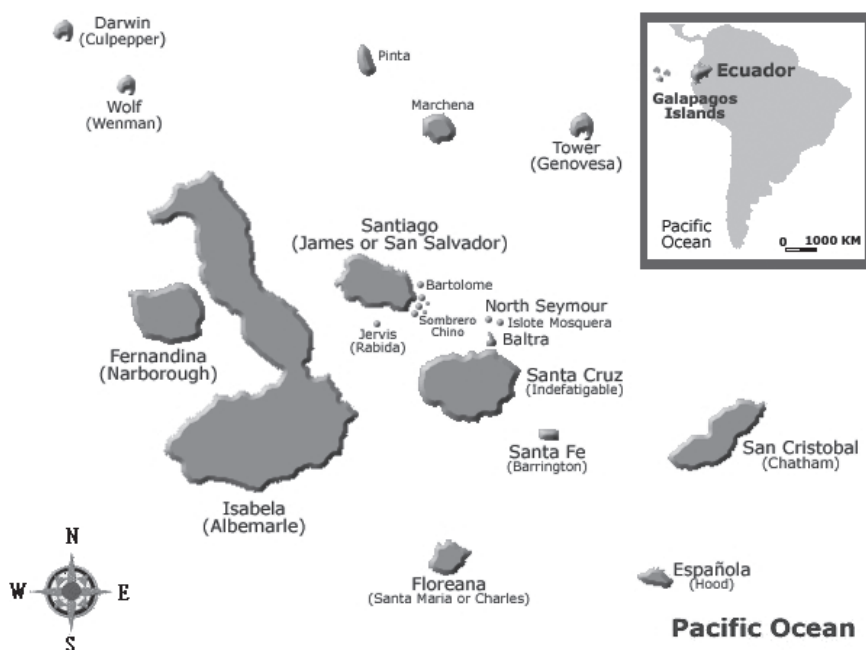


Figura 1. Ilustración del Cantón de San Cristóbal (sin escala)

Fuente: <http://bit.ly/3z4QH9a>. Acceso en: 01 mai. 2023.

En el Archipiélago de Galápagos se realizó el segundo Censo de Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) en el 2014, que reveló de existencia de 755 UPA, distribuidas de la siguiente forma: el 47% en la Isla Santa Cruz, el 34% en la Isla San Cristóbal, el 17% en la Isla Isabela y 2% en la Isla Floreana (CGREG, 2016). La investigación apunta que en los últimos años el número de UPA se ha incrementado, ya que en el censo de los años 2000 se encontraron 604 UPA. Es interesante observar que la distribución cantonal de las UPA no ha tenido una gran variación porcentual. Sin embargo, la superficie rural destinada a la utilización agropecuaria ha disminuido en todas las islas: en el año 2000, las UPA ocupaban una superficie de 23.427 ha, mientras que en 2014 no superan las 19.010 ha, además el porcentaje del suelo rural de Galápagos ha pasado del 94% al 76%, en los últimos quince años (CGREG, 2016).

El uso más extendido del suelo rural de Galápagos está destinado a pastos, ya sean cultivados o germinados de forma natural, y ocupan 11.126 hectáreas, lo que significa que el 59% del suelo de la provincia tiene esta finalidad (CGREG, 2016). Dentro de las UPA, 4.189 ha (22%) están cubiertas por bosques y montes no invasivos, además existen 934 ha (5%) que contienen predominantemente plantas de rápida cobertura y especies invasoras como, por ejemplo, la mora (CGREG, 2016).

Según el estudio de productividad y sostenibilidad de los sistemas de producción agropecuaria de las Islas Galápagos 2019 (Iniap, 2019), en promedio fue de 21,14 ha, siendo el área máxima de 470.60 ha y el área mínima de 0.08 ha, que se presentaron en la Isla San Cristóbal, divididas en los cultivos agrícolas con alrededor de 94.03% ha; pastos con 43,28% ha; plantas nativas 23,88% ha; y descanso con 25,37% ha. Allauca, Valverde y Tapia (2018) mencionan cuarenta y cuatro (44) cultivos tradicionales presentes en los sistemas de producción en las islas, donde hubo un incremento en el manejo y uso de especies relacionadas con la alimentación y la agricultura. En el caso específico de la Isla de San Cristóbal, fueron registradas dieciséis (16) especies de cultivo que son sembradas para garantizar los ingresos de sus hogares. Los pastos, cítricos, café, hortalizas, piña, yuca, plátano, maíz y pimienta fueron las especies que garantizaron los ingresos de los productores (Iniap, 2019). Según los dos estudios expuestos, se mantuvieron los cultivos tradicionales de tomate, café y plátano, producidos en la Isla San Cristóbal (Iniap, 2019).

Como muestra Salvador Ayala (2015), hasta la década de 1970, las Islas Galápagos permanecieron aisladas en relación con el continente, exigiendo que las islas debían mantener un grado alto de producción interna para abastecer la demanda local. Pero con el aumento del turismo como actividad productiva y

el incremento del transporte y la movilidad humana hacia las islas, hubo cambios para dar paso a otros modos de abastecimiento. La autora presenta que la demanda de bienes y servicios del turismo amplió la importación de una gran variedad y cantidad de productos desde el continente, incluso aquellos también producidos en la isla, sobre todo porque los precios eran menores. En los ejemplos, la autora menciona productos como harinas, variedad de granos, productos enlatados, frutas y verduras que no se producían internamente en la Isla, pero empezaron a estar a disposición a todos en las islas. Así, las demandas insulares promovieron nuevas rutas de carga de circulaciones de productos y servicios en las islas, que vivía hasta entonces con las limitaciones de la producción insular: “se volvió dependiente de los productos foráneos, demandando progresivamente la importancia de más bienes y servicios” (Salvador Ayala, 2015, p. 72).

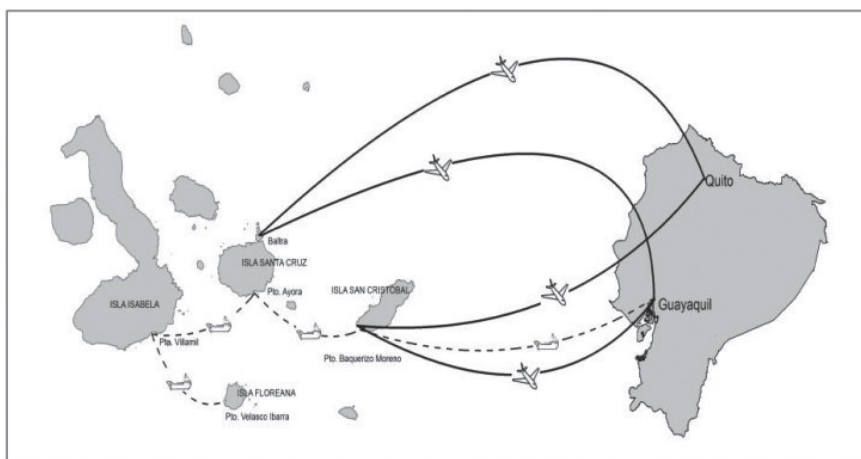


Figura 2. Mapa Rutas de Carga aéreas y marinas de Galápagos

Fuente: Salvador Ayala (2015, p. 72).

La instauración de este sistema de abastecimiento que dependía de la importación de productos generó varias situaciones de índole social, económica y ambiental. Las frecuencias del transporte aéreo y marítimo y la cantidad de carga que se transporta influye en la calidad y precio de los productos que se expenden en el mercado local. En el último cuarto del siglo XX, la cantidad de buques de carga que transportaban mercancías en la ruta Guayaquil-Galápagos aumentó progresivamente hasta llegar a una flota que se componía de siete (7) embarcaciones en 2010 (Salvador Ayala, 2015). Las rutas que se establecieron para los buques de carga son: Ruta 1: Guayaquil-Puerto Baquerizo Moreno, Ruta 2: Guayaquil, Puerto Ayora, Ruta 3: Guayaquil-Puerto Villa-

mil (Wildaid, 2012 apud Salvador Ayala, 2015). En la actualidad se mantienen las rutas de barcos de carga y rutas de aviones que ingresan en la isla, más ingresa con estrictas normas de vigilancia sanitaria que realiza la ABG.

La mayor frecuencia de las rutas corresponde hacia las islas de Santa Cruz y San Cristóbal debido a que estas islas cuentan con mayor población y demandan más bienes y servicios. Santa Cruz es la isla que recibe la mayor cantidad de mercancía, con un promedio de 60-61% de toda la carga, San Cristóbal recibe el 28-29%, Isabela 8% y Floreana 1% (Wildaid, 2012 apud Salvador Ayala). La Isla San Cristóbal ha sido privilegiada por su localización, por el desarrollo turístico y comercial en esta zona que atrae a los viajeros de todas partes del mundo, para contemplar su flora y fauna. En la siguiente sección, intentaremos demostrar las reflexiones sobre el sistema agroalimentario y las políticas enfocadas en seguridad alimentaria en la Isla de San Cristóbal.

La alimentación en la Isla de San Cristóbal – reflexiones a partir de las ferias, el mercado local y de los órganos de gobierno

En la Isla San Cristóbal son cinco los lugares en donde se realizan las ventas de los productos cosechados localmente, y por donde circulan los alimentos. Los puntos de venta de mayor frecuencia son el mercado de abastos (45,71%), la feria (27,52%), los restaurantes (11,24%), la propia finca (9,69%) y las tiendas de víveres (5,81%) (Iniap, 2019). En la presente sección se exponen los resultados de las encuestas realizadas con productores, consumidores, comerciantes y representantes de las instituciones públicas en la Isla San Cristóbal y se propone reflexionar sobre la producción, comercialización de los productos alimenticios, en los distintos espacios de comercialización agrícola.

La Feria Consumamos lo Nuestro

Esta es la única que está en el centro de la ciudad, y siempre está atendiendo al público, en general los días sábados. Está ubicada en el Barrio Los Algarrobos, región central de la Isla. Según las entrevistas efectuadas a las productoras, la feria inició en marzo del 2016, con aproximadamente doce (12) productores. Al inicio, no tenían un espacio propio, y comenzaron vendiendo los productos en la Avenida Colón y después de dos años se instalaron en la cancha de Los Algarrobos. Con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) han recibido asistencia técnica en sus propiedades de pro-

ducción y también la donación de carpas para asegurar una infraestructura más adecuada para el funcionamiento de la feria.

La feria está compuesta mayoritariamente por mujeres, pero los esposos de las productoras también participan. Con respecto al número de miembros de la feria, es bastante variado. La mayoría entrevistada respondió que la media es de veinte (20) familias por semana, esto a causa que no siempre vienen todos los miembros de la feria, por diferentes motivos (viaje para fuera de la isla, enfermedad, asuntos personales, etc.). Los productores trasladan sus productos a la feria por medio de la utilización del transporte público, taxi y también algunos tienen carro propio para su movilización.

Esta feria es una forma de comercialización considerada segura y rápida por los productores. Es un lugar de trabajo e intercambio, donde se establece una relación de proximidad y confianza entre productores y consumidores, de manera que estos últimos pueden ejercer su derecho de conocer el origen de los productos, quienes los cultivan, cómo se cultivan, etc. Las productoras comentaron que generalmente se venden tres productos principales, generando así un ingreso seguro para las familias productoras que trabajan y cosechan los alimentos en sus propias tierras, bajo un sistema familiar. La feria ha generado un liderazgo para las productoras, abriendo una gama de oportunidades y de esta forma pueden identificarse con la tierra y con una organización, y con esto pueden lograr obtener beneficios a largo plazo.

Las productoras miembros de la feria entrevistadas viven en comunidades ubicadas en la parte alta de la Isla (Cerro Verde, Soledad, Tres Palos). Ellas relatan que los trabajos para la feria se inician por la madrugada, a partir de las 5:30 am, tiempo necesario para que se acomoden en sus respectivos espacios en la cancha de El Algarrobos. Algunos de los puntos en común es que sus productos son orgánicos y, por el momento, no tienen un reglamento de lista de precios para la venta de estos productos. Cada productora se encarga de establecer los precios de sus productos. En general, las mujeres conversan entre sí para ver las similitudes del precio y establecer un valor a sus productos para la venta. La venta es directa al consumidor, y la unidad de peso es la libra. Por ejemplo, la libra de tomate estaba a US \$1.00. Otra característica en común es que todas venden sus productos en fundas plásticas ya con un valor establecido para la venta.

Tres de las entrevistadas dicen generar un valor mensual de ingresos de aproximadamente US \$180 a US \$340 por la venta en la feria, mientras que otras dos entrevistadas dicen registrar un valor entre US \$400 y US \$650. Además, resaltan que también venden en su residencia y tienen clientes fijos para

entregar sus productos. Es importante mencionar que, al inicio de cada feria, una funcionaria del MAG es responsable de registrar los productos ofertados.

Observamos también que la confianza y la comunicación son relevantes dentro de la organización de la feria, porque los consumidores logran una relación directa con las productoras. La mayoría de las productoras entrevistadas ya tienen clientes fijos, y con el transcurrir de los años se genera una amistad. Así como comentan Schneider y Gazolla (2017), son los agricultores que interactúan directamente con los consumidores y aspectos sociales como la confianza, autenticidad e interacción personal son esenciales.

Una de las problemáticas observadas en las entrevistas es la falta de un desempeño de organización. Por ejemplo, cuando hablamos de reuniones de planificación de la feria, en el ámbito de diálogos con las instituciones gubernamentales, no todos los actores de la asociación participan y falta una persona responsable por la organización de la feria. Así como no hay propagandas a través de radio, para que las personas estén enteradas de la feria (falta de divulgación y promoción de la feria). En Galápagos, es prohibido utilizar fundas plásticas de un solo uso, lo que contribuye a preservar la flora y fauna de Galápagos, que es única.



Figura 3. Feria Consumamos lo Nuestro

Fuente: Flora Álvarez. Julio, 2018.

En la investigación de campo obtuvimos informaciones de seis (6) consumidoras de la feria. La mayoría tenía entre 25 y 48 años de edad y cuenta con una escolaridad básica incompleta, aunque dos de ellas están estudiando una carrera universitaria. Todas las personas entrevistadas conocen la feria

desde hace más de un año y compran regularmente en el lugar. Por lo general, adquieren sus productos alimentarios de tiendas y del mercado municipal, donde compran verduras y productos de la temporada. Los productos más adquiridos en la feria son: sandía, tomate, pepino, lechuga, guineo (banana), yuca y hojas de tempero (hierba, cilantro), que son los productos que más se consumen, según las entrevistadas.

Cuando preguntamos sobre las diferencias entre los productos traídos del continente, con los productos producidos localmente en la isla San Cristóbal, las seis (6) entrevistadas mencionaron que ven las diferencias de los precios. Consideran excesivos los precios de los productos locales, cuando comparados con los precios de productos traídos del continente. Informan que el precio del aguacate proveniente del continente es de US \$1 y reciben dos aguacates pequeños. En la feria, cada aguacate local cuesta aproximadamente entre US \$1 y US \$1,30 y son de porte mediano. Fue comentado por las entrevistadas que son consumidos productos de bajo costo. Claramente tienen conocimiento de adquirir productos orgánicos, ya que son saludables. Otra pregunta hecha a las consumidoras entrevistadas fue sobre las dificultades para adquirir productos producidos en la isla. Identifican la venta de la leche como un problema, pues no es común que las productoras tengan el producto con frecuencia e, incluso hay que llegar temprano para adquirirla. Las demás entrevistadas mencionaron que consumen lo que se produce en cada estación de verano e invierno. En general, la mayor dificultad son los precios excesivos para comprarlos. Por eso, prefieren adquirir sus productos también por medio de tiendas y mercados, porque son más económicos para adquirirlos.

Otra pregunta era respecto al conocimiento sobre cómo son establecidos los precios de los productos alimentarios y también si dejan de comprar comida por el alto precio. En general, las entrevistadas no saben cómo son definidos los precios, pero hablan de una tabla de precios expuesta específicamente en las tiendas. Las entrevistadas dicen regularmente dejar de comprar productos locales debido al alto costo: por ejemplo, la unidad de sandía del continente cuesta entre US \$6 y US \$8, mientras que la misma fruta producida localmente vale aproximadamente de US \$12 a US \$15. En consecuencia de esta diferencia de precios, los consumidores entrevistados manifestaron que consumen productos más del continente que los producidos en la Isla.

Feria Rueda de Negocios

La Feria Rueda de Negocios fue un evento público el día 28 de noviembre de 2019 y tiene por objetivo fomentar el consumo de productos y dinamizar la economía local. Alrededor de 18 productores participaron, y el evento fue organizado por el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos (CGREG).

En la investigación se dialogó con seis (6) personas que expusieron sus productos. Dos productores tienen más de diez años de trayectoria trabajando en el área de avicultura, y las demás productoras que expusieron sus productos (café, queso y pulpa de frutas) tienen una trayectoria de uno a cinco años, realizando la venta de sus productos procesados. También estuvieron presentes cinco (5) productoras de verduras y hortalizas que tienen una trayectoria de más de cinco años. Por lo general es la mano de obra familiar que trabaja con la producción y comercialización, en el transcurso del tiempo en la Isla San Cristóbal. Las mujeres de la feria han desarrollado varios emprendimientos de productos alimentarios, por ejemplo, el procesamiento del café y la elaboración de pulpas de frutas que se ha realizado en los últimos dos años.

En este sentido, se presentó un emprendimiento nuevo de producto local, que se trata de la Cerveza Artesanal Endémica. La cerveza, creada en 2016, es un emprendimiento familiar, que nace con la idea de fomentar el desarrollo sostenible en las islas. Está presente en las tres islas habitadas (San Cristóbal, Santa Cruz, Isabela) y ofrece el sabor de Blonde, Ale y Café Stout. Es comercializada en los restaurantes y barcos de turismo. Gracias al apoyo de la comunidad galapagueña, es reconocida a nivel local, siendo la primera cerveza artesanal hecha en Galápagos, pero no la única.

La Feria Defensa del Artesano de Galápagos

La Feria Defensa del Artesano de Galápagos, una institución rectora de la formación, titulación y calificación artesanal de la Isla, busca garantizar los derechos profesionales y socioeconómicos de los artesanos galapagueños, permitiendo la venta de sus artes. La institución creó esta feria en el día primero de noviembre del 2019, con aproximadamente 23 participantes en donde se expusieron diferentes productos artesanales como mermeladas procesadas, gastronomía enfocada en la repostería y en la panificación de panes, y también se expusieron las diferentes cervezas artesanales que las islas están produciendo. En la feria, también se presentaron personas que trabajan con materiales reciclados como los envases plásticos, que se reutilizan de diferentes formas. Esta feria

exhibe la venta de productos artesanales de madera local (matazarno, cedrela), que se realiza cada año en las tres islas pobladas mencionadas anteriormente por la conmemoración del día del artesano, en el mes de noviembre.



Figura 4. Feria Defensa del Artesano de Galápagos – Productos Procesados Café – Mermeladas

Fuente: Valeria Del Rocio Quijizaca Quijosaca (2019).

Estos espacios tienen por objetivo crear una estrategia de comercialización de los productos locales, aproximando productores y consumidores. En estas ferias fue identificada la comercialización de productos con valor agregado, como mermeladas, quesos y café procesado. En general, son las mujeres las responsables por las ventas. Estas ferias ya tienen más de dos años que son realizadas en las tres islas pobladas de Galápagos. Concordamos con los autores Schneider y Gazolla (2017) para quienes una feria es un espacio de aproximación y articulación de diferentes actores que facilita la distribución de los productos producidos en la misma región.

El Mercado Municipal de San Cristóbal

El Mercado Municipal de San Cristóbal fue remodelado con nueva infraestructura en el año 2016 y está dividido en dos áreas principales. En la parte superior se encuentra el área de alimentación y el bazar de cosméticos. En la planta baja se ubican las ventas de productos con sus divisiones, en diferentes áreas.

Este Mercado está a cargo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Cristóbal (GAD). La Constitución de la República,

publicada en el Registro Oficial nº 449, del 20 de octubre del año 2008 (Ecuador, 2008), establece una nueva organización territorial del Estado e incorpora nuevas competencias para cada nivel de gobierno, entre ellas la gestión de estos tipos de mercado por parte del GAD. Además, el GAD, por medio del Reglamento del Mercado Municipal de San Cristóbal, 2008, dispone que se establezca el sistema nacional de competencia, los mecanismos de financiamiento y la institucionalidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional (GAD, 2008).



Figura 5. Mercado Municipal de San Cristóbal

Fuente: Valeria Del Rocio Quijizaca Quijizaca (2022).

El reglamento presenta como objetivo regular el arrendamiento, uso, funcionamiento y administración del Mercado Municipal, para garantizar el expendio de productos de primera necesidad, así como alimentos preparados y artículos de bazar. Según el capítulo II del arrendamiento, para otorgar un local, tendrán derecho preferentemente aquellos oferentes que hayan hecho uso de las instalaciones del mercado antes de su remodelación. En este sentido, el reglamento tiene el precio de arrendamiento mensual de cada local comercial que a continuación se describe. Los valores por año son: i) cubículo de hortalizas, legumbres y frutas, US \$30 a US \$35; ii) locales de lácteos o cárnicos, US \$70; iii) locales de productos cárnicos y pescados, US \$100; iv) locales comerciales y de víveres (tienda), US \$100 a US \$120; v) Locales de venta de comidas preparadas, US \$100; vi) bazar y otros, US \$100; vii) cafetería, heladería y bebidas, US \$100 (GAD, 2008).

Según el reglamento del Mercado Municipal de San Cristóbal, el horario de atención al público es desde las 6:00 hasta las 19:00, de lunes a domingos, para los locales de la primera planta (venta de verduras, legumbres, frutas, carnes y lácteos); el horario de funcionamiento de la segunda planta, dónde están ubicados los locales de alimentación, se extiende de las 7:00 hasta las 21:00. El mercado cuenta con una administración, que se encarga, de un lado, de

adoptar medidas para mantener la correcta prestación del servicio, controlar el cumplimiento de las condiciones higiénicas sanitarias, así como de precios, etiquetado, manipulación y publicidad, de acuerdo con la normativa vigente en materia de sanidad, seguridad y defensa del consumidor y, de otro lado, de coordinar con el tesorero municipal el inicio de las acciones legales para el cumplimiento del pago de los arriendos (GAD, 2008).

En general, las personas entrevistadas del Mercado son de género femenino. Comentan tener una relación de diálogo con los demás comerciantes, pero reclamaron de la ausencia del apoyo gubernamental, enfocándose en los precios de los productos y en la falta de capacitaciones en el ámbito administrativo. Fue posible obtener información precisa de cinco comerciantes del Mercado, donde cuatro entrevistadas mencionan trabajar a diez años en el local. La mayoría inició el trabajo apoyando a sus madres en la venta y después se independizaron con su propio puesto de comercialización. Una de ellas relató que inició con su madre, y en 2020 abrió su propio local. Sobre el origen de los principales productos alimenticios que comercializan, por lo general compran los productos del continente, que provienen de la región de la Costa y la Sierra, debido a su bajo costo. También compran productos locales, pero dicen que es bien reducida la adquisición, por su costo alto, y prefieren del continente. Cabe resaltar que es el primer mercado municipal con una infraestructura grande y con varios bloques de venta divididos en áreas. Las otras islas pobladas no tienen esta infraestructura.

Fue cuestionado sobre cómo comercializan sus productos y las respuestas más comunes de las entrevistadas informan que hacen venta directa al consumidor. Todas tienen que cumplir el reglamento del Mercado Municipal que especifica las obligaciones y derechos, como, por ejemplo, ejercer sus actividades de forma ordenada, con sujeción a las leyes, ordenanzas municipales, y mantener una buena presentación e higienización de sus productos de venta. Por lo general, ellas adquieren sus productos en el lugar, pero también los turistas compran regularmente los productos.

Las comerciantes venden sus productos (verduras, hortalizas, frutas, papa, queso) por libra y también por unidad. De modo general, las comerciantes venden según el cliente lo requiera el producto.

Sobre el apoyo de instituciones públicas o privadas en las actividades de comercialización de los productos alimentarios, como por ejemplo de una política gubernamental, la mayoría manifestó que no tienen apoyo de instituciones, y que es necesario el apoyo en capacitaciones y la definición de un mecanismo de análisis y regulación de precios no solamente la canasta básica

como lo ha estado haciendo CGREG, pero es necesaria la regulación de precios entre el producto local y del continente. Dicen ser fundamental tener esta lista de precios para que no esté presente la especulación de diferentes valores en productos. El año de 2019 hubo una capacitación por parte del Servicio de Rentas Internas (SRI), que se encarga de gestionar la política tributaria, con el objetivo de mejorar la recaudación destinada al fomento de la cohesión social.

En relación a los precios de los productos que se venden en el mercado, se realiza un consenso con los demás comerciantes para definir un precio de venta y así todos concuerdan para la venta de los mismos. En general, las comerciantes no tienen una lista de precios definidos: para establecer un precio accesible, consideran el costo del producto y los gastos con el transporte aéreo o marítimo. Dos entrevistadas reciben un valor de US \$400 a US \$600 por mes, ya que tienen variedades de productos, y tienen consumidores fijos. Otras dos entrevistadas hablan tener un ingreso de US \$200 a US \$300, porque tienen poca diversidad de productos de venta; otra comentó que recién inició las ventas y no tiene ingresos fijos por el momento.

Las Instituciones Gubernamentales y sus percepciones sobre la cuestión alimentaria en la Isla

En la investigación fue posible obtener informaciones precisas de cinco (5) instituciones gubernamentales: i) la Agencia y Control de la Bioseguridad y Cuarentena para Galápagos (ABG), que se encarga de controlar, regular, impedir y reducir la entrada de especies exóticas, por cualquier medio de ingreso, que coloque el riesgo la salud humana y la conservación de la integridad de Galápagos; ii) el Instituto Nacional de Investigación Agropecuarias (Iniap), que se encarga de impulsar la investigación científica, la generación, innovación, validación y difusión de tecnologías en el sector agropecuario y de producción forestal; iii) el Municipio de San Cristóbal, responsable de liderar la gestión del plan para el desarrollo y ordenamiento territorial, legislando nuevas políticas públicas y normas vinculantes con las actividades económicas y ambientales, de acuerdo a las competencias que corresponde al GAD municipal; iv) el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), responsable de la articulación de los servicios financieros y no financieros, facilitando el desarrollo de los mercados de servicios por medio de políticas públicas para la agricultura comercial y la agricultura familiar campesina, priorizando los servicios de comercialización; v) el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos (CGREG), que se encarga de la administración de la provincia,

la planificación y el ordenamiento territorial, el manejo de los recursos y la organización de las actividades que se realizan en Galápagos.

Los representantes de las instituciones gubernamentales que están presentes en el territorio del Cantón de San Cristóbal, de modo general, no identifican una estructura presente vinculada a la producción y comercialización local. En este caso, el MAG apoya en el área técnica de la producción agropecuaria y la ABG realiza inspecciones en productos orgánicos, enfocadas en las plagas más comunes en la producción, y el registro de productos de categorización que ingresen a la isla. También apoya al MAG con la vigilancia de restricción de los productos como tomate, café y yogurt provenientes del continente, tal cómo se aprobó la ordenanza en el 2018.

Cuestionados si existe un conteo de los principales centros de comercialización de alimentos de productos en la Isla San Cristóbal, el representante del GAD dice que realiza los registros por medio de las patentes, y que cada establecimiento comercial, hoteles, hostales, operadores turísticos y restaurantes precisa tener el registro para que funcione al público, contabilizado su total es de 215 establecimientos que ofrecen servicios en la Isla. El representante también se encarga de la administración del Mercado Municipal de la isla.

El representante del MAG habló del monitoreo mensualmente de los precios practicados por los intermediarios minoristas entre productores y comerciantes, realizando el registro de precios. En el caso de la Feria Consumamos lo Nuestro y el Mercado Municipal, en 2019, se registraron 15 productos.

Los alimentos más producidos y comercializados en la isla en 2019 fueron: acelga, banana de seda, piña, tomate riñón, frijol, naranja, papaya, pimiento, zanahoria, pepino, yuca y zapallo. Estos productos se siguen manteniendo hasta la actualidad, pero la producción varía según su estación de clima.

La Agencia y Control de la Bioseguridad y Cuarentena para Galápagos (ABG) realiza cuidadosamente su inspección, pues son encargados de vigilar los productos que ingresan a las Islas, por vía aérea y marítima. También son responsables por la inspección de los productos que salen de las islas, por medio marítimo y aéreo, siendo el registro de los productos levantado mensualmente. Además, al respecto de los productos alimenticios que ingresan a la Isla, la mayoría de las instituciones gubernamentales indicó que la encargada de la inspección y registro de estos productos provenientes del continente es la ABG. Según la rendición de cuentas del año 2019 (MA, 2019), la ABG realizó un total de 5.896 inspecciones a medios de transporte aéreos y marítimos continentales y un total de 21.736 inspecciones en las Islas Galápagos, totalizando 27.632 registros de inspección. La cantidad de carga aérea y ma-

rítima de enero a diciembre del año 2019 fue de 24.339,846 toneladas, lo que representa un decrecimiento del 11,09%, en referencia al mismo período de 2018 (MA, 2019). Según la representante de la ABG, entrevistada durante el trabajo de campo, el registro de consolidación de los productos agroalimentarios es realizado mensual y anualmente. En la entrevista no fue posible saber sobre datos de ingresos de productos agroalimentarios.

Desde 2016 la Resolución del Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos (CGREG) n° 01 (Ecuador-CGREG, 2016), determinó que su presidente sea responsable por expedir una lista referencial de precios de canasta básica, a fin de controlar la especulación de los mismos, siendo que ellos deben ser exhibidos de forma visible, en todos los establecimientos del territorio que se comercializan estos productos, sin ninguna excepción. Además, la Resolución n° 10 (Ecuador-CGREG, 2018) reconoce no haber presencia de mayoristas solo comerciantes en la provincia de Galápagos y, en este sentido, estableció una metodología aplicable para el cálculo del precio referencial de los productos agroalimentarios en el archipiélago. Este valor se basa en la realidad geográfica del territorio y en los respectivos aspectos técnicos y económicos, diferenciando los productos procesados prioritarios que forman parte de la canasta básica de dicho territorio insular, a efectos de evitar y controlar la especulación.

Según la entrevista con la representante del CGREG, la resolución establecida de precios referenciales de productos procesados prioritariamente de la canasta básica y productos agroalimentarios de la provincia de Galápagos exige que sea realizado un levantamiento de información de precios a nivel mayorista, de los productos procesados que se tomó de aquellos que rigen en la ciudad de Guayaquil, y un levantamiento de información de los rubros de gastos que se incurre el comerciante de la provincia de Galápagos en el transporte marítimo de las mercancías, desde el punto de adquisición hasta el punto final de entrega en la isla.

La Resolución n° 10 (Ecuador-CGREG, 2018) establece que los encargados de controlar los precios de los productos son la Comisaría del cantón que está a cargo el Municipio de San Cristóbal junto a la Policía Nacional, los cuales realizan el operativo de control en el Mercado Municipal y establecimientos de productos que conforman la canasta básica. Así, la lista de productos agroalimentarios tiene que estar expuesta a la entrada de los establecimientos de ventas para que el consumidor tenga conocimiento de los precios y también tiene que contar con una balanza obligatoria para la venta de sus productos. Un comisario es encargado de realizar las inspecciones y las sanciones necesarias para quienes no cumplan con el reglamento establecido. Según el Artículo 9 de la Resolu-

ción nº 10 (Ecuador-CGREG, 2018), el MAG y el CGREG son las entidades responsables de levantar la información necesaria y proceder para la fijación de los precios preferenciales de los productos señalados. En alguna medida, las resoluciones mencionadas restringen la entrada de productos agroalimentarios del continente, ya que en la isla se producen productos agroalimentarios, y así pueden ayudar a la producción local. En este sentido, nos informó la representante del CGREG que se está implementado la resolución para la restricción de la entrada del tomate en la Isla San Cristóbal.

En el análisis de la investigación percibimos que cada una de las cinco instituciones cumple diversas funciones de trabajo de forma permanente en el territorio de Galápagos y todas contribuyen con el sistema agroalimentario en San Cristóbal. Demuestran también que no hay una coordinación de la estructura agroalimentaria en la actualidad en la Isla. Cabe resaltar que el MAG y CGREG son instituciones públicas que integran el sistema agroalimentario, apoyando en la asistencia técnica y mayormente realizando acuerdos comerciales de producción agropecuaria, donde participan varios sectores, como las cooperativas, asociaciones y ferias locales.

Las características del sistema agroalimentario que se presentan en la Isla de Galápagos enfrentan problemas semejantes a otras islas. En este sentido, la investigación de Francisca Ramírez (2010) sobre cambio alimentario en Rapa Nui, en la Isla de Pascua del Chile, distante 3.500 kilómetros del continente, revela algunos aspectos en común con la situación de las Islas Galápagos. Ambas tienen una gran actividad turística y dependen de la importación de productos del continente. La autora comenta que, al inicio, realizaban la producción de alimentos que eran intercambiados entre la población local, pero posteriormente, con la intensificación de la actividad turística, hubo necesidad de introducir cambios. En común entre las Islas, se perciben cambios en la cultura local que se ha desarrollado en función de la intensificación de los cambios sociales, económicos y culturales de la población del continente y con los turistas de todas partes del mundo, en el transcurso de los años. Sin embargo, en el estudio de Ramírez (2010) no se discute los precios agroalimentarios que se dan en la Isla de Pascua, lo que nos parece ser un factor central en el abastecimiento alimentario, en las Islas de modo general.

Consideraciones finales

Desde la perspectiva de las nociones y conceptos presentados en la primera sección sobre cadenas, Sial en cadenas cortas, el análisis de los sistemas

agroalimentarios implica en el estudio de las interrelaciones de las partes que componen el sistema agroalimentario. Esto significa que el Sistema Agroalimentario de la Isla San Cristóbal – objeto de análisis de este capítulo – no es aislado, autónomo o autosuficiente, pues depende de las relaciones que mantiene con los sistemas agroalimentarios del continente ecuatoriano, retroalimentados permanentemente por los procesos sociales y los mecanismos de transacción comercial que se establecen entre ambos territorios.

Las Ferias Rueda de Negocios y Defensa del Artesano de Galápagos en la Isla San Cristóbal y la Isla Santa Cruz, así como la Feria Consumamos lo Nuestro y el Mercado Municipal y sus comerciantes de la Isla San Cristóbal son relevantes en la circulación de los alimentos en las respectivas islas. Se identificó que el municipio no cuenta con una política municipal, enfocándose en la estructura de producción local, lo que podría estimular aún más la producción de alimentos que circulan en la Isla.

El capítulo evidenció los principales establecimientos de comercialización de productos agroalimentarios de la Isla de San Cristóbal, espacios que nos llevan a cuestionar sobre la circulación agroalimentaria y los mecanismos de las cadenas cortas de abastecimiento, siendo de gran importancia la disponibilidad física de los alimentos y el acceso en los diferentes segmentos de la comunidad galapagueña.

Se evidenció la problemática de la definición de los precios de los productos agroalimentarios sobre todo según los datos adquiridos en la Feria Consumamos lo Nuestro. En esta feria los alimentos no tienen un precio estable de registro entre los asociados que participan en la misma. Las instituciones públicas, en particular el CGREG y el MAG, realizan acuerdos comerciales para apoyar la producción local. Específicamente el Ministerio realiza inspección de los productos minoristas agroalimentarios de la isla San Cristóbal. Pero, según los entrevistados, es complejo establecer precios en productos agroalimentarios, ya que se debe realizar también un estudio en la parte continental, en mercados mayoristas para analizar los precios de productos agroalimentarios y realizar levantamiento de datos de los productos. El CGREG realizó un estudio e implementa listas de precios de productos de canasta básica, en las tres islas pobladas, que por medio del CGREG, se encarga de ejecutarla, mediante un control en los establecimientos comerciales de abastecimiento de productos agroalimentarios.

Cabe resaltar que la investigación a campo inició en el mes de febrero de 2020, poco antes de la pandemia del virus Covid-19. Por lo tanto, debido a la pandemia se han implementado varias acciones realizadas para ventas de los productos agroalimentarios en la Isla. En octubre de 2020, se implemen-

tó la aplicación del Programa Fresco y Natural en donde los productores y consumidores se benefician para vender y adquirir productos más accesibles, además, se implementó para reducir el tránsito de los consumidores. En este caso, solo fue en la Isla Santa Cruz, donde hubo más contaminación del virus. Cabe resaltar que en este transcurso de la pandemia del Covid-19 no entraban barcos a la Islas, entonces fueron los productores que abastecieron con sus productos alimenticios a toda la población.

Por tanto, el Archipiélago de Galápagos representa un ecosistema único que requiere de mecanismos de protección para evitar la introducción de especies vegetales y animales que provoquen desequilibrios ambientales. De otro lado, la agricultura familiar y campesina que habita estas islas y que garantiza una parte de las necesidades alimentarias de los moradores de las islas y de los turistas que visitan este local necesita del apoyo de políticas de incentivo a la producción, agroindustrialización y comercialización para poder prestar un servicio de calidad a los consumidores.

En este sentido, el estudio identificó que no hay una estructura agroalimentaria específicamente en la organización de planificación de las Islas, y que es preciso crear un espacio de diálogo entre los diferentes actores ubicados en los eslabones de las cadenas agroalimentarias, involucrando específicamente los productores, comerciantes, consumidores y también representantes de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Sería muy importante una acción de asesoría en procesos de participación en el ámbito público, enfocada en contribuir para una política de gestión de una estructura agroalimentaria de productos internos, específicamente realizar proyectos enfocados en la comercialización de productos locales y analizar los precios de costo de producción. También parece fundamental acciones de capacitación a los agricultores y agricultoras, además de proyectos de actividades de educación escolar a los niños y jóvenes enfocados en la seguridad y soberanía alimentaria. Pues la implementación de proyectos enfocados en desarrollo rural y soberanía alimentaria es una forma de insertar a los jóvenes en el espacio rural, para que se incentiven a realizar proyectos de emprendimiento de producción agroalimentaria, para así fomentar la actividad económica y el talento humano que tiene la Isla San Cristóbal Galápagos.

Referencias

ALLAUCA, Joanna; VALVERDE, Marilú; TAPIA, César. **Conocimiento, Manejo y Uso de la agrobiodiversidad en la isla San Cristóbal**. Galápagos: Puerto Baquerizo Moreno, 2018. (Boletín Técnico INIAP, n. 173).

BOUCHER, François *et al.* **Sistemas Agroalimentares Localizados en América Latina**. Disponible en: <https://bit.ly/3umtv71>. Acceso en: 01 mai. 2023.

CGREG. Consejo de Gobierno del Régimen Especial de la Provincia de Galápagos. **Plan de Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial del Régimen Especial de Galápagos, 2015-2020**. Puerto Baquerizo Moreno, Galápagos, Ecuador, 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3FSLZin>. Acceso en: 16 set. 2022.

ECUADOR. **Constitución de la República del Ecuador**, 2008. Disponible en: <https://bit.ly/3TIK5GE>. Acceso en: 01 nov. 2022.

ECUADOR. EMBASSYECUADOR. **Geografía**. Disponible en: <http://bit.ly/3LO5tbG>. Acceso en: 01 nov. 2022.

ECUADOR. Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos (CGREG). **Resolución nº 01, 04 marzo del 2016**, Control Precios. Disponible en: <https://bit.ly/3z7n4nz>. Acceso en: 01 nov. 2022.

ECUADOR. Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos (CGREG). **Resolución nº 10, 05 mayo del 2018**, Control Precios. Disponible en: <https://bit.ly/3lELT7b>. Acceso en: 01 nov. 2022.

FAO. Food and Agriculture Organization. **Reflexiones sobre el sistema alimentario y perspectivas para alcanzar su sostenibilidad en América Latina y el Caribe**. Documento preparado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2017. Disponible: <http://bit.ly/3TIQyS5>. Acceso en: 16 set. 2022.

GAD. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón San Cristóbal. **Reglamento del Mercado interno Municipal de la Isla San Cristóbal**, 2008. Disponible en: <https://bit.ly/42Bahr1>. Acceso en: 01 nov. 2022.

GARCÍA, Miguel *et al.* **Perspectivas Cadenas agroalimentarias: un instrumento para fortalecer la institucionalidad del sector agrícola y rural**. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Mayo, 2009.

INIAP. Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias. **Productividad y sostenibilidad de los sistemas de producción agropecuaria de las islas Galápagos-Ecuador**. Quito, Ecuador, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/40AOyOb>. Acceso en: 16 set. 2022.

MA. Ministerio del Ambiente. **Informe de rendición de cuentas** – Agencia de Regulación y Control de la Bioseguridad y Cuarentena para Galápagos, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/42AFc6O>. Acceso en: 01 nov. 2022.

MSPE. Ministerio de Salud Pública del Ecuador. **Plan Intersectorialidad de Alimentación y Nutrición de Ecuador**. (PIANE) 2018-2025. Disponible en: <https://bit.ly/3Zgb3Xk>. Acceso en: 16 set. 2022.

QUIJOZACA, Valeria Quijosaca. **Análisis del Sistema Agroalimentario de la Isla de San Cristóbal, Galápagos, Ecuador**. 2020. 102f. Trabajo de Conclusión del Curso (Graduación en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria) – Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, Foz do Iguaçu. Disponible en: <http://bit.ly/3JG2AY0>. Acceso en: 01 maio 2023.

RAMIREZ, María Francisca. **“El Cambio Alimentario en Rapa Nui”** – un estudio sobre usos desusos y significados asociados a los alimentos en sus procesos de producción, distribución, preparación y consumo. 2010. 171f. Tesis de trabajo de conclusión de curso (Graduación en Antropología) – Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile.

SALCIDO, Gerardo Torres. Sistemas agroalimentarios localizados. Innovación y debates desde América Latina. *In*: BOUCHER, François *et al.* **Sistema Agroalimentares Localizados en América Latina**. Disponible en: <https://bit.ly/3umtv71>. Acceso en: 01 maio 2023.

SALVADOR AYALA, Gloria María. **Análisis del Sistema de Producción y Abastecimiento de Alimentos en Galápagos**. 2015. 106f. Tesis (Maestría en Estudios Socio Ambientales) – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito.

SCHNEIDER, Sergio; GAZOLLA, Marcio. Introdução e aspectos gerais do debate. *In*: GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

VÍA CAMPESINA. Informe de la Cumbre mundial sobre la alimentación. **Vía Campesina Soberanía Alimentaria Ya!** Roma, 2018. Disponible en: <https://bit.ly/40dLvvy>. Acceso en: 16 set. 2022.



CAPÍTULO 15. MERCADO TRADICIONAL DE ABASTO DEL CENTRO POBLADO DE SINCHIMACHE, CUTERVO-PERÚ: CARACTERÍSTICAS, IMPORTANCIA Y DESAFÍOS⁴⁹

*Edilberto Rojas Rosales
Valdemar João Wesz Junior*

Introducción

En Perú, como en otros países de América Latina, los mercados agroalimentarios son muy importantes para la economía y para la alimentación de la población, influenciando tanto en el tema del desarrollo rural, puesto que es uno de los destinos primordiales de la producción de los agricultores, como la seguridad alimentaria y nutricional, pues es uno de los principales espacios de adquisición de alimentos para el cotidiano de las familias. Dentro de esta actividad están los mercados tradicionales de abastos, que han establecido una relación funcional entre agricultores y consumidores a lo largo del tiempo. Estos mercados son, en general, aquellos que la mayoría de las veces responden a las necesidades de los pequeños agricultores y de los consumidores de pocos recursos (Vorley; Pozo; Bernet, 2013).

Los mercados tradicionales de abasto, también conocidos como ferias de agricultores o mercados campesinos, se caracterizan por desarrollarse fundamentalmente en espacios públicos, por congregarse actividades comerciales de bajo capital, por la facilidad de acceso y por la centralidad que adquiere la fuerza de trabajo (Busso, 2011). Son espacios distintos de los supermercados o de los mercados de alta exigencia o rango, donde hay un gran número de desafíos para que los pequeños agricultores puedan comercializar ahí, mediante requerimientos de alta calidad, entregas en cantidades y en los plazos preestablecidos (Vorley; Pozo; Bernet, 2013). Es por esto que en muchos lugares los campesinos optan por vender directamente a los consumidores, a ejemplo de las ferias en Yuty y Asunción en Paraguay (Ríos, 2017; Martínez, 2016), Foz

49. Este capítulo deriva del Trabajo de Conclusión de Curso en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria en la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana (Unila) del estudiante Edilberto Rojas Rosales, con orientación del profesor Valdemar João Wesz Junior.

de Iguazú y Medianeira en Brasil (Pires, 2021; Raggi, 2017; Siqueira, 2015), San Cristóbal, Galápagos en Ecuador (Quijozaca, 2021), además de tantas otras experiencias que se podrían referenciar.

Para Salinas *et al.* (2021), los mercados constituyen uno de los principales motores en los territorios en los que están insertos. Además, genera toda una dinámica no solo por el rol económico que desempeña, sino porque también representa un espacio de intercambio de relaciones sociales, culturales y de servicios. Y, la actividad comercial contribuye para la calidad de vida de los pueblos y ciudades, donde las tiendas, mercados tradicionales y ferias son el centro de muchas actividades humanas. Otro punto importante es que el comercio tradicional, desde el punto de vista social, es una gran fuente generadora de empleo (León Salinas; Ríos Ramos; Salazar Díaz, 2016).

Para el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (Inei, 2017) y Kervyn (1988), los mercados de abastos en Perú crecieron sustantivamente en las últimas décadas. El Inei atribuye la expansión al crecimiento de la economía y de la población, pero en pequeños pueblos es el favorito de la gente porque encuentras a todas tus vecinas o vecinos, tienes la yapa (regalía) y el poder de regatear. También, esto ocurre debido a que, cada vez más, la población cree que comprándolo al pequeño agricultor se está estimulando un tipo de actividad más sustentable del punto de vista ambiental, social y económico. Por otro lado, una parte de la nueva generación no quiere ir a las grandes redes de supermercados, teniendo preferencia por espacios donde hay un vínculo más fuerte entre vendedor y cliente, o sea, mercados donde se puede negociar, tiene los alimentos frescos y de estación (Niederle; Wesz Jr., 2018).

Este estudio tiene como enfoque el mercado tradicional de abasto del Centro Poblado de Sinchimache, que realiza sus actividades los días domingos, dando oportunidades a agricultores de diferentes comunidades y de caseríos vecinos para comercializar los productos de su finca. Además de los campesinos, también participan otros pequeños comerciantes, con actividades como: bodegas, restaurantes, farmacias, cantinas, *stands* de ropa y productos de higiene, carnicerías, entre otros. Este mercado cuenta con, aproximadamente, 100 familias que participan de la actividad comercial, siendo que alrededor de 80 son agricultores. Este espacio de comercialización cuenta con el permiso de la municipalidad y de las autoridades competentes. Localmente es conocido como “Mercado de Abasto”, siendo que sus actividades se llevan a cabo en la calle Jirón Comercio, que llega a la Plaza de Armas de Sinchimache.

El objetivo de este estudio es analizar el mercado tradicional de abasto del centro poblado Sinchimache, ciudad de Cutervo, Provincia de Cajamarca-Perú,

comprendiendo sus transformaciones a lo largo de las décadas y sus características actuales, así como la importancia y desafíos de este espacio de comercialización. En términos metodológicos, esta pesquisa contempló una revisión bibliográfica en trabajos académicos que describen y analizan los mercados tradicionales campesinos de Perú. Además, se tomó en cuenta documentos normativos y se realizó un levantamiento de datos en el Inei, con destaque al Censo Comercial y Económico de Perú y el Sistema de Consulta de Centros Poblados de Perú.

También se realizó un trabajo exploratorio en el mercado de abasto de Sinchimache, donde se buscó conocer más de cerca sus dinámicas, historia, avances y desafíos a través de entrevistas semiestructuradas, que fueron hechas por vía telefónica en función de la limitación de tiempo y recursos, además de la pandemia del Covid-19. En total fueron realizadas 25 entrevistas con 14 consumidores y 11 agricultores vendedores, hechas entre noviembre del 2021 y enero del 2022. Los entrevistados fueron seleccionados en función de contactos previos con el primer autor, que es originalmente de Sinchimache y donde vive parte de su familia y amigos. También se entrevistó a un ciudadano y autoridad del Juzgado de Paz del centro poblado, que conoce en detalles toda la trayectoria del mercado. Es importante comentar que los entrevistados autorizaron la utilización de sus nombres, por lo tanto, serán mantenidos en el trabajo.

Este trabajo está estructurado en cinco partes, además de esta Introducción y de las Consideraciones finales. Inicialmente se hace una breve presentación de los mercados tradicionales de abasto, destacando su característica y definición. En la secuencia el enfoque es el centro poblado de Sinchimache, donde se empieza hablando de Perú, y de luego, se llega a la historia y características del mercado tradicional de abastos de Sinchimache. Y, por fin, se presenta sobre los agricultores vendedores y de los consumidores del mercado, y sus percepciones sobre este espacio de comercialización.

Breve presentación y definición de los mercados tradicionales de abasto

En América Latina, con destaque para Perú, los mercados tradicionales de abasto están muy vinculados con el proceso de colonización de los europeos.

El mercado de abastos se forma con la llegada de los españoles al traer nuevos productos que inician el comercio al interior del país. Se cuenta con las descripciones de historiadores como Middendorf, quien en referencia al imperio incaico describe que el pueblo antes de la llegada de los españoles vivía frugalmente, la alimentación de la aristocracia

se diferenciaba muy poco de la gente común, y no nos referimos a los pobres porque no los hubo en el Imperio de los Incas. No es solo el ingreso de nuevos productos lo que origina el nacimiento de los mercados, sino el cambio en el sistema de abastecimiento de alimentos para la población y los roles del Estado. Este último deja de ser un proveedor y pasa a regular y promover intercambios comerciales. (Castillo, 2020, p. 5)

En la época del virreinato, los mercados se asentaron alrededor de las plazas del centro de la ciudad, siendo un conglomerado informal de comerciantes en un contexto de desorden y de caos, donde aún ahí había intervención de las autoridades. Aunque la informalidad en los mercados era inevitable, los mercados fueron surgiendo en localidades alejadas de los grandes centros. Desde su origen, era un lugar de intercambio social adecuado a las necesidades de la población (Giglia, 2018).

Luego con la Independencia Republicana, como sucesor al cabildo virreinal, se establecen nuevas reglas y límites, y se promueve la creación de algunas nuevas estructuras que pasan a regir los mercados. En el caso de los mercados tradicionales, envueltos en el comercio ambulatorio e informal, se demanda su formalización y su construcción bajo una fuerte influencia europea o semejante, que busca limpieza, orden y salubridad. Sin embargo, para el siglo XX, los mercados tradicionales y centros de abastos comenzaron a propagarse en calles o plazas de diferentes ciudades, marcando un hito que genera abastecimiento de alimentos y renta para las familias agricultoras y vendedoras (Castillo, 2020). En Perú, estos mercados crecieron aún más en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, en correspondencia con el aumento de las ciudades, que tenían cada vez más necesidad de intercambiar bienes y servicios con las zonas rurales (Giglia, 2018). Actualmente, conforme dicho en la introducción, los mercados de abastos siguen en expansión en Perú, pues se incrementaron en 138,1% entre 1996 y 2016, siendo que 37,9% iniciaron actividades entre el 2000 y 2016⁵⁰ (Inei, 2017).

50. En Perú existían 2.612 mercados de abasto en 2016, que se distribuyen de forma diferenciada a nivel departamental en función del tamaño de su población y de su aporte a la economía nacional. En la capital, se concentra el 43,0% (1.122 mercados) del total nacional identificados, seguido de la provincia constitucional del Callao con el 6,5% (171), el departamento de la Libertad con el 6,1% (160), Junín con el 4,6% (121), Arequipa con el 4,5% (118) y Cajamarca 2,4% (62). Un dato importante es que el 88,2% se dedican al comercio minorista (venta al consumidor final), el 1,7% realiza ventas al mayorista (venta a intermediario) y finalmente el 10,1% es de tipo mixto (Inei, 2017).

Parte importante de estos mercados mapeados por Inei (2017) podrían ser llamados de mercados tradicionales de abasto, que tienen como característica fundamental la ocurrencia en espacios públicos abiertos con fuerte presencia campesina en la comercialización de productos locales de la canasta familiar. En este sentido, el mercado tradicional es un fiel reflejo del mercado de los pueblos, que tiene lugar los miércoles, jueves, sábados o domingos, donde los organizadores han considerado que es el mejor día para ambos, vendedores y compradores.

Los mercados tradicionales de abasto son conformados mayormente por agricultores de la región, con productos natos de la zona y provenientes del trabajo del propio campesino, de donde sacan parte o la totalidad de los ingresos que garantizan la reproducción de sus condiciones de vida (Alvarez, 2017). También se caracterizan por desarrollarse primordialmente en espacios públicos (frecuentemente en áreas abiertas, expuestas al sol o al aire libre, cuya administración es, en general, informal), por congregarse actividades comerciales de bajo capital y por la facilidad de circulación de vendedores y compradores (Busso, 2011). Sus actividades se desarrollan en puestos fijos o semi-fijos y es un espacio donde se exponen alimentos frescos y naturales, obtenidos y comercializados en su mayoría en pequeñas escalas. A su vez, los agricultores venden productos agrícolas, ganaderos y pesqueros, que incluyen verduras, frutas, semillas, legumbres, huevos, leche, quesos artesanales, carnes, plantas medicinales, bebidas, etc. (OPS, 2021).

Más que un local exclusivo de transacción comercial, es un espacio de relaciones sociales, lúdicas y simbólicas. Es importante resaltar que estos mercados son espacios de placer y socialización, vivido no solo por los clientes, como también por los feriantes (Busso, 2011). En las palabras del autor,

son un espacio histórico de intercambios, pero no solo de mercancías, sino también de historias, de vivencias, de códigos, de costumbres, de informaciones. Las ferias son entonces un espacio de intercambios económicos y socioculturales, donde se superponen sus características de institución social, forma económica y entidad cultural. (Busso, 2011, p. 3)

Los países latinoamericanos, en su fin de identificar este tipo de relación económica desarrollada dentro de estos mercados, cuentan con diferentes términos para nombrarlos, como ferias, ferias libres, ferias municipales, ferias de la economía social, ferias de la economía popular, de la chacra a la olla, plaza de mercado, mercado de abasto rural, centro de abastos, mercados campesinos, mercado de granjero o agricultores, etc. (OPS, 2021; Díaz Cano; García Manso, 2014). No obstante, los distintos nombres y algunas diferencias menores,

Díaz Cano y García Manso (2014) apuntan que son completamente distintos al “súper mercado”, pues son formas diferentes de vender los alimentos, así como diverge su procedencia, manejo, traslado, conservación, empaquetado, etc.

Los mercados tradicionales de abasto son parte del sector comercial minorista y cumplen un rol importante porque, desde las ciudades, establecen y mantienen el vínculo con las regiones rurales a través de la convivencia entre actores de diferentes zonas, del cambio de productos y servicios, de los flujos comerciales y del intercambio de información sobre la demanda, la innovación en patrones de consumo, tendencias alimentarias, etc. (Hollenstein, 2019). Como fortalezas de los mercados tradicionales está la diversidad de su oferta de productos frescos, naturales y oriundos de las fincas campesinas, así como el trato personalizado para con sus clientes. También cumplen un papel muy valioso en el aspecto social y cultural, al ser espacios de socialización y de intercambio cultural.

Otra contribución de los mercados de abastos, para Hollenstein (2019), es el acceso desconcentrado, público y de bajo costo a alimentos frescos a partir de circuitos económicos locales. Además, la relación directa entre el productor campesino y el consumidor elimina el intermediario y los mecanismos de intermediación encargados de transportar, seleccionar, transformar, embalar, almacenar y, por último, comercializar los productos. Por ende, se elimina la transferencia de un excedente económico hacia el sector comercial constituido por los intermediarios. Y, la venta directa por agricultores tiene como meta la satisfacción de las necesidades familiares, retribución al trabajo y reposición del capital, en cuanto muchos intermediarios plantean como única meta la mayor ganancia, aunque esto implique un bajo precio pago al agricultor y un alto precio de venta al consumidor (Cepal, 1984).

Los mercados campesinos son una alternativa “donde todos ganan”. Esto porque se considera que los campesinos venden sus productos a precios justos y los que consumen pueden llegar a encontrar productos frescos, siendo considerado un encuentro cultural e intercambio con un menor impacto ambiental cuando comparada con un supermercado. (Madrid, 2020, p. 1)

No obstante, hay desafíos que afrontan los mercados públicos tradicionales:

En el mundo actual, los mercados públicos deben encarar la competencia de las superficies comerciales privadas y los cambios crecientes en las prácticas de consumo urbano. Ante estas dinámicas, en muchas

ciudades del mundo los mercados se enfrentan a la disyuntiva entre la privatización y el abandono. (Giglia, 2018, p. 1)

Además, la falta de asociatividad de algunos campesinos/vendedores y su resistencia al cambio, no les permite innovar y ofrecer un valor agregado a la actividad. Y, en muchos casos, hay una poca capacidad para responder de manera eficiente a los cambios que se vienen en los patrones de consumo, lo que dificulta competir con los supermercados, que ofrecen servicios y productos padronizados, con sellos, de marcas conocidas, de fácil preparación, etc. (León Salinas; Ríos Ramos; Salazar Díaz, 2016). Se suman a esto los problemas logísticos, deficiencia de la infraestructura, falta de información, dificultades productivas y poco apoyo institucional.

Mismo enfrentando este conjunto de dificultades, los mercados tradicionales de abastos siguen presentes, contribuyendo con el desarrollo rural y con la seguridad alimentaria (Concheiro; Grajales, 2009). Como explican Valderrama Bohórquez *et al.* (2017), los mercados campesinos han ganado, dentro de las estrategias económicas de este público, una importancia que, de cierta forma, garantiza la protección social y el desarrollo humano, formando una herramienta para el fortalecimiento de la agricultura familiar. Al mismo tiempo, los mercados son canales de comercialización de alimentos producidos localmente, donde fomenta la transferencia de ingresos para la superación de la pobreza, la disminución de la vulnerabilidad, el empoderamiento de la organización social, así como la permanencia y reproducción de las familias agricultoras en el ámbito rural. Los mercados son una oportunidad para ofrecer alimentos bio diversos, frescos, poco procesados y más apropiados a los hábitos de consumo de la sociedad humana.

Aproximándose del centro poblado de Sinchimache

Perú es un país ubicado en la parte occidental e intertropical de América del Sur, conformado por una superficie terrestre de 1.285.215,60 km² y rodeado por fronteras terrestres con cinco países (Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile). Según el Censo Demográfico realizado en el año de 2017, el país contaba con 31.237.385 habitantes, siendo que 79,3% de la población es urbana y 20,7% rural. El Perú alberga veinticuatro (24) departamentos y una provincia constitucional (Inei, 2017).

Cajamarca es uno de los departamentos de Perú y se ubica en la sierra norte, con una extensión de 33.318 km² y con una altitud que varía de 4.496 a 2.750 msnm, y cuenta con 1,3 millón de habitantes (4,6% del total na-

cional). El departamento de Cajamarca comprende dos regiones naturales, Sierra Andina y Selva Amazónica, y su relieve es muy accidentado debido a que su territorio es atravesado de sur a norte por la cordillera occidental de los Andes (Inei, 2017). En los últimos años, la agricultura, ganadería, caza y silvicultura en la región de Cajamarca representa el 4,5% del Valor Agregado Bruto (VAB) sectorial del país, lo que significa el 13,1% del VAB total del departamento (Araujo; Huamanchumo; Rumiche, 2021).

Cajamarca tiene una participación destacada en la producción nacional de una diversidad de productos agrícolas. Es el segundo productor a nivel nacional de café, arveja grano verde, soya, trigo y maíz amiláceo. Además, es el tercer productor de maíz choclo, el cuarto productor de olluco y el sexto productor de papa y maíz amarillo duro del país. (Mendoza; Gallardo, 2011)

Cutervo es una de las trece provincias de Cajamarca, ubicada en el centro del departamento, con un terreno accidentado y de mediana altitud en comparación con las montañas más elevadas del Perú. Su economía está fuertemente conectada con el desarrollo de la agricultura y ganadería, siendo que es el primer productor de Cajamarca en la producción de papa y también es el primer productor de carne y leche (Matta Colunche, 2013). En Cutervo, los principales cultivos, en términos de superficie, son la papa (5.271,58 ha), el maíz amiláceo (4.865,58 ha), el maíz amarillo duro (1.995,08 ha) y el frijol para grano seco (1.174,38 ha), que son producidos en área bajo riego y zonas secas de los valles interandinos y zonas de laderas (Minagri, 2015). También tiene importancia el sector pecuario, con la crianza de ganado vacuno, ovinos, porcinos, aves y cuyes, tanto para el autoconsumo como para la venta. El cuy tiene mucha centralidad en la región, siendo un plato típico de Cutervo, y también es usado en fiestas costumbristas (el pediche, landay, el vota luto, el pararaico, etc.).

El centro poblado de Sinchimache se encuentra al nordeste de la Provincia de Cutervo, con una distancia aproximada de 43 km de la ciudad de Cutervo, la capital, con una altitud promedio de 1.800 metros (Rima, 2019). La palabra Sinchimache proviene de la lengua quechua, que lleva como significado “hombre Macho” (Sinchí = Hombre, Mache = Macho). Su área, a mediados del siglo XX, integraba la hacienda de los hermanos Félix Alfredo y Pedro Miguel Montenegro, siendo que la administración estaba a cargo del hijo de Félix, Carlos Montenegro. En 1950 fue vendida parte de la hacienda en parcelas a alguno de los arrendatarios, ya que en la década de 1960 murieron los hacendados, quedando como único heredero Carlos Montenegro. El, en los

años 1960, realiza una lotización alrededor de su casa para poder vender a sus arrendatarios, formando así el Caserío de Sinchimache (Rima, 2019).

Después de la consolidación de la Reforma Agraria en Perú, en el periodo del presidente General Juan Velasco Alvarado, quien gobernó el país desde 1968 hasta 1975, los arrendatarios fueron beneficiados con escrituras públicas para poder ser dueños absolutos de las tierras que tenían como arrendadas, dando fin así a los hacendados (Chirinos, 1975). Al término de las haciendas, se tuvo el comienzo formal del Caserío y, en el año de 1991, Sinchimache fue elevado a la categoría de centro poblado a partir de la Resolución Municipal n. 003-91-C.P.C. (Rima, 2019). En Sinchimache viven 1.563 habitantes, con una tasa de crecimiento poblacional regional de 0.29%, y se dedican principalmente a las actividades agrarias, comercio y ganadería (Inei, 2017).

Aunque existen cinco pequeñas tiendas que comercializan productos agroalimentarios a lo largo de toda la semana, el mercado tradicional de abasto es el principal espacio para la adquisición de alimentos en Sinchimache. Este mercado ocurre todos los domingos en un área abierta, donde se comercializan principalmente alimentos o comida que pueden ser compradas en pequeñas cantidades y a precios regulares. Los productos vendidos por los agricultores, como carnes, tubérculos, cereales, verduras y algunas frutas, son extraídos de las chacras para la venta directa a los consumidores. A pesar de que predominan los productos agroalimentarios, hoy en día el mercado fue avanzando y ahora llegó el alcance de tener servicios de cocina, carpintería, costuras y construcción, facilitando así a la población una mayor variedad de productos para consumir o adquirir. El próximo ítem profundiza el análisis del mercado tradicional de abasto de Sinchimache.

Historia y características del mercado tradicional de abastos de Sinchimache

Según el señor Jaime Dávila, autoridad del Juzgado de Paz, que también es agricultor, vende y compra en el mercado, comenta que el “mercado de abastos”, como se conoce localmente, fue creado en el año de 1965 en la Plaza de Armas de Sinchimache. Los principales fundadores del mercado fueron los señores Guzmán Dávila Silva, Santos Vásquez, Jesús Paredes, agricultores y dirigentes, la Profesora Constanza Barbosa y autoridades, además de contar con el apoyo de la población en general. La principal función era proveer un espacio para que los agricultores pudieran vender sus productos agropecuarios, además de otras mercancías de primera necesidad, pues ellas eran traídas

desde la ciudad de Cutervo. Y, en esos años, su traslado era por caminos de herradura, utilizando caballos o burros, que llevaba entre 8 a 10 horas de viaje. A esto se sumaba el peligro de cambios intempestivos del clima.

Para la creación del mercado no contaron con el apoyo de ninguna organización pública o privada, pero tuvieron la contribución de las comunidades rurales de los alrededores. Con esto, los fundadores del mercado de Sinchimache podrían cosechar los alimentos y trasladarlos para la venta en el mercado de abastos, sin tener que vender su excedente productivo a intermediarios. En los primeros años los agricultores del Caserío de Sinchimache se reunían en la Plaza de Armas para realizar los trueques (intercambios de productos) de acuerdo a la región que se encontraban (campesinos de la sierra cambiaban productos de ahí con agricultores de la selva, y viceversa). Tenían una variedad de alimentos para el consumo propio y para los trueques, tales como papa, maíz, trigo, caña de azúcar, ocas, habas, arveja, frijol, calabaza, yuca, entre otras, siendo que todos estos productos antiguamente eran trasladados por acémilas (caballos, burros). En la Figura 1 se puede ver el mercado en la plaza de Sinchimache en los años 1980.



Figura 1. Plaza del Centro Poblado de Sinchimache en los años 1980

Fuente: Imagen disponibilizada por autoridades de Sinchimache, investigación de campo (2021).

El mercado tradicional de abasto fue creciendo y ampliando la variedad de productos. Inicialmente era exclusiva la presencia de productos oriundos

de las fincas campesinas y, con el tiempo, fueron introduciendo otras mercancías relevantes para las necesidades de la población, como productos de higiene básica, tiendas de ropa, calzado, farmacias y productos industrializados. En este sentido, algunos pobladores se dedican a la venta de utensilios y productos que no se consigue en Sinchimache en los días de semana, tales como cepillos y pasta de dientes, jabones de cocina o detergentes, champú, papel higiénico, toallas higiénicas y también artefactos de cocina, como platos, tazas, ollas etc. También se venden sábanas, cobertores o prendas de vestir, como las chompas, hechas por las madres de familia o jóvenes, siendo un trabajo artesano, elaborado a *crochet* que tiene como base un tejido hecho a mano a partir de lana de oveja o de algodón, materia prima de la zona, con la cual las mujeres hacen la artesanía.

Actualmente el mercado cuenta con aproximadamente 100 comerciantes, de los cuales alrededor de 20 son vendedores de productos industrializados (no alimentarios) y 80 son agricultores. Estos últimos provienen principalmente de Sinchimache, pero también de localidades cercanas, como los centros poblados de La Laguna, Mamabamba y Sillanagate, así como los distritos de Querecotillo, Querocoto y de la provincia de Cutervo (también vienen compradores de estas localidades). Esto es importante para diversificar los productos disponibles en el mercado, pues muchos no tienen aptitud para ser cultivados en Sinchimache. Por causa del clima o de la temporada, hay agricultores que no participan todos los domingos del mercado, pero se puede encontrar a un grupo de 30 comerciantes agricultores que están en todas las estaciones del año. Actualmente la mayoría de las familias de agricultores vende yuca, maíz, trigo, caña de azúcar, ocas, papas, calabazas, además de frutas y verduras. También se encargan de la comercialización de carne y derivados de la producción animal, así como llevan los propios cuyes, puercos, gallinas y patos.

Al principio, la venta ocurría en la plaza del centro poblado. Después, con la reforma de la plaza, el mercado pasó a una de las principales calles del Caserío. Los comerciantes nunca tuvieron un lugar fijo y cubierto donde vender sus productos, pero, posteriormente, consiguieron construir un edificio con el apoyo de la gestión de la provincia de Cutervo. El objetivo era que los vendedores y consumidores tuvieran como ordenar sus actividades y, a su vez, mejorar sus ventas y la atención al cliente. Sin embargo, el edificio fue mal planificado y, por no tener capacidad suficiente a todos los mercaderes, las autoridades tomaron la decisión de trasladarlos nuevamente para una de las calles del centro poblado, ya que la plaza fue reformada y ya no es adecuada

para que se puedan acomodar ahí. Así, nuevamente, las actividades se llevan a cabo en un lugar abierto (Figura 2).



Figura 2. Mercado tradicional de abastos de Sinchimache

Fuente: Investigación de campo (2021).

Los agricultores mercaderes, anteriormente, acomodan sus productos en el suelo, sobre mesas, *stands* o carpas. En la actualidad, como no se activó el edificio del mercado, casi no ha cambiado esta característica, pues los vendedores siguen realizando sus actividades al mismo estilo (figuras 2 y 3). Aunque la autoridad de Sinchimache afirma que el control de alimentos, no es muy frecuente, ya que se realiza una vez cada dos meses, inspeccionando los alimentos de una manera general.

El mercado, por lo general, tiene su inicio los domingos a las 7:00, cuando los comerciantes ya están alistando sus productos para los consumidores. Las actividades tienen continuidad hasta aproximadamente 2:00 de la tarde, pero existen familias que antes de mediodía terminan con su mercadería y aprovechan la tarde para dar un paseo o relajarse de las jornadas de trabajo. Algunas familias degustan de la gastronomía promovida por restaurantes que atienden únicamente en el día del mercado, ya que no es común esta práctica de almorzar fuera en semana. También los varones disfrutan de un partido o pláticas sociales que puede ser

entre compadres, amigos o pobladores. Mientras las mujeres, que predominan en la feria, comprando o vendiendo productos, se dirigen a sus casas después del mercado, siendo que muy poco se las ve en actividades sociales por las calles.



Figura 3. Mercado tradicional de abastos de Sinchimache

Fuente: Investigación de campo (2021).

Es importante hablar sobre la falta de liderazgo en el mercado, ya que no cuenta con una persona o un colegiado que pueda planificar y ejecutar acciones para un buen desarrollo de las actividades feriantes, tanto en festividades como en los días de mercado. También se observó que existe un alejamiento de algunos productores que no siempre participan los domingos o que poco interactúan con los demás compañeros. Y se observa que el mercado aún no está bien organizado, puesto que se encuentra frutas con carnes o en algunos casos utensilios básicos con verduras. Una mayor organización sería adecuada para que los consumidores se localicen mejor cuando necesiten de algo específico. También se debe pensar en algunos requisitos mínimos de bioseguridad y de sanidad para los productos alimentarios, para que la población se sienta más segura al comprar y consumir.

Los agricultores del mercado de Sinchimache

De los 30 agricultores que se encuentran prácticamente todos los domingos en el mercado, se tomó una encuesta a 11 de ellos. Inicialmente es importante comentar que la mayoría de los encuestados son mujeres (7 mujeres y 4 varones), pero hay algunos varones que también trabajan al lado de sus esposas. En términos etarios, el 71% tienen entre 30 y 60 años, siendo muy pocos jóvenes (hasta 29 años) y solo una persona tiene más de 70 años. En términos de escolaridad, es muy baja, ya que, se observa que solo algunos productores comerciantes consiguieron hacer primaria incompleta. Y las familias tienen, en media, de 6 a 7 personas.

En relación al ingreso económico, el mercado es la fuente de ingreso más importante para la mayoría de las familias comerciantes. Incluso 6 de los 11 encuestados solo cuentan con la renta del mercado, lo que indica la elevada centralidad de este espacio para la reproducción socioeconómica de las familias, algo que también había aportado Rios (2016) para la feria de Yuty, Paraguay.

En su mayoría los agricultores comerciantes residen en una vivienda propia y son dueños de sus tierras, en las que trabajan en la agricultura y la crianza de animales, tanto para el consumo propio como para el mercado de abasto. Sus parcelas varían de dos a diez hectáreas, donde los campesinos tienen pastos naturales, mata, cultivos y hasta la propia vivienda dentro de la parcela. Ellos realizan sus actividades según la época y la estación del año, y tratan de que la tierra descanse para poder producir nuevamente y tener buenos resultados. También se observa que la mayoría de los productores no cuenta con ayuda de la municipalidad o del gobierno para la siembra agrícola o criadero

de animales, actuando por cuenta propia con sus herramientas y materiales, aprovechando los conocimientos ancestrales, pasado por sus padres y abuelos. Los agricultores realizan trabajos comunales, las llamadas “mingas”, en que amigos, vecinos y familiares ayudan con el sembrío y cosecha de alimentos. Este servicio comunal se ejecuta con la finalidad de acelerar el trabajo. Luego de ayudar, el dueño del terreno tiene que devolver el favor. Se trata de una organización social que no requiere pago monetario. A su vez, se suma el peón, conocido en la región como “jornalero”, que gana un valor monetario de 20 soles diarios por su labor en la agricultura.

De los 11 entrevistados, 5 respondieron que están satisfechos con la demanda del mercado, ya que estos son suficientes para poder solventar a sus familias. Por otra parte, 6 productores respondieron que están insatisfechos ya que los ingresos que tienen con la producción no son suficientes por causa que la demanda es baja, sobre todo por el trigo, habas, lenteja, maíz blanco y camote amarillo dulce (*batata doce*). También comentan la falta de interés de las autoridades en resolver algunas necesidades que pueden llegar a ser básicas para el mercado, como el cuidado ambiental y la salubridad de los productos.

Sin embargo, los puntos de satisfacción indicados por los encuestados son en la relación de confianza que se tiene entre comerciantes y consumidores, sea entre pobladores de Sinchimache, pero también con comunitarios de otras regiones. Igualmente reconocen que la presencia de un mercado de abastos es de mucha importancia para la comunidad y para las familias que llevan sus mercaderías hasta la venta, siendo una oportunidad de generación de renta para los agricultores. Por otra parte, registran que el liderazgo aún es ausente y falta una mayor organización en el mercado, abriendo más oportunidades para sus producciones agrícolas y crianzas de animales.

Los consumidores del mercado de Sinchimache

Entre los 14 consumidores del mercado encuestados, en su mayoría son mujeres (10 mujeres y 4 varones), con una edad aproximada entre 30 y 60 años, aunque una sobrepasa la edad de los 60 años. Los consumidores, así como los productores, tienen baja o ninguna escolaridad, siendo que la mayoría, son amas de casa, pero también hay encargados de la crianza de animales, agricultores y comerciantes. En términos de la frecuencia con que van al mercado, 10 de los 14 entrevistados respondió que va todos los domingos del mes y otros entre 3, 2 y 1 vez al mes.

De acuerdo a los encuestados, no se ve muy claro el apoyo de las autoridades en el mercado y, aunque si se ve un poco de cambio estructural (refiriéndose al pavimento de las calles), solicitan más acciones públicas para una mejoría adecuada. Algunos encuestados comentaron que parte de la gente consumidora ha dejado de asistir al mercado por la razón de que en otros Centros Poblados también están surgiendo nuevos mercados (tanto tradicionales como supermercados), que les favorecen ofertas y les queda más cerca a su domicilio. El arreglo de las carreteras fue una facilidad para que la gente pueda ir al mercado más rápido y sin riesgo, ya que algunos llegan con sus animales para poder trasladar lo que compran para la semana.

Al observar la razón por la que los consumidores acuden al mercado, la respuesta mayormente fue por el tema de alimentos frescos, que son cosechados un día antes. También hablan de la facilidad, visto que para muchos les queda cerca de sus casas, y por apoyar a sus productores, además de que no hay en el centro poblado supermercados o tiendas con variedades de productos alimentarios. Otro argumento es por la accesibilidad de precios, ya que la mayoría tiene precios bajos que están al alcance de los bolsillos de la población. Estos argumentos se conectan con lo que comentaban Schimitt (2011) y Gazolla e Schneider (2017) acerca de las ventajas de las cadenas cortas, pues el mercado tradicional de Sinchimache permite la adquisición directa de productos agrícolas locales, proveniente de las familias campesinas. Lo particular, en el caso estudiado, es que el mercado tradicional de abasto es el principal medio de acceso de productos alimentarios en el centro poblado, y por esto no puede ser considerado una alternativa (o un mercado alternativo) a los grandes mercados convencionales, pues ellos no existen en la zona.

Otro punto interesante, también ya colocado en la literatura (Alvarez, 2017; Hollenstein, 2019; Madrid, 2020; Rios, 2016), es que la mayoría de los consumidores establecen relaciones de confianza con los agricultores y acuden al mismo productor todos los domingos. Esto ocurre ya sea porque conocen al productor o simplemente porque él cuenta con todo lo que necesita el consumidor, así como sabe sus preferencias y gustos. De los 14 encuestados, 12 compran constantemente del mismo productor y solo 2 varían entre comerciantes. Son relaciones de confianza y reciprocidad que se fortalecen prácticamente todo domingo, eliminando la necesidad de marcas, sellos o certificación.

Según la opinión de los consumidores en relación a la mejoría de las actividades en el mercado, se puede mencionar que la mayoría desea que la realización del mercado no sea en las calles. Ellos solicitan la construcción de un espacio donde la venta de los productos pueda ser más seguros y que, en días

de lluvia, por ejemplo, no tengan dificultades de ir hacer las compras o que tengan que abandonar rápidamente, ya que el mercado también es un punto de reunión de productores y consumidores, como también comenta Ríos (2017), Pires (2021) y Quijozaca (2021). Se observa en las encuestas que la población toma el día domingo como descanso, ya que para ellos es un placer de ir de compras al mercado, socializarse con sus familiares o amigos. Como dice una de las entrevistadas de 52 años, el “día de plaza”, como ella lo llama, “es para encontrarse y compartir con mis hijos, tías, tíos, sobrinos, cuñados, consuegros y amigos, ya que es el único día que estamos libres de las tareas de la casa o de los labores agrícolas”. Como hablaban Busso (2011) y Cepal (1984), los mercados tradicionales de abasto son espacios de relaciones sociales, de placer y socialización, no solo para los clientes, sino que también entre comerciantes.

Consideraciones finales

Considerando la importancia de los mercados para el desarrollo de la agricultura campesina, en este capítulo se analizó el mercado tradicional de abasto del centro poblado de Sinchimache (Cutervo-Cajamarca-Perú), destacando sus transformaciones a lo largo de las décadas y características actuales, así como la importancia y desafíos de este espacio de comercialización.

En términos de las transformaciones, se puede decir que en más de 50 años ocurrió un crecimiento del mercado tradicional de abastos, con la venta de una gran variedad de alimentos, siendo la fuente de renta de varias familias a lo largo de los años. El agricultor fue el encargado de alimentar el mercado y, con o sin dificultades, la agricultura campesina sinchimachina siempre estuvo presente. Este mercado marcó la historia del centro poblado, siendo un símbolo de tradición y un espacio de encuentro y sociabilización entre productor y consumidor, entre conocidos, amigos y familiares. La venta directa de comprador y consumidor aún se ha conservado y el comercio de alimentos en el mercado tradicional de abastos del centro poblado contribuye con la seguridad alimentaria local, pues es la principal fuente de acceso de productos agropecuarios de las familias locales. Este espacio también protagoniza el desarrollo de la agricultura campesina, pues para muchas familias es la única fuente para la generación de ingresos económicos.

Por otra parte, como desafíos está la mejoría de condición del mercado, ya que la actividad, aún se realiza en la calle y no en un espacio específico. En este sentido, es prioritario la implantación de políticas por parte del municipio, donde los agricultores participen en capacitaciones enfocadas tanto para la mejor producción y organización técnica, sin vulnerar sus tradiciones

y costumbres, así como para mejorar la manera de vender sus alimentos en el mercado. También es importante realizar reuniones con el alcalde y autoridades competentes para que gestionen y construyan un mercado amplio – ahora con la capacidad adecuada – y así, de esa manera, las personas sientan en el mercado la presencia y respaldo de las autoridades. El poder público necesita promover la organización, limpieza, control de alimentos y protección para el ciudadano. Por lo tanto, es necesario adecuar la estructura del mercado a las nuevas exigencias, pensando en un espacio que funcione independiente del clima, que promueva la valorización y la sanidad de los alimentos, pero que se mantenga como un local de encuentro y sociabilidad entre los pobladores, algo que es característicos de los mercados tradicionales.

Así como ocurre en otras partes, en Sinchimache el mercado tradicional de abasto es una relevante vía de dinamización del territorio en lo que está inserto. Por ende, para mejorar el mercado tradicional de Sinchimache es importante valorizar y evidenciar que se trata, en su mayoría, de la venta de productos agroalimentarios frescos y naturales, a bajo precio, que están insertados en las dinámicas socioculturales del territorio. Esto, que muchas veces es tan central para muchos de los frequentadores del mercado, son características que necesitan ser reconocidas y valorizadas. También sería importante usar la asociatividad en determinadas situaciones, para lograr economías de escala y una mejor organización del mercado.

El mercado tradicional de Sinchimache también necesita de gente joven comprometida con la iniciativa de comercializar bienes y servicios que promocionan este vínculo entre productor y consumidor, siendo tan importante para el desarrollo socioeconómico sustentable de las familias del centro poblado. Además, es fundamental que los comerciantes, agricultores y no-agricultores, se organicen colectivamente para la realización de una gestión más coordinada y efectiva del espacio, incluso para presionar al poder público para la realización de mejoras en el mercado.

Referencias

ALVAREZ ZAPATA, Lina Maria. **Tiendas tradicionales de alimentos**: una estrategia en busca de seguridad alimentaria. 2017. 143f. Tesis (Maestría en Economía Doméstica) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.

ARAUJO, Antony; HUAMANCHUMO, Erick; RUMICHE, Rodrigo. **Cajamarca**: Síntesis de Actividad Económica Agosto 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3LPzeZY>. Acceso en: 12 sept. 2022.

BUSSO, Mariana. Las ferias comerciales: también un espacio de trabajo y socialización. **Trabajo y Sociedad**, v. XV, n. 16, p. 105-123, 2011.

CASTILLO, Gaby. **Regulación de los mercados de abastos en el derecho peruano**. Facultad de Derecho, Universidad de Piura. 2020. Disponible en: <http://bit.ly/3LPzhER>. Acceso en: 23 sept. 2022.

CEPAL. **La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta**. Naciones Unidas, p. 65-79, 1984.

CHIRINOS, Alfonso. La reforma agraria peruana. **Nueva Sociedad**, n. 21, p. 47-64, 1975.

CONCHEIRO, Luciano; GRAJALES, Sergio. Nueva Ruralidad y Desarrollo Territorial: Una perspectiva desde los sujetos sociales. **Veredas**, v. 10, n. 18, p. 145-167, 2009. Disponible en: <http://bit.ly/3z6Ws5Y>. Acceso en: 12 sept. 2022.

DÍAZ CANO, Eduardo; GARCÍA MANSO, Almudena. **El mercado tradicional**. Ed. Universidad Rey Juan Carlos. 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3JII0WL>. Acceso en: 14 sept. 2022.

GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio (orgs.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2017.

GIGLIA, Angela. **Comercio, Consumo y Cultura en los Mercados Públicos de la Ciudad de México**. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2018.

HOLLENSTEIN, Patric. **¿Están en riesgo los mercados y ferias municipales?** Aprovechamiento de alimentos, economías populares y la organización del espacio público urbano de Quito. Universidad Central del Ecuador y Red de Saberes, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3nla0Z5>. Acceso en: 10 sept. 2022.

INEI. Instituto Nacional de Estadística e Informática. **Censo Nacional de Mercados de Abastos 2016**. Disponible en: <https://bit.ly/3nizvdz>. Acceso en: 12 sept. 2022.

INEI. Instituto Nacional de Estadística e Informática. **Características de la Población – 2017**. Disponible en: <https://bit.ly/42Bc5Ae>. Acceso en: 12 sept. 2022.

KERVYN, Bruno. **La economía campesina en el Perú: teorías y políticas**. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas, 1988.

LEÓN SALINAS, Gloria; RÍOS RAMOS, Aurora; SALAZAR DÍAZ, Beatriz. **Modelo de gestión de servicio para el desarrollo de mercados tradicionales: estudio de caso del mercado de abastos “Centro cívico” del distrito de San Martín de Porres**. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2016. Disponible en: <http://bit.ly/3TJOqtx>. Acceso en: 2 sept. 2022.

MADRID, Marcela. Mercados campesinos: propuestas colectivas para retos comunes. **Dejusticia**, 2020. Disponible en: <http://bit.ly/3TJpbYb>. Acceso en: 15 sept. 2022.

MARTINEZ, Noelia. **Feria jakaru porá haguá - Paraguay**: los desafíos de la agricultura familiar. 2016. 50f. Trabajo de Conclusión de Curso (Graduación en Desarrollo Rural y Seguridad Alimenticia) – Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, Foz do Iguaçu. Disponible en: <https://bit.ly/42DhM0w>. Acceso en: 11 sep. 2022.

MATTA COLUNCHE, Segundo. **Cutervo**: 103 años de vida provincial. 2013. Disponible en: <https://bit.ly/3IIDlfG>. Acceso en: 12 sept. 2022.

MENDOZA, Waldo; GALLARDO, José. **Las barreras al crecimiento económico en Cajamarca**. Lima, Perú: CIES, 2011. (Serie Estudios Regionales, v. 2). Disponible en: <http://bit.ly/3z3HKN1>. Acceso en: 25 sep. 2022.

MINAGRI. Ministerio de la Agricultura y Riego. **Caracterización agroclimática del distrito de Cutervo, departamento de Cajamarca**. 2015. Disponible en: <https://bit.ly/4064Xu1>. Acceso en: 12 sep. 2022.

NIEDERLE, Paulo André; WESZ JR., Valdemar João. **As novas ordens alimentares**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2018.

OPS. Organización Panamericana de la Salud. **Recomendaciones para prevenir la transmisión de la COVID-19 en ferias y mercados de alimentos**. Escuela de Salud Pública de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile. Facultad de Medicina de la Universidad de Valparaíso. Disponible en: <http://bit.ly/3z3hnH0>. Acceso en: 12 sep. 2022.

QUIJOZACA, Valeria Quijosaca. **Análisis del sistema agroalimentario de la isla de San Cristóbal, Galápagos, Ecuador**. 2020. 102f. Trabajo de Conclusión de Curso (Graduación en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria) – Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, Foz do Iguaçu. Disponible en: <http://bit.ly/3zahsZu>. Acceso en: 19 sep. 2022.

RAGGI, Leandro. **A feira livre na cidade de Foz do Iguaçu-PR**: genealogia e regulamentação. 2017. 52f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu. Disponible en: <https://bit.ly/3K6x3Qb>. Acceso en: 19 sep. 2022.

RAMIREZ, Elisane. **O trabalho pluriativo das mulheres em feiras agroecológicas de Foz do Iguaçu**. 2021. 101f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu. Disponible en: <https://bit.ly/3lKXXnh>. Acceso en: 19 sep. 2022.

RIMA, Juan. **Plan de Desarrollo Urbano del C. P. Sinchimache**. 2019. Disponible en: <http://bit.ly/40AqVVI>. Acceso en: 01 maio 2023.

RIOS, Francisca. **Agricultura familiar campesina y cadenas cortas agroalimentarias: la feria municipal de Yuty – Caazapa (Paraguay)**. 2016. 58f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu. Disponible en: <https://bit.ly/3TF8XiP>. Acceso en: 19 sep. 2022.

SCHMITT, Claudia Job. Encurtando o caminho entre a produção e o consumo de alimentos. **Revista Agriculturas**, v. 8, n. 3, p. 3-8, 2011.

SIQUEIRA, Samuel. **A segurança e soberania alimentar pelo ponto de vista dos produtores e consumidores da “Casa do Produtor”, município de Medianeira, Paraná**. 2015. 86f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3nlAkT3>. Acceso en: 19 sep. 2022.

VALDERRAMA BOHÓRQUEZ, Nathalia *et al.* Construcción social de mercados institucionales como estrategia de desarrollo rural sustentable: estudio de caso del Programa de Alimentación Escolar (PAE) entre los años 2012-2015 en el municipio de Granada - Antioquia (Colombia). **Interações (Campo Grande)**, v. 9, n. 1, 2017. Disponible en: <http://bit.ly/3lAFmdR>. Acceso en: 11 sep. 2022.

VORLEY, Bill *et al.* **Agricultores de pequeña escala en el mercado globalizado: tomando decisiones en un mundo cambiante**. IIED/Hivos/Mainumby, London/The Hague/La Paz, 2013.



CAPÍTULO 16. MERCADOS AGROALIMENTARES NO CENTRO DE PORTO PRÍNCIPE, HAITI: UMA ANÁLISE DO CROIX-DES-BOSSALES E MARCHÉ HYPPOLITE⁵¹

*Joset E. Achelus
Valdemar João Wesz Junior*

Introdução

Porto Príncipe foi fundada em 1749 por colonos franceses e desde 1804 até hoje é a capital política e administrativa do Haiti. Atualmente a sua população é de aproximadamente 2,5 milhões de habitantes (Terrier *et al.*, 2016). Segundo Neiburg *et al.* (2012), a atividade comercial de Porto Príncipe ocupa cerca de 380.000 m², com mais de 38 mil comerciantes e uma circulação de 260 mil clientes. Trata-se, sem dúvidas, de um dos centros de comércio mais importantes do Haiti, que engloba uma variedade ampla de produtos. A área comercial da capital está localizada na região de *Champs de Mars* (Campos de Março), que envolve a avenida Harry Truman, a avenida Jean-Jacques Dessalines e o centro da cidade, até as localidades comerciais que se concentram próximas dos portos.

Apesar de uma grande variedade de produtos circularem por Porto Príncipe, o foco deste trabalho é sobre a venda de produtos agroalimentares, que inclui mercadorias oriundas da agricultura familiar haitiana, produção alimentícia da indústria nacional e produtos importados. Para tanto, foram selecionados dois mercados: Croix-des-Bossales e Marché Hyppolite. Esses estabelecimentos são os mais antigos do centro de Porto Príncipe, sendo que o Croix-des-Bossales foi construído na época colonial, antes da independência do país, e, naquele momento, era o principal comércio da colônia. Já o Mercado *Hyppolite* (*Marché Hyppolite*, em francês), também conhecido como Mercado de Ferro pela sua estrutura, inaugurado em 22 de novembro de 1891, tornou-se um cartão postal do país, sendo o monumento turístico mais visitado do Haiti (Ispan, 2010).

51. Este capítulo deriva do trabalho de conclusão de curso em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar, defendido na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), do estudante Joset E. Achelus, com orientação do professor Valdemar João Wesz Junior.

Ambos os mercados vendem uma grande variedade de mercadorias, sejam produtos agroalimentares ou não, e ao longo do tempo sofreram muitas dificuldades devido às várias crises que o país enfrentou. Mesmo assim, esses mercados sempre voltaram a funcionar depois da instabilidade, atendendo a população da capital. Vale pontuar que estes são os principais lugares que recebem produtos da agricultura familiar haitiana, que provêm de todos os departamentos do país, para depois serem levados a outros lugares mais distantes da capital. Segundo Neiburg *et al.* (2012), nos anos de 1990, só o mercado Croix-des-Bossales vendia aproximadamente 110 mil toneladas de alimentos por dia, arrecadando diariamente um valor de 3 milhões de dólares. Apenas nos domingos que o número de comerciantes e clientes decaí consideravelmente.

Para as pessoas que moram na capital, esses comércios são interessantes por oferecerem acesso a alimentos de diferentes partes do Haiti. Muita gente que mora em Porto Príncipe é originária de outro departamento e, assim, pode encontrar o alimento da sua cidade natal nesses estabelecimentos comerciais. E o cidadão natural de Porto Príncipe ou estrangeiro pode desfrutar de grande variedade de produtos nacionais ou internacionais. Geralmente o público que procura esses produtos são: comerciantes de outros bairros, donos de restaurante e hotéis, donas de casa e comerciantes de feiras. De acordo com Neiburg *et al.* (2012), os mercados são espaços de alta movimentação de dinheiro e onde há forte concentração do empreendedorismo local.

O objetivo deste capítulo é analisar os dois principais mercados agroalimentares localizados no centro de Porto Príncipe (Haiti), Croix-des-Bossales e Hypolite, abordando a sua história, características atuais, importância e desafios. Além da importância dos mercados para o comércio agroalimentar na capital haitiana, a escolha do tema se deve ao fato de que estes mercados representam um patrimônio histórico não só para Porto Príncipe, mas para todo o país.

Para a realização deste trabalho foi feita uma revisão bibliográfica, em que foram utilizados artigos acadêmicos e livros, e uma análise documental em arquivos de governo (consultando documentos, fotos e mapas). Além disso, foram entrevistados mulheres e homens que conhecem e participam desses mercados. Esta pesquisa começou no final do ano de 2021 e foi finalizada em meados de 2022, e as entrevistas ocorreram tanto de forma presencial (pois alguns haitianos que atualmente moram no Brasil participavam destes mercados) como de forma on-line com pessoas que vivem no Haiti. Em função de contatos pessoais prévios do primeiro autor, foram selecionadas pessoas que já participaram dos dois mercados como clientes, vendedores ou agricultores, que foram ou são moradores da capital ou de outros departamentos do Haiti. No total foram entre-

vistadas 12 pessoas, sendo 4 clientes desses estabelecimentos, 3 agricultores que comercializavam sua produção nesses espaços e 5 vendedores. As entrevistas foram feitas em *créole* e traduzidas para o português neste texto.

Além desta Introdução e das Considerações finais, este trabalho está estruturado em cinco itens. O primeiro aborda brevemente a história do Haiti e de Porto Príncipe. Na sequência resgata-se a trajetória dos dois mercados agroalimentares analisados (Croix-des-Bossales e Hyppolite). Em seguida, trata-se das características e do modo de funcionamento de ambos os mercados. Por fim, o foco é na participação das *Madanm Sara* na comercialização dos produtos agroalimentares, que representam as junções entre a agricultura familiar haitiana e os mercados estudados.

Breve contexto histórico do Haiti e de Porto Príncipe

O Haiti foi descoberto por Cristóvão Colombo no dia 5 de dezembro de 1492. Ao descobrir o “Novo Mundo”, o explorador espanhol, de origem italiana, encontrou naquela ilha dois povos originários, *Arawaks* e *Caribe*, que foram dizimados pelo trabalho forçado imposto pelos colonizadores. Frente a isso, a mão de obra indígena foi mais tarde substituída pelos homens e mulheres africanas através do comércio de escravos. Durante a colonização, o país tinha dois grupos de escravos: aqueles que nasceram na colônia, que eram conhecidos como *crioulos*, e aqueles vindos do continente africano, que os colonizadores chamavam de *bossales* (MAT, 1949).

A cidade do Porto Príncipe foi fundada durante a colonização francesa no dia 13 de junho de 1749 por meio de um decreto (MAT, 1949). Os portos dali, sobretudo o Porto do Comerciante, exportavam as principais mercadorias produzidas no país, como barris de açúcar, índigo e café. Em 1770, a cidade sofreu seu primeiro terremoto, que destruiu a maior parte da sua infraestrutura, mas no ano 1774 as atividades voltaram a funcionar normalmente (Menier; De-bien, 1949). Durante esses anos a capital foi bastante próspera no comércio de alimentos e de matérias-primas, fornecendo à Europa muitos produtos, sendo que todas essas transações eram fiscalizadas e controladas nessa parte da ilha (Devauges, 1954). Nesse sentido, esta cidade foi fundada como centro de gestão da colônia e meio de escoamento da produção nacional para outros países. Essas características permanecem até hoje, sendo que a atividade econômica mais forte é o comércio, com destaque ao setor agroalimentar.

Porto Príncipe, além do comércio de produtos alimentares, também recebia escravos trazidos do continente africano. No final do século XVIII a cidade

tinha cerca de 6.800 pessoas, sendo que apenas 1.800 eram colonos franceses (Devauges, 1954). Em 1789, com a Revolução Francesa, os filhos dos brancos e negros, *metis*, ganharam o direito de voto e houve a abolição da escravidão na colônia no dia 29 de agosto de 1793. Mas, antes disso, em 1791, os escravos já estavam reclamando por suas liberdades, seus direitos e essas mobilizações continuaram até a independência (Dorigny, 1993). Esses eventos influenciaram a produção agrícola da França na sua colônia mais próspera, que entrou em colapso apesar da intervenção da França para resolver os problemas e conflitos internos, que acabaram não sendo suficientes (Devauges, 1954).

De 1793 até 1803 foi um período marcado pela guerra em Porto Príncipe. Em 1º de janeiro de 1804 o general Dessalines proclamou a independência do Haiti. Logo depois o país sofreu com a destruição das infraestruturas e com a falta de profissionais, sobretudo na área da saúde, pois muitas famílias de colonos morreram ou deixaram o país durante a guerra da independência (Devauges, 1954). Além disso, o país ficou isolado internacionalmente, o que afetou substantivamente o comércio agroalimentar, pois esta era a principal fonte econômica do país.

Em 1818 o presidente Jean Pierre Boyer assumiu o poder no Haiti e, durante a sua presidência, ele aceitou pagar à França cerca de 150 milhões de franco-francês para que ela reconhecesse a sua independência. O Haiti demorou quase um século para pagar, “pois o valor da dívida correspondia a dez anos de receita fiscal do Haiti naquela época” (Pierre, 2019, p. 9). A partir daí foi restabelecido o laço comercial entre ambos, e acabou o isolamento internacional, retomando as exportações de café, açúcar, cacau e de outros produtos para o mercado da Europa, principalmente para a França (Devauges, 1954). Mas, em 1843, instalou-se um período de instabilidade sociopolítica por conta de funcionários públicos corruptos, gerando crises nas zonas rurais do país, que desencadearam em uma revolta popular, fazendo que Boyer fugisse para Jamaica (Britannica, 2022).

Embora o comércio tenha se fortalecido entre 1825 e 1877, o país enfrentou muitas revoluções camponesas derivadas do descontentamento com as lideranças do país, desencadeando guerras civis e instabilidade política. Tiveram incêndios nos anos 1824, 1864 e 1884 que destruíram boa parte da cidade de Porto Príncipe e que deixou o país vulnerável em termos de abastecimento alimentar. Essa situação afetou a economia nacional e ocorreu a intervenção de outras nações no Haiti no início do século XX, assim como se ampliaram os grupos revolucionários armados (Devauges, 1954).

Em 1915 chegou o exército dos Estados Unidos para estabelecer um clima de estabilidade e sua ocupação perdurou até 1934. Em Porto Príncipe criaram-se novas infraestruturas, modernizaram o porto, instalaram telefone, fundaram uma indústria para processamento da cana-de-açúcar (Hasco) e fundaram um novo centro educativo universitário. Os investidores de outros países passaram a ter confiança no Haiti e começaram a investir na economia local. Frente a isso, a indústria e o comércio alimentar cresceram (Devauges, 1954). Nesse contexto o Haiti, “que praticamente não tinha uma indústria forte, é forçado a receber quase todos os seus produtos manufaturados do exterior e uma certa parte de seus alimentos” (Devauges, 1954, p. 119, tradução dos autores).

E, na segunda metade do século XX, sobretudo com a Segunda Guerra Mundial, se intensificou a centralidade de Porto Príncipe nas atividades comerciais.

Antes de 1915 e mesmo antes do último conflito mundial, cada um dos portos do país constituía um pequeno centro amplamente independente usado como intermediário direto entre sua região e os Estados Unidos ou a Europa. Durante a guerra de 1939-1945, a impossibilidade de se comunicar com a Europa e a contingência de alimentos essenciais nos Estados Unidos reduziu consideravelmente as importações haitianas. Os poucos barcos que forneciam o país eram exclusivamente de Porto Príncipe. Embora temporário, essa situação aumentou ainda mais a importância econômica da capital e provocou em particular a constituição de um monopólio de fato do comércio de importação em favor da capital, às custas dos portos provinciais. (Devauges, 1954, p. 119, tradução dos autores)

De 1957 até 1987 ocorreu o regime de Duvalier e a capital conheceu uma realidade política que alterou o modelo de segurança para manter a estabilidade através do fortalecimento do antigo exército. Embora algumas pessoas entrevistadas tenham comentado que foi o melhor momento em termos de segurança pública, historiadores relataram perseguições, tortura e assassinato a quem se opusesse ao regime (Weber, 2014). Nesta época as atividades comerciais continuaram em relativa estabilidade em Porto Príncipe, mas o país viveu um forte êxodo para os Estados Unidos nos anos 1970 e 1980, visto que havia desemprego, os preços dos produtos alimentares eram altos e o poder de compra era baixo (MARNDR, 2016).

Quando acabou o regime de Duvalier no Haiti em 1987, a capital sofreu muitas modificações, com outro viés de governança e com nova orientação política. Entretanto, houve novo golpe militar em 1991 contra o presidente

da época, que voltou ao poder em 1994. Em paralelo, se intensificaram grandes problemas sociais, como o desemprego, e as poucas linhas ferroviárias existentes pararam de funcionar e algumas empresas saíram do país (Martin; Royot, 2005). O exército haitiano foi dissolvido nos anos 1990, o que afetou a estrutura da segurança pública, e segundo alguns entrevistados, os comerciantes passaram a ter menos segurança para trabalhar nesse novo ambiente.

O Haiti teve um novo ciclo entre 1987 e 2010 com a alternância de administrações políticas. Com a intensificação da crise política em 2004, houve a intervenção dos exércitos americanos e canadenses para restabelecer a estabilidade, e Porto Príncipe ficou paralizada por muitos dias, o que afetou diretamente os dois grandes mercados alimentares estudados. Aquela ação foi substituída pela intervenção de militares da ONU no ano de 2005, ademais de policiais estrangeiros e especialistas de vários países, que tentavam solucionar o problema da instabilidade sociopolítica (Martin; Royot, 2005).

No dia 12 de janeiro de 2010 aconteceu um forte terremoto no país, que destruiu a parte mais antiga de Porto Príncipe, morrendo muitas pessoas em várias partes da capital (Neiburg *et al.*, 2012). Por causa do terremoto, a missão de paz das Nações Unidas sofreu muitos danos, então, os norte-americanos trouxeram as primeiras ajudas emergenciais, como: medicamentos, alimentos, roupas, equipes de resgates, navios com hospitais, engenheiros para a reparação do aeroporto de Porto Príncipe, entre outros (Bunyan, 2019). Além disso, a ONU mandou mais soldados para auxiliar suas delegações na cidade e muitos países enviaram também equipes de regate, militares, policiais, médicos e alimentos (Montesquiou; Melia, 2010). Aquele foi um momento difícil para o funcionamento do comércio no centro da capital depois do terremoto. Além da tragédia em si, ocorreram em muitos estabelecimentos roubos das mercadorias (GEO, 2010). De 2010 até hoje a situação não melhorou muito, mesmo com a intervenção das forças armadas estrangeiras presentes após o terremoto. E outros problemas surgiram ou se intensificaram, como as novas crises na segurança pública, o desemprego em massa e a recente pandemia de covid-19.

História do mercado de Croix-des-Bossales

O nome *Croix-des-Bossales* significa, em português, Cruz dos Bossales, sendo que os *bossales* eram os escravos que nasceram na África, fora da colônia. Esse lugar, em Porto Príncipe, está praticamente junto com o bairro *La Saline*, sendo que essa região era adequada para o desenvolvimento do comércio devido à presença dos portos. Na época da colônia até a independência

do Haiti a cidade era praticamente centrada numa área bastante restrita, com pouca população. Porto Príncipe, até 1950, não ultrapassava 200 mil habitantes (Lombart; Pierrat; Redon, 2014). Então, essa área do mercado Croix-des-Bossales era ótima para as negociações, com muitos vendedores e agricultores que chegavam naquele lugar para vender seus produtos (Neiburg *et al.*, 2012).

Até hoje essa região é central para o comércio informal ou formal da produção rural dada sua localização, visto que está próxima das estações de ônibus que provêm dos outros departamentos, sendo o local onde chegavam os agricultores e intermediários. Além disso, nas redondezas ficam os portos que recebem todas as mercadorias estrangeiras, tanto alimentos como produtos de outra natureza. Também é a rota dos caminhoneiros que transportam a produção rural nacional, escolhendo este mercado para distribuir suas mercadorias.

Mesmo depois que a escravidão acabou no Haiti, no final do século XVIII, e com a independência, as transações comerciais não pararam nesse local próximo ao porto. Todas as gerações que nasceram livres em Porto Príncipe certamente conhecem o mercado (Neiburg *et al.*, 2012). Até o nome desse lugar mostra que a população vinda da África recebeu uma cruz para carregar na colônia, com trabalho forçado, tratamento não humano e tortura, além de que muitos chegaram mortos nas embarcações. Inclusive, segundo historiadores, ali pode ser um cemitério onde sepultavam os escravos mortos na viagem (Devauzes, 1954; Maçon, 2014). Mas, com o tempo, foi se transformando em um local onde os comerciantes podem aproveitar este espaço para vender suas mercadorias, sejam produtos alimentares ou não (Neiburg *et al.*, 2012). A Figura 1 permite ver uma ilustração do mercado Croix-des-Bossales por volta de 1940, indicando uma grande aglomeração de vendedores e comprados.



Figura 1. Imagem ilustrativa do mercado *Croix-des-Bossales* por volta de 1940

Fonte: Hippocard (2017).

Nos anos 1950, segundo Devauges (1954), a cidade recebeu muita mercadoria dos outros departamentos, cujas vendas eram realizadas principalmente no mercado Croix-des-Bossales. Um entrevistado, que morava e estudava em Porto Príncipe durante os anos 1960, relatou que:

O mercado Croix-des-Bossales em 1961 vendia muitos produtos agroalimentares. Os ônibus que chegavam do interior do país estacionavam no mercado para desembarque de passageiros de outros departamentos. Também os caminhões que traziam os produtos da agricultura chegavam junto com os camponeses, agricultores e as Madanm Sara naquela época. O mercado era aberto com lojas pré-fabricadas, e tinha alguns depósitos no mercado para os vendedores guardarem seus produtos. Sempre tinha muita gente para comprar no mercado e naquela época essa área da capital era bem segura. Lembrei que quando saí do interior desembarcava em Porto Príncipe ao lado do mercado Croix-des-Bossales. Na época o estacionamento do ônibus era nesse local junto com o mercado e depois disso mudou. Mas, o mercado era uma referência para comprar produtos de qualidade e orgânica. (Entrevistado 6, agricultor e vendedor, 2022)

Durante o regime de Duvalier havia comerciantes vendendo nas ruas e, na frente do mercado, estavam os caminhões que eram usados como meio

de transporte para trazer as mercadorias até Porto Príncipe (Figura 2). Embora fosse um momento em que a condição econômica era frágil, com renda baixa, a capital era mais segura para os vendedores, e o mercado mais limpo (Martin; Royot, 2005). Além disso, chamava atenção o intenso movimento, conforme comenta o Entrevistado 6 (agricultor e vendedor, 2022):

Então, vender no mercado de Croix-des-Bossales tinha seus benefícios. A gente tinha clientes fixos, eles eram grandes empresários, dono de restaurante, hotéis e escolas. As vezes ficavam esperando [a gente] chegar no mercado de manhã ou a noite, no ano 1981 principalmente, para comprar nossos produtos agroalimentares. Vendia muito naquela época!

A Figura 2 permite visualizar o grande movimento do mercado, que ocorria basicamente nas ruas. Uma entrevistada, que morava em Porto Príncipe, relatou que:

*No ano de 1983 o mercado de Croix-des-Bossales era um lugar com poucos galpões. Os comerciantes de outros departamentos chegavam para vender os produtos agroalimentares no mercado. Não tinha muito vendedor de tecidos ou roupas só lembro que os vendedores da agricultura familiar eram muitos e a população era em grande quantidade. Naquela época a cidade era muito limpa. A gente não tinha medo de circular a noite ou de dia em qualquer horário e podia ir em qualquer lugar no centro de Porto Príncipe e os agricultores chegavam a qualquer horário no mercado Croix-des-Bossales para trazer suas mercadorias. O comércio de *pèpè* era bem menor naquela época. (Entrevistada 4, cliente, 2022)*

O comércio de artigos novos ou usados que saíam (e continuam saindo) dos Estados Unidos da América (EUA) para serem vendidos no Haiti é conhecido, popularmente, por *pèpè*. Estes produtos começaram a chegar desde a presidência de John Kennedy, no ano 1960, quando este presidente criou um decreto para entrada do *pèpè* para “ajudar” o país na época, sendo que o ingresso desses produtos foi crescendo grandemente (Challenges News, 2016). O *pèpè* não se limita a uma única categoria de mercadoria, pois se refere a vários produtos importados novos ou usados, como roupas, tecidos, aparelhos eletrônicos, carros, motos, comida ultraprocessada, arroz, feijão, entre outros itens de múltiplos usos. Atualmente esses produtos também são vendidos no Croix-des-Bossales, com exceção dos aparelhos eletrônicos, motos e automóveis, cujas vendas são feitas fora deste mercado (MARDNR, 2016).



Figura 2. O mercado *Croix-des-Bossales* em 1986

Fonte: ICP (1986).

Entre o início dos anos 2000, e antes do terremoto de 2010, era difícil de circular devido à grande quantidade de pessoas e carros que transitavam no local. Às vezes se formava uma grande e interminável fila de pessoas, por todos os lados e o cenário se repetia em muitas partes do centro (Neiburg *et al.*, 2012). Em 2008, um fundo do governo venezuelano realizou investimentos no mercado, renovando algumas áreas, modernizando os espaços e criando infraestruturas novas. Mas, isso não durou muito, pois aconteceram ações indesejadas, como incêndios, que implicou na perda de mercadorias e muitos vendedores faliram e ficaram endividados (Maçon, 2014).

O terremoto de 2010 danificou a parte mais antiga da cidade, destruindo muitas construções, inclusive no mercado. Além disso, ampliaram-se os problemas de insegurança, insalubridade e informalidade (Neiburg *et al.*, 2012). Em 2011 começou a ocorrer novos incêndios no local e isso afetou o comércio, inclusive de produtos agroalimentares. Houve alguns trabalhos

de renovação depois desses fatos, para tentar um novo começo para os comerciantes, mas a situação segue difícil.

Em 2021, devido ao crescimento da violência na capital, com a guerra de facções, postos de polícia sendo tomados nas redondezas da cidade e a incapacidade das forças de segurança de garantir a proteção da população, o mercado foi diretamente afetado. Além disso, casos de sequestro, estudantes sendo vítimas de bala perdida e um clima de insegurança tornaram Porto Príncipe um lugar difícil para viver devido à nova configuração social e à ameaça de circular livremente (Jeanty, 2021).

A Figura 3 mostra o mercado no ano de 2021, com as ruas quase vazias, algo completamente distante do que foi a realidade deste local até 2010. Com as mudanças sociopolíticas, o mercado e suas atividades foram perdendo sua vitalidade e sua relevância (Arce; ABD, 2021). Com a presença das forças paralelas, muita gente não quer frequentar esse espaço desde 2015 até os dias atuais, por medo. Mesmo assim, o centro comercial nunca parou de funcionar e os vendedores enfrentam estas situações perigosas. Nos últimos anos houve pouca prosperidade para o setor, pois os problemas de segurança se somam às calamidades derivadas de fenômenos climáticos, como terremoto, furacão ou tempestade, que afetaram o país, e o mercado sofreu com isso, pois os vendedores não conseguem vender suas mercadorias adequadamente (MARNDR, 2016).



Figura 3. Imagem aérea do mercado *Croix-des-Bossales*

Fonte: Arce e ABD (2021).

A própria infraestrutura antiga da cidade, sem adaptações adequadas para suportar a quantidade de pessoas (Neiburg *et al.*, 2012), com destaque as redes antigas de esgoto, faz com que, nas épocas de chuvas, ocorram alagamentos que afetam grandemente a vida da população em geral e provocam a perda de mercadoria. Também com as catástrofes naturais, ocorre com frequência a falta de eletricidade em Porto Príncipe. Além disso, os problemas econômicos no Haiti se agravaram, com destaque ao desemprego, a informalidade e a inflação (Pressoir *et al.*, 2016).

Em síntese, este mercado sofre com a realidade atual do país, com destaque à situação de instabilidade sociopolítica, crise econômica, problemas climáticos e ingresso massivo de produtos importados⁵². Diante do medo que a população está enfrentando com a segurança pública, a circulação de clientes, de agricultores e *Madanm Sara* – mulheres vendedoras que geralmente atuam como elo entre a agricultura familiar haitiana e os mercados mais distantes – foi reduzida expressivamente no Croix-des-Bossales, tendo parte da atividade comercial paralisada, com muitos comerciantes e clientes sem condições de seguir adiante. Mesmo sem a vitalidade, a segurança e o movimento visto em momentos anteriores, o mercado Croix-des-Bossales segue existindo e resistindo, como veremos adiante.

História do Mercado Hyppolite

O mercado Hyppolite começou a ser construído em 1890 por ordem do presidente Florvil Hyppolite e foi inaugurado no dia de 22 de novembro 1891. O engenheiro Alexandre Bobo foi quem fez a obra, que virou uma atração turística para quem visita a capital. A construção desse mercado foi feita, principalmente, de ferro, e por isso as pessoas da capital tem costume de chamá-lo de “Mercado de Ferro”. No princípio, ali era comercializado principalmente produtos agroalimentares nacionais, roupas e artesanato para turistas. Atualmente, é comum encontrar os produtos agroalimentares da agricultura familiar, como legumes, arroz, feijão, leite e carvão, além de produtos alimentícios importados, artesanato, roupa, tecido, livros etc. Em maio de 2008 o mercado foi destruído por um incêndio e boa parte da estrutura foi danificada (Ispan, 2010). O governo tomou

52. Em 1981 o percentual de produtos agroalimentares importados no Haiti estava inferior a 19% e permaneceu assim até o fim dos anos 1980. A produção nacional naquela época fornecia a maioria dos produtos agroalimentares consumidos pelos haitianos e era predominante nos mercados Croix-des-Bossales e Hyppolite. Mas, durante os anos 2003 e 2005, a produção alimentar haitiana reduziu a 43% a sua capacidade para abastecer os mercados agroalimentares e a importação dos alimentos subiram até 51% e ajuda alimentar 6%. Depois do terremoto que aconteceu em 2010, os produtos agroalimentares importados ganharam ainda mais espaço, respondendo por 80% dos produtos consumidos no Haiti (MARNDR, 2016).

algumas medidas para assegurar a não violação do espaço logo após o acontecimento. O terremoto que aconteceu em 2010 destruiu muitas construções antigas em Porto Príncipe e também afetou o mercado Hyppolite (Ispan, 2010).

A reconstrução do mercado depois do terremoto em 2010 foi possível graças ao financiamento da companhia de comunicação Digicel. O projeto custou cerca de 12 milhões de dólares e o mercado foi reinaugurado no dia de 11 de janeiro de 2011 (Augustin, 2011). Quando reabriu, os espaços ficaram mais bonitos, novos métodos foram estabelecidos para os comerciantes integraram as lojas e ficou mais fácil encontrar os produtos. Entretanto, o local sofreu outros incêndios nos anos seguintes e os comerciantes perderam quase todas as mercadorias. São acontecimentos que desestimulam os vendedores e que os fizeram perder muitos clientes (Neiburg *et al.*, 2012).

Manter este mercado funcionando foi e é um desafio devido aos problemas como terremotos, incêndios ou falta de eletricidade (Neiburg *et al.*, 2012). Não obstante, é um dos mercados mais organizados que a maioria dos espaços de comercialização de Porto Príncipe (inclusive quando comparado ao Croix-des-Bossales), o que acaba sendo uma característica que atrai o interesse dos compradores e dos vendedores. A Figura 4 mostra o mercado nos anos 1950 e a Figura 5 traz uma imagem mais recente, destacando seu desenho arquitetônico na parte superior da foto, diferentes ângulos da estrutura e, na parte inferior, um panorama no nível da rua.



Figura 4. O mercado *Hyppolite* em Porto Príncipe nos anos 1950

Fonte: Ispan (2010).

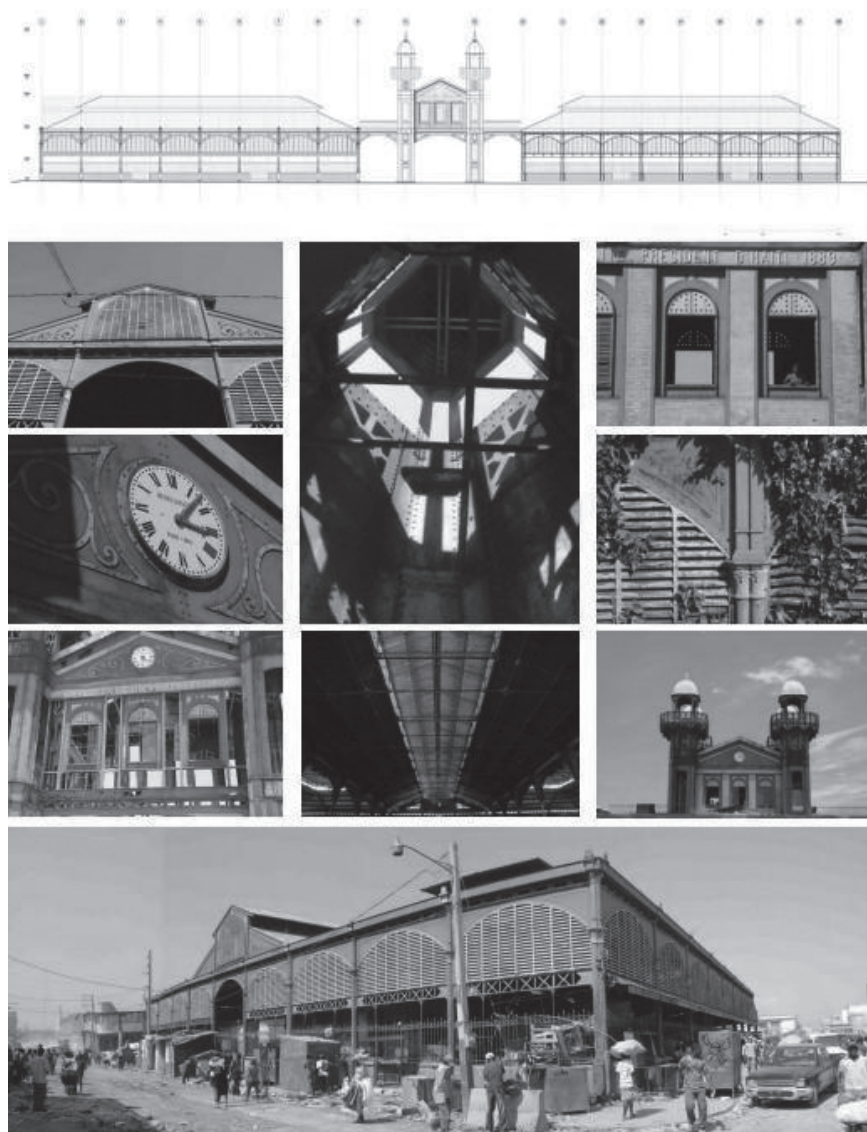


Figura 5. O mercado *Hyppolite* em Porto Príncipe em 2010

Fonte: Ispan (2010).

Este mercado, mesmo com a desvalorização do centro da capital nos últimos anos derivada da crescente violência, rede de esgoto saturada e grupos que controlaram essa parte da capital, não parou de funcionar porque alguns vendedores optaram por continuar comercializando seus produtos nesse es-

paço mesmo sendo um local de alto risco (Neiburg *et al.*, 2012). Mas o fato é que, para muitos vendedores, daí provém sua única fonte de renda para sustentar a família e, por isso, mesmo quando o mercado foi destruído ou há grande risco em circular nessa região, eles continuaram com as suas atividades ali (MARDNR, 2016). E, a manutenção da atividade comercial no local tem um valor imenso para a população e para o crescimento econômico de Porto Príncipe, sendo que muita gente teve suas vidas mudadas a partir do comércio neste mercado (Fernandes *et al.*, 2012). Contudo, com catástrofes naturais, incêndios criminosos e a insegurança, muitos vendedores deixaram o país e buscam uma vida melhor fora do Haiti (MARNDNR, 2016).

Características e funcionamento dos mercados estudados

O mercado Croix-des-Bossales é conhecido, atualmente, tanto como um espaço de comercialização de produtos da agricultura haitiana como de produtos agroalimentares importados. No mercado Hyppolite há uma diversidade maior de produtos, pois além das mercadorias agroalimentares nacionais e importadas, há produtos artesanais da cultura haitiana, roupas e tecidos importados, restaurantes e lanchonetes. Ambos funcionam, em geral, de segunda a domingo, das 6 às 18 horas. O primeiro mercado tem traços de uma feira livre, devido à comercialização de alguns produtos agroalimentares pelos próprios agricultores, que provêm de diferentes departamentos do país. Já o segundo mercado funciona mais como um centro comercial, onde se pode encontrar diferentes categorias de mercadoria, ou seja, mais diversificado que o primeiro (MARNDNR, 2016).

Para que os comerciantes possam vender seus produtos nos mercados Croix-des-Bossales e Hyppolite, eles devem seguir as instruções da prefeitura de Porto Príncipe, que inclui: i) adquirir uma credencial (a qual eles têm que pagar); ii) manter seu espaço de venda limpo; iii) não ultrapassar o espaço que a prefeitura deu para cada vendedor exercer sua atividade comercial; iv) obedecer a todas as regras que o conselho municipal estabelece, como medidas de fiscalização. Caso as regras não sejam respeitadas, os comerciantes podem perder seus direitos de vender seus produtos nos respectivos mercados. As punições que os usuários destes espaços podem ter são: cancelamento das suas credenciais durante um período de quinze dias ou a suspensão da permissão de vender por decisão da prefeitura e conselho municipal (Le Moniteur, 1996).

A prefeitura de Porto Príncipe disponibiliza eletricidade, água potável, primeiros socorros e banheiros para os usuários destes mercados e os vende-

dores pagam uma taxa para manter os mercados na cidade de Porto Príncipe (Le Moniteur, 1996). Segundo uma antiga comerciante do mercado de Croix-des-Bossales, segue havendo exigências para vendedores do Porto Príncipe ou de outros departamentos.

Com as reformas no mercado Croix-des-Bossales e no Mercado de Ferro, muitas lojas foram abertas e para poder vender dentro de uma loja precisa alugar. Além disso, tem um cadastro que os vendedores precisaram fazer na Direção Geral de Imposto para serem aptos a comercializar seus produtos ou, no caso dos agricultores, eles precisam entrar em acordo com vendedores que já tem registro para vender sem preocupações. E tem uma contribuição que o sindicato do Mercado em Ferro tem costume pedir, que varia dependendo do perfil de cada vendedor. (Entrevistada 1, vendedora, 2022)

Atualmente, para aqueles vendedores permanentes que querem formalizar seus negócios no Haiti, precisam ter um cadastro de pessoa jurídica na Direção Geral de Imposto. Mas, no caso das *Madanm Sara* e de alguns produtores rurais, que normalmente chegam a Porto Príncipe para vender de maneira temporária, geralmente passando alguns dias ou uma semana, esse cadastro acaba não sendo feito. Se os órgãos fiscalizadores da prefeitura identificam casos como esse, podem obrigá-los a pagar algumas taxas de ocupação dos espaços ou remover suas mercadorias. Também, há casos de quem tem que pagar taxas às forças paralelas, grupos armados que controlam os bairros onde estão localizados estes mercados, em que os comerciantes pagam para poder ter livre circulação e vender seus produtos sem maiores preocupações (Fernandes *et al.*, 2012).

No centro de Porto Príncipe, o comércio é uma das fontes de ingresso mais importantes para a economia das famílias, sendo que muitas passam essa profissão de geração para geração (Fernandes *et al.*, 2012). A cortesia, gentileza e a humildade são comportamentos comuns e que podem ser encontrados quando uma pessoa vai comprar no mercado Croix-des-Bossales ou no mercado Hyppolite. Muitas vezes os comerciantes chamam os clientes que estão frequentando estes estabelecimentos para que eles possam olhar suas mercadorias (MARNDR, 2016). No mercado Croix-des-Bossales, com séculos de existência, ao longo das décadas e entre gerações, as comerciantes mulheres representam a maioria dos vendedores, sendo evidentes as relações de confianças entre elas e delas com os consumidores. Entretanto, em um contexto de aumento da violência na região, muitos consumidores deixam de frequentar o mercado, como relatou uma antiga vendedora.

A minha família e as amigas que estão lá [em Porto Príncipe] falaram para mim que esse mercado tem pouca atividade agora, devido aos problemas de insegurança. Comentaram também que é melhor de não frequentar esses lugares por causa dos bandidos que estão nessa parte da capital. A minha amiga que vendia lá agora passou a vender em um mercado em outra região. (Entrevistada 1, vendedora, 2022)

Mas, entre as pessoas que seguem comprando seus produtos agroalimentares nos mercados estudados, elas acabam tendo seus vendedores favoritos que, ao longo dos anos, tornaram-se seus amigos. Neste sentido, estes vendedores oferecem bônus para seus clientes fiéis, empréstimo ou até mesmo oferecerem seus melhores produtos.

Em termos de organização, o mercado de Croix-des-Bossales, até 2007, funcionava em espaços livres onde os vendedores comercializavam seus produtos agroalimentares, montando ali suas lojas pré-fabricadas temporárias para vender. Depois de 2008 o mercado passou por uma grande transformação, visto que muitos galpões foram construídos com ajuda do governo venezuelano. A nova administração, após 2007, passou a obrigar os vendedores a alugar as lojas dentro dos galpões e os sindicatos dos comerciantes passaram a monitorar melhor os fluxos de vendedores e mercadorias. Segundo a Entrevistada 1, os sindicatos que têm nos dois mercados estudados trabalham para uma boa gestão dos vendedores, sendo que os comerciantes estão livres para se filiar ou não. Já o mercado Hyppolite sempre foi um grande estabelecimento comercial desde sua construção, onde internamente há diferentes lojas ou estandes (Neiburg *et al.*, 2012). Apesar disso, muitos comerciantes dividem seus espaços com mais vendedores e aqueles com mais tempo de experiência na profissão acabam repassando seus conhecimentos para os mais recentes.

Os vendedores se comunicam bem e sua capacidade para venda chama atenção. E, como comentado, geralmente têm preços especiais para clientes fiéis, os quais podem ser relativamente baixos quando comparados aos preços normais para aqueles clientes novos (MARNDR, 2016). Conforme os entrevistados, a confiança e a boa comunicação têm sido ferramentas centrais para eles criarem uma rede de clientes que sempre retorna, mesmo com muitos vendedores comercializando os mesmos produtos.

Os preços dos produtos vendidos nos dois mercados geralmente são fixados pelos comerciantes. Os clientes podem negociar com eles, mas, normalmente, alguns deles não aceitam e simplesmente se recusam a vender a preços muito baixos (Fews Net, 2018). O valor do dólar americano influencia bastante os

preços dos alimentos nestes mercados, dado que muitos são importados⁵³. As principais moedas para comprar nos dois mercados analisados é o *gourde* (moeda da República do Haiti) ou dólar americano, sendo que os vendedores aceitam tanto a moeda americana como a nacional. Os clientes que têm costume de comprar nos mercados estudados têm em mente que a cada semana os preços podem aumentar ou diminuir, com forte influência do dólar americano. Por isso os vendedores sempre sabem o valor do câmbio diário para poder ajustar os preços das mercadorias. Nos últimos anos, precisamente de 2016 em diante, a moeda do Haiti sofreu forte desvalorização frente ao dólar americano e os preços dos alimentos subiram muito (Pressoir *et al.*, 2016).

Muitas vezes os produtos agroalimentares nacionais chegaram a ter preços bem mais altos que produtos importados devido ao fato de que, historicamente, os agricultores haitianos praticam um modelo de produção mais natural, dispõem de reduzidas áreas e têm nulo apoio estatal, além de enfrentar grandes distâncias e a precariedade das condições de escoamento da produção. Eles concorrem com produtos importados, sobretudo dos Estados Unidos, que é um país que apoia fortemente seus agricultores, além de serem produtores com maiores áreas, mais capitalizados, que dispõem de alto padrão tecnológico, entre outras características que geram uma concorrência extremamente desigual com os produtores nacionais haitianos (Pressoir *et al.*, 2016; Kato; Delgado; Leite, 2017). Um exemplo é o arroz nacional (*diri bèta*) produzido no departamento de Artibonite, que tem um preço mais alto nos mercados Croix-des-Bossales ou Hyppolite em Porto Príncipe que o arroz importado dos Estados Unidos. E este é um dos alimentos mais consumidos pela população haitiana (MARNDR, 2015).

Os comerciantes dos produtos agroalimentares: o papel fundamental das “*Madanm Sara*”

O mercado Croix-des-Bossales foi, historicamente, um local que acolhia agricultores que vinham vender seus produtos em Porto Príncipe, inclusive de maneira esporádica e irregular. Nesse sentido, é importante ressaltar que muitos agricultores não eram vendedores fixos neste mercado porque, na maioria das vezes, eram moradores de outros municípios e vinham apenas um ou outro dia

53. Entre os produtos agroalimentares importados vendidos nos dois mercados, provenientes principalmente dos Estados Unidos e República Dominicana, destacam-se o arroz, feijão, trigo, carne, farinha de milho e de trigo, óleo de soja, entre outros produtos. Vale pontuar que, além da importação pelos meios legais, também ocorre via contrabando (MARNDR, 2016).

da semana para comercializar sua produção ou somente na safra de determinado produto. Já no mercado Hyppolite havia vendedores fixos, sendo que esse era o propósito do estabelecimento desde a sua criação, onde era possível encontrar as *Madanm Sara* que moravam na capital e que tinham suas lojas lá. E, nos dois mercados, também havia os vendedores que não eram agricultores e que moravam na capital, comercializando toda categoria de produtos, seja nacional ou importado, seja do ramo agroalimentar ou não (Neiburg *et al.*, 2012).

No caso da comercialização dos produtos alimentares nacionais nos dois mercados, ela era feita principalmente pelas *Madanm Sara*, por alguns vendedores agricultores homens que não abandonaram suas atividades no campo (atuando tanto na produção agropecuária como na comercialização em Porto Príncipe) e por alguns empreendedores intermediários (MARNDR, 2016). Atualmente, segundo as entrevistas com haitianos que seguem no país, há comerciantes nestes mercados que continuam a vender normalmente, não obstante o conjunto de dificuldades já relatadas acima. Entretanto, a comercialização tem sido feita principalmente pelas *Madanm Sara*, além de algumas empresas do setor privado ou pela indústria agroalimentar haitiana.

A venda realizada por agricultores no centro de Porto Príncipe, inclusive nos mercados estudados, decaiu substantivamente nas últimas décadas. Segundo os entrevistados, além da entrada massiva de produtos importados e da insegurança que impera na região, o que desencoraja a vinda dos agricultores para comercializarem sua produção nesses espaços, é que os produtores rurais estão desamparados de apoio, enfrentando um conjunto de dificuldades que limita sua produção e o acesso aos mercados. Bem antes do terremoto os agricultores eram beneficiados por muitos programas e ações de ONGs e cooperativas rurais. Além disso, alguns produtores recebiam ajuda financeira de órgãos internacionais, como a União Europeia (EU) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e conseguiam ingressar nos mercados rurais do país, inclusive vender de maneira direta no mercado Croix-des-Bossales com mais facilidade (MARNDR, 2016). Esses programas contribuíram para fortalecer a produção da agricultura familiar e ajudar as *Madanm Sara* em ampliar o comércio agroalimentar no país. Entretanto, atualmente, segundo os entrevistados, há pouquíssimo apoio à agricultura familiar haitiana.

Frente a esse contexto, e com a redução da presença dos agricultores nos mercados maiores e mais distantes das suas localidades, as *Madanm Sara* foram ocupando esses espaços e, atualmente, quase todo o processo da comercialização dos produtos agroalimentares no Haiti é feito por elas. Tradicionalmente as *Madanm Sara* eram mulheres que provinham das áreas rurais,

sendo que uma parte delas era de famílias agricultoras, em que o marido e os filhos trabalhavam na terra e elas saíam para comercializar a produção da sua família e da vizinhança. Conforme se fortaleciam economicamente, foram indo para cidades maiores, chegando a Porto Príncipe. Nesse sentido, elas começaram a fazer a conexão entre as regiões rurais mais afastadas e a capital do país, sendo centrais no abastecimento alimentar de Porto Príncipe, com destaque na comercialização da produção nacional. Na Figura 6 há uma foto de uma *Madanm Sara* vendendo pimentão verde e berinjela.



Figura 6. Madanm Sara vendendo suas mercadorias em Porto Príncipe

Fonte: Madansarafilm (2021).

Com o passar do tempo as *Madanm Sara* foram divididas em dois níveis. As *Madanm Sara* nível 1 são geralmente quem compra os produtos agroalimentares da agricultura familiar haitiana e leva até os grandes centros, e as *Madanm Sara* nível 2, que compram as mercadorias daquelas do nível 1 e revendem. Atualmente, é o grupo de nível 2 que vai vender nos dois mercados estudados neste trabalho, além de vários outros espaços de comercialização, e também é de quem muitos vendedores locais, donos dos depósitos de alimentos e clientes compram as mercadorias (MARNDR, 2016). Mais recentemente as *Madanm Sara* nível 2 também passaram a comprar produtos industrializados e importados.

Assim, para a comercialização dos produtos agroalimentares nacionais da agricultura familiar em Porto Príncipe e outras cidades maiores, é fundamental a presença das *Madanm Sara*, mulheres vendedoras que geralmente têm uma faixa etária entre 23 até 60 anos (MARNDR, 2005). Essa profissão no Haiti não tem formação acadêmica e é hereditária, e muitas delas têm seu próprio circuito para comercializar os produtos agroalimentares como banana, cebola, café, amendoim, arroz nacional, feijão nacional, tubérculos, inhame, legumes, manga, carne de frango, de cabra e de boi, entre outros produtos da agricultura familiar haitiana. Este processo de distribuição começa nos seus departamentos e finaliza com a chegada das mercadorias nas mãos dos vendedores e consumidores no centro de Porto Príncipe.

Embora as *Madanm Sara* sigam sendo o principal canal de escoamento da produção agroalimentar no Haiti, elas diversificaram a origem e o tipo de produto comercializado. Em Porto Príncipe as *Madanm Sara* de nível 2 começaram a comprar produtos importados, principalmente dos EUA e da República Dominicana, e repassam para aquelas de nível 1 venderem nas suas cidades de origem, como ferramentas para construção civil, roupas, tecidos, livros, entre outros (Pressoir *et al.*, 2016). Assim, na ida para a capital elas levam produtos agroalimentares da sua localidade e, na volta, trazem produtos importados demandados na sua região.

Para Pressoir *et al.* (2016), as *Madanm Sara* são uma rede de comércio considerada frágil pelo conjunto de riscos que enfrentam, dado que as rodovias interdepartamentais por onde elas circulam têm infraestruturas precárias e, às vezes, os caminhões podem sofrer problemas técnicos, fazendo com que as mercadorias sofram perdas por má conservação (MARNDR, 2016). Além disso, há rodovias e estradas inseguras, controladas por grupos armados, e os caminhoneiros podem ter suas cargas roubadas e as *Madanm Sara* estão expostas aos assaltos durante suas viagens. Ainda assim, elas seguem com uma administração hereditária, em que o conhecimento é passado de geração em geração. Obviamente que nos momentos mais críticos, marcados por instabilidades, crises e fenômenos que praticamente fecham as instituições públicas e privadas no país (*Páís lock*⁵⁴), há uma redução da vinda das *Madanm Sara* para Porto Príncipe (Neiburg *et al.*, 2012). Mas, assim que a situação vai se restabelecendo, elas vão retomando os trajetos e contribuindo de maneira

54. *Páís lock* é uma expressão que o povo haitiano usa quando uma crise afeta todas as instituições do país até chegar a sua paralisação total, sem condições de funcionar.

substantiva para o abastecimento das grandes cidades, com destaque à Porto Príncipe, inclusive nos mercados Croix-des-Bossales e Hyppolite.⁵⁵

A capital haitiana, mesmo frente ao difícil e desafiador contexto atual, segue sendo abastecida com produtos agroalimentares da agricultura familiar graças à presença das *Madanm Sara*. Mais do que uma atuação específica nos mercados estudados, atualmente elas são responsáveis pela distribuição da grande maioria destes produtos em todos os departamentos do Haiti. Nesse sentido, contribuem substantivamente com o escoamento da produção da agricultura familiar, fazendo com que estes cheguem até as grandes cidades, sendo a principal via de abastecimento dos produtos alimentícios nacionais em Porto Príncipe. Mesmo com a entrada de muitos produtos importados nos mercados, as *Madanm Sara* sempre priorizaram a distribuição e comercialização dos produtos agroalimentares nacionais nestes mercados (MARNDR, 2016).

Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi analisar os dois mercados agroalimentares mais antigos e conhecidos do centro de Porto Príncipe (Haiti), Croix-des-Bossales e Hyppolite, abordando a sua história, características atuais, importância e desafios. Os resultados obtidos apontam que os dois mercados estão presentes na vida da população de Porto Príncipe, mas passaram por grandes transformações, derivadas da própria situação do país. Nos últimos vinte anos, frente à instabilidade sociopolítica, crise econômica e problemas climáticos, tem havido uma forte redução na presença dos agricultores nesses espaços, bem como o ingresso massivo de produtos importados nos dois mercados, prejudicando o acesso à produção agroalimentar nacional.

Em Porto Príncipe, os dois mercados estudados são os principais pontos de comércio de produtos agroalimentares nacionais, mesmo que no decorrer dos anos a comercialização de produtos não alimentares e de alimentos importados tenha crescido substantivamente. E, apesar do difícil e complexo contexto atual no qual o Haiti está imerso, em que a ameaça à segurança pública está presente, e o movimento nos mercados Croix-des-Bossales e Hyppolite não é igual aos momentos anteriores, mesmo assim, esses mercados se-

55. “A capilaridade das ‘*Madanm Sara*’ no território das cidades haitianas é tão grande que, no pós-Terremoto de 2010, quando a *Minustah* [Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti] não sabia precisamente como levar os alimentos e medicamentos arrecadados mundialmente, foram elas que aliviaram, com seus produtos e sem qualquer procura e reconhecimento da *Minustah*, a situação de enorme vulnerabilidade na região da capital” (Magalhães; Bogús; Baeninger, 2018, p. 85).

guem existindo e resistindo, sendo importantes espaços para o abastecimento alimentar da população de Porto Príncipe. Parte disso se deve às *Madanm Sara*, que atualmente são as grandes responsáveis pela distribuição dos produtos agroalimentares da agricultura familiar haitiana, sendo a principal via de abastecimento dos produtos alimentícios nacionais em Porto Príncipe.

Não há dúvida de que os dois mercados estudados carecem de melhorias substantivas, assim como é necessário o fortalecimento da agricultura familiar haitiana e da produção agroalimentar nacional. Para tanto, é indispensável e urgente a construção de estratégias para enfrentar a instabilidade sociopolítica, econômica e climática na qual o país está imerso. A continuidade desses problemas limita e minguia outras iniciativas mais específicas, mesmo quando focalizadas nos mercados de Hyppolite e Croix-des-Bossales.

Referências

ARCE, Alberto; ABD, Rodrigo. In Haiti, the difficult relationship of gangs and business. **Taiwan News**, Port-au-Prince, Haïti, 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3Zkkh4U>. Acesso em: 12 jun. 2022.

AUGUSTIN, Chenald. La restauration du Marché Hyppolite: la première pierre de la reconstruction. **Le Nouvelliste**, 2011. Disponível em: <http://bit.ly/42KC6NK>. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRITANNICA. **Jean-Pierre Boyer**. United Kingdom, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3nr6Jaw>. Acesso em: 25 jul. 2022.

BUNYAN, Rachael. 25 Years After ‘Operation Uphold Democracy,’ Experts Say the Oft-Forgotten U.S. Military Intervention Still Shapes Life in Haiti. **Time**, EUA, 2019. Disponível em: <http://bit.ly/3FSWG10>. Acesso em: 24 ago. 2022.

CHALLENGES NEWS. **Quand le Pèpè met en danger le savoir-faire**. Haiti, 2016. Disponível em: <http://bit.ly/3JFgQjC>. Acesso em: 02 ago. 2022.

DEVAUGES, Roland. Une capitale antillaise: Port-au-Prince (Haïti). **Cahiers d’outre-mer**, Porto Príncipe, Haiti, n. 26, 7e année, p. 105-136, 1954. Disponível em: <https://bit.ly/3LQhLQP>. Acesso em: 15 ago. 2022.

DORIGNY, Marcel. Chemins Critiques. Revue haïtien-caraïbéenne, 1791-1951. Qui a peur de la démocratie en Haïti ? In: **Annales historiques de la Révolution française**, Révolutions aux colonies, n. 293-294, França, 1993, p. 560-561. Disponível em: <https://bit.ly/3Zlxri2>. Acesso em: 12 ago. 2022.

FEWS NET. **Les Fondamentaux du marché des denrées de base mars 2018**. Haiti, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3LTIXPK>. Acesso em: 07 ago. 2022.

GEO. **En Haïti après le séisme**. Prisma media. França, 2010. Disponível em: <http://bit.ly/3LPP86s>. Acesso em: 23 ago. 2022.

HIPPOSTCARD. **Haiti Port Au Prince Open Market Croix des Bossales**. Port-au-Prince, Haiti, 2017. Disponível em: <http://bit.ly/40ACM6j>. Acesso em: 25 ago. 2022.

ICP. **Croix des Bossales (The Slaves Markets), Port-au-Prince**. New York, EUA, 1986 Disponível em: <http://bit.ly/3TKtiDg>. Acesso em: 14 jul. 2022.

ISPAN. **La restauration du Marché Hyppolite a débuté**. CIAT. Port-au-Prince, Haïti, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/47AL3L1>. Acesso em: 04 ago. 2022.

JEANTY, Gérard Junior. Le climat d'insécurité tue le business en Haïti. **Le Nouvelliste**, 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3LY0cym>. Acesso em: 12 jul. 2022.

KATO, Karina; DELGADO, Nelson G.; LEITE, Sergio Pereira. O seguro agrícola na Farm Bill de 2014: notas de conjuntura. *In*: MALUF, Renato S.; FLEXOR, Georges. **Questões agrárias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas**. Rio de Janeiro: E-papers, 2017, p. 124-137.

LE MONITEUR. **Arrêté communal portant organisation des marchés publics dans la commune de Port-au-Prince**. Port-au-Prince, Haïti, 1996.

LOMBART, Marie; PIERRAT, Kevin; REDON, Marie. Port-au-Prince: un «projectorat» haïtien ou l'urbanisme de projets humanitaires en question. **Cahiers des Amériques latines**, v. 2014, n. 75, p. 97-124, 2014.

MAÇON, Dumas. La Croix-des-Bossales, un gros gâchis! **Le Nouvelliste**, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3TKhfGa>. Acesso em: 18 jul. 2022.

MADAN SARA FILM. **Madan Sara**. Port-au-Prince, Haïti, 2021. Disponível em: <http://bit.ly/3LUweeF>. Acesso em: 14 jul. 2022.

MAGALHÃES, Luís Felipe Aires; BÓGUS, Lúcia Maria Machado; BAENINGER, Rosana. Migrantes haitianos e bolivianos na cidade de São Paulo: transformações econômicas e territorialidades migrantes. **REMHU: Revista interdisciplinar da mobilidade humana**, v. 26, n. 52, p. 75-94, 2018.

MARNDR. Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural. **Situação filière riz**. Port-au-Prince, Haïti, 2016. Disponível em: <http://bit.ly/2wHpSdN>. Acesso em: 24 set. 2022.

MARTIN, Jean-Pierre; ROYOT, Daniel. **Histoire et civilisation des États-Unis: textes et documents commentés du XVIIe siècle à nos jours**. Armand Colin, 2005.

MAT, Louis. Port-au-Prince (1749-1950). **Outre-Mers – Revue d'histoire**, v. 36, n. 127, p. 225-229, 1949.

MENIER, Marie-Antoinette; DEBIEN, Gabriel. **Journaux de Saint-Domingue**. Outre-Mers – Revue d'histoire, v. 36, n. 127, p. 424-475, 1949.

MONTESQUIOU, Alfred de; MELIA, Mike. United States, UN send more troops to help in Haiti. **Tuscaloosa News**, Alabama, EUA, 2010. Disponível em: <http://bit.ly/40FwFgY>. Acesso em: 11 jul. 2022.

NEIBURG, Federico *et al.* **Déchets**. Estigmatisations, commerce, politiques. Porto Príncipe, Haiti: Viva Rio/NuCEC, 2010.

NEIBURG, Federico *et al.* **Les marchés populaires du centre de Port-au-Prince**. Porto Príncipe, Haiti: Viva Rio/CIAT, 2012.

PIERRE, Stéphan. **Dívida externa e subdesenvolvimento no Haiti**. 2019. 49f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu.

PRESSOIR, Gaël *et al.* **Une étude exhaustive et stratégique du secteur agricole/rural haïtien et des investissements publics requis pour son développement**. Cirad. Port-au-Prince, Haïti, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3ZlzsLp>. Acesso em: 12 jun. 2022.

TERRIER, Monique *et al.* **Atlas des menaces naturelles en Haïti**. Port-au-Prince: Bibliothèque Nationale d'Haïti, 2016.

WEBER, Louis. Haïti, une occupation molle. **Savoir/Agir**, Paris, n. 29, p. 75-84, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/40zMlm0>. Acesso em: 14 jul. 2022.



SOBRE OS AUTORES

Organizadores

Silvia Aparecida Zimmermann: Professora na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) no curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD/Unila). Doutora pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). E-mail: silvia.zimmermann@unila.edu.br; silviazcpda@yahoo.com.br

Valdemar João Wesz Junior: Professor na Unila no curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD/Unila) e em Economia (PPGE/Unila). Doutor pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). E-mail: valdemar.junior@unila.edu.br; jwesz@yahoo.com.br

Autores

Ana Alice Aguiar Eleuterio: Bióloga, doutora em Ecologia pela University of Florida, Gainesville, EUA. Professora na Unila. E-mail: ana.eleuterio@unila.edu.br

Antonio de la Peña García: Doutor em Antropologia pela Universidade da Florida, Estados Unidos. Professor Associado do Curso de Graduação em Antropologia e pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Unila, Brasil. E-mail: antonio.delapena@unila.edu.br

Catia Grisa: Mestra em Desenvolvimento Rural, doutora em Ciências Sociais. Professora nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREDES), ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: catiagrisaufrgs@gmail.com

Cinthia Meneces Ramirez: Graduada em Relações Internacionais e Integração pela Unila. E-mail: cinthia8ramirez@gmail.com

Diana Jazmin Britz Cohene: Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento e Bacharel em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar pela Unila. Ex funcionária pública da Prefeitura de Ciudad del Este na Direção de Gestão Ambiental. E-mail: djb.cohene.2017@aluno.unila.edu.br

Dirceu Basso: Mestre e doutor em Desenvolvimento Rural pela UFRGS e docente da Unila. Professor nos Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD) da Unila e da Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável (PPGDRS) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). E-mail: dirceu.basso@unila.edu.br

Edilberto Rojas Rosales: Bacharel em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar pela Unila. Atualmente Avicultor e comerciante na Bolívia. E-mail: edirojas.rosales89@gmail.com

Eric Sabourin: Doutor em Antropologia e Sociologia. Pesquisador titular do Cirad, UMR ART-Dev. Montpellier, França. Pesquisador associado ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural (Mader) da Universidade de Brasília (UnB). Email eric.sabourin@cirad.fr

Geneviève Cortes: Doutora em Geografia. Professora da Universidade Paul Valery de Montpellier, França. Membro da Unidade Mista de Pesquisa em Atores, Recursos, Territórios e Desenvolvimento (UMR Art-Dev). E-mail: genevieve.cortes@univ-montp3.fr

Gustavo Federico Apablaza: Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural Sustentável (PPGDRS/Unioeste). Mestre em Ciência, Tecnologia e Sociedade pela Universidade Nacional de Quilmes, Argentina. Atualmente é bolsista de Doutorado pela Capes na Unioeste. E-mail: gustavo.apablaza@unioeste.br

João Carlos Sampaio Torrens: Sociólogo e mestre em Desenvolvimento Agrícola (CPDA-UFRRJ). Consultor em políticas de desenvolvimento territorial rural e agricultura familiar em diversos países da América Latina e ex-especialista do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). E-mail: joaotorrens@gmail.com

Jonathan Von Below: Engenheiro Florestal pela Universidad Nacional de Misiones e doutor em Ciências Agrárias pela Universidade de Buenos Aires. Atualmente realiza pós-doutorado na Fundación Bariloche (Conicet) e docente na Faculdade de Ciências Florestais em Análise Matemática, Sociologia e Extensão Agrícola, Ecologia e Gestão Ambiental, Ecologia Urbana. E-mail: fombis.von@gmail.com

Joseline Reys Choque: Bacharel em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar pela Unila. E-mail: joseline.rch@gmail.com

Joset E Achelus: Bacharel em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar pela Unila. E-mail: achjoso@hotmail.com

Larissa Loures Mendes: Professora do Departamento de Nutrição da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), nutricionista formada pela Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop) com mestrado e doutorado em Enfermagem pela Escola de Enfermagem da UFMG. Líder do Grupo de Estudos, Pesquisas e Práticas em Ambiente Alimentar e Saúde - Geppaas/UFMG. E-mail: larissa.mendesloures@gmail.com

Melissa Luciana de Araújo: Nutricionista. Doutora em Saúde e Nutrição pela Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop). Docente da Faculdades Kennedy/Pro-move. Pesquisadora do Grupo de Estudos, Pesquisas e Práticas em Ambiente Alimentar e Saúde - Geppaas/UFMG. E-mail: melissaluciana20@gmail.com

Milene Cristine Pessoa: Nutricionista, mestra e doutora em Enfermagem pela UFMG. Professora do Departamento de Nutrição da UFMG. Professora do Programa de Pós-graduação em Nutrição e Saúde da UFMG e Pós-graduação em Saúde e Nutrição da Ufop. Líder do Grupo de Estudos, Pesquisas e Práticas em Ambiente Alimentar e Saúde - Geppaas/UFMG. E-mail: milenecpessoa@gmail.com

Nelson Giordano Delgado: Mestre em economia e doutor em ciências sociais. Professor titular aposentado do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). E-mail: nelsongdelgado@gmail.com

Olivia Souza Honório: Nutricionista pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Doutoranda em Saúde e Nutrição pela Ufop, mestra em Nutrição e Saúde pela UFMG. Pesquisadora do Grupo de Estudos, Pesquisas e Práticas em Ambiente Alimentar e Saúde - Geppaas/UFMG. E-mail: oliviashonorio@gmail.com

Paola Stefanutti: Doutora em Sociedade, Cultura e Fronteiras pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) e doutora em Beni Culturali, Formazione e Territorio pela Università degli Studi di Roma Tor Vergata. Docente de Gastronomia do Instituto Federal do Paraná (IFPR). E-mail: paola.stefanutti@ifpr.edu.br

Paulo Andre Niederle: Doutor em Ciências Sociais pelo CPDA/UFRRJ. Professor dos Programas de Pós-graduação em Sociologia (PPGS) e Desenvolvimento Rural (PGDR) da UFRGS. Coordenador do Grupo de Pesquisa em Sociologia das Práticas Alimentares (Sopas). E-mail: pauloniederle@gmail.com

Regina do Nascimento: Servidora Pública Municipal, atuando na Secretaria da Agricultura. Possui curso superior de Gestão Pública pelo Instituto Federal de Santa

Catarina (IFSC) e Especialização em Gestão Pública, pela Unioeste. Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD/Unila). Email: reginaee@gmail.com

Renato S. Maluf: Professor Titular do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Coordenador do Centro de Referência em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Membro do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. Email: rsmaluf@gmail.com

Valeria Del Rocío Quijozaca Quijosaca: Bacharel em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar, atualmente Técnica do Instituto Nacional Investigación Agropecuária (Iniap) Equador, Galapagos Isla San Cristobal. E-mail: valefiasa@gmail.com

Título	Sistemas alimentares na tríplice fronteira Argentina-Brasil-Paraguai
Organizadores	Silvia Aparecida Zimmermann Valdemar João Wesz Junior
Assistência Editorial	Andressa Marques Taís Rodrigues
Capa	Guilherme Cardoso
Projeto Gráfico	Vinicius Torquato
Preparação	Andressa Marques
Revisão	Renata Moreno
Formato	16x23
Número de Páginas	412
Tipografia	Adobe Garamond Pro
Papel	Alta Alvura Alcalino 75g/m ²
1ª Edição	Novembro de 2023

Caro Leitor,
Esperamos que esta obra tenha
correspondido às suas expectativas.

Compartilhe conosco suas dúvidas e sugestões:

sac@editorialpaco.com.br

 11 98599-3876

Publique sua obra pela Paco Editorial

EDIÇÃO DE QUALIDADE, DIVULGAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO NACIONAL



Teses e dissertações

Trabalhos relevantes que representam contribuições significativas para suas áreas temáticas.



Grupos de estudo

Resultados de estudos e discussões de grupos de pesquisas de todas as áreas temáticas.



Capítulo de livro

Livros organizados pela editora dos quais o pesquisador participa com a publicação de capítulos.




Técnicos e Profissionais

Livros para dar suporte à atuação de profissionais das mais diversas áreas.

Envie seu conteúdo para avaliação:

livros@pacoeditorial.com.br

11 4521-6315

 11 95394-0872

www.editorialpaco.com.br/publique-na-paco/

Todo mês novas chamadas são abertas:

www.editorialpaco.com.br/capitulo-de-livros/

Conheça outros títulos em
www.pacolivros.com.br

PACO  EDITORIAL

Av. Carlos Salles Block, 658
Ed. Altos do Anhangabaú – 2º Andar, Sala 21
Anhangabaú - Jundiaí-SP - 13208-100