

**TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 113**

**SEGURANÇA ALIMENTAR SOB O PRISMA DAS  
POLÍTICAS URBANAS DE ABASTECIMENTO**

**Altivo R. A. de Almeida Cunha  
Mauro Borges Lemos**

**Abril de 1997**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL**

**SEGURANÇA ALIMENTAR SOB O PRISMA DAS  
POLÍTICAS URBANAS DE ABASTECIMENTO**

**Altivo R. A. de Almeida Cunha**

Professor do Departamento de Economia da FACE/UFMG

**Mauro Borges Lemos**

Professor do Cedeplar/UFMG e do Departamento de Economia da FACE/UFMG.

**CEDEPLAR/FACE/UFMG  
BELO HORIZONTE**

**1997**

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	4
2. ORIGENS E EVOLUÇÕES DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR .....	4
2.1. O Alimento como Bem Estratégico Nacional .....	4
2.2. A "Solução" da Revolução Verde: A disponibilidade de alimentos como função de produção suficiente .....	5
2.3. Segurança Alimentar como Auto-Suficiência Produtiva e Direito Fundamental.....	7
3. OS "VALORES" DOS ALIMENTOS E SUAS IMPLICAÇÕES COMO REORDENAÇÃO DE INTERESSES .....	9
4. O ESPAÇO URBANO COMO NUCLEADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR .....	19
4.1. Segurança Alimentar e Acessibilidade Urbana de Alimentos e Informações: o caso Belo Horizonte.....	20
CONCLUSÕES.....	23
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	24

## 1. INTRODUÇÃO

O conceito de Segurança Alimentar tem sido crescentemente utilizado para expressar uma ampla gama de significados e interesses envolvendo a questão alimentar e as políticas públicas. Diversas formulações na literatura sugerem interpretações complementares, outras antagônicas e muitas delas enfatizam o conceito de Segurança Alimentar como originalmente formulado, como um conceito macro, nacional, em termos de significância e aplicabilidade.

A transposição do conceito de Segurança Alimentar para a dimensão urbana requer que se analisem as suas implicações e significados a partir da nucleação de interesses e preocupações locais.

No primeiro tópico deste artigo são analisadas as formulações e as evoluções do conceito de Segurança Alimentar em um contexto marcado pelas políticas públicas dos países desenvolvidos e da contribuição de organismos internacionais como a FAO.

No segundo tópico, são relacionadas às diversas interpretações presentes na literatura do conceito de Segurança alimentar e o conjunto de políticas e iniciativas articuladas ou nucleadas por estes distintos interesses.

No terceiro tópico, é enfatizada a instância urbana como nucleadora de esforços de segurança alimentar, tomando a experiência das políticas de abastecimento de Belo Horizonte como referencial de interpretação do conceito de Segurança Alimentar na esfera local.

## 2. ORIGENS E EVOLUÇÕES DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR

### 2.1. O Alimento como Bem Estratégico Nacional

O conceito de segurança alimentar surge nos países desenvolvidos como uma referência básica de desenvolvimento econômico e social baseada na disponibilidade interna de alimentos para a população.

Os países europeus e asiáticos, que atravessaram períodos de guerras prolongadas, puseram em prática políticas de auto-suficiência alimentar visando uma ação coordenada sobre as etapas de produção agropecuária, transformação agroindustrial, distribuição e consumo alimentar.

Neste contexto, o alimento é enfocado como um *bem nacional estratégico*, tal como os insumos energéticos, como o petróleo ou energia elétrica. O que sobressai nesta concepção é o caráter de segurança estratégica vinculada à dimensão nacional.<sup>1</sup>

Observa-se nas políticas agrícolas e sociais da Comunidade Econômica Européia, nos EUA e Japão que estas ações priorizaram a sustentação econômica e social dos diversos grupos que estão envolvidos na produção alimentar, no fornecimento interno e na disponibilidade de alimentos para a população.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Diversos autores estabelecem uma relação direta entre o conceito de Segurança Alimentar e o significado estratégico-militar das políticas européias e norte-americanas. A respeito ver ABRAMOVAY (1992), VEIGA, (1991). Uma boa síntese do significado estratégico destas políticas é encontrada em MARQUES (1996a).

<sup>2</sup> Para uma análise das políticas agrícolas dos países desenvolvidos, ver FONSECA, (1994)

Basicamente, os princípios das políticas agrícolas nestes países estabelecem ações de estímulo aos produtores e não de apenas de incentivo aos produtos. A diferença é importante, uma vez que implica o reconhecimento de estruturas sociais específicas que estão envolvidas na produção de alimentos básicos.

No campo da produção agropecuária articulam-se a estruturação de uma eficiente rede de pesquisa tecnológica e extensão rural, a educação e capacitação dos produtores, no âmbito de suas comunidades, e no conhecimento de cada realidade local e suas necessidades específicas. Eficientes e detalhados acompanhamentos permitem o conhecimento individual da área e performance produtiva de cada produtor nestes países.

Destacam-se expressivas políticas ativas de estímulo à produtividade e sustentação da renda rural amparados em vultosos subsídios aos preços dos produtos agrícolas. Adicionalmente mantêm-se políticas de incentivo agroindustrial e de busca de eficiência na cadeia de distribuição e de incentivos e subsídios à exportação.

O sucesso destes objetivos levou a situações de *superávit* alimentar nos países desenvolvidos. A Política Agrícola Comum (PAC) adotada pelos países que compõem a Comunidade Econômica Européia, bem como as leis agrícolas norte-americanas, mantêm programas de redução de área plantada em que os produtores recebem pagamentos e vantagens monetárias para reduzir sua produção e diminuir os excedentes produtivos nacionais. (FONSECA, 1994).

Outro exemplo é o do Japão, país como limitados recursos naturais, e que produz todo o arroz alimento básico de sua população - que necessita, ainda que os custos de produção do arroz nacional japonês sejam, em média, cinco vezes superior aos custos do produto disponível no mercado internacional.

A visão de independência e soberania alimentar prepondera sobre a idéia de especialização e vantagens comparativas. Independente do fato de determinado país possuir desvantagens econômicas na produção de alimentos básicos (em relação a outros países que podem produzir estes alimentos a menores custos) este enfoque de Segurança Alimentar pressupõe um grau de auto-suficiência produtiva nacional que permite o fornecimento mínimo essencial para as necessidades nutricionais para a população destes países.

Além da disponibilidade física da produção, estes países reconhecem as questões relativas às desigualdades nas oportunidades de obtenção de alimentos entre os vários grupos sociais. Uma série de programas sociais, que envolvem instrumentos de auxílio-desemprego, complementação de renda monetária e auxílio alimentação, como o programa de *Food Stamps* nos EUA, fecham o círculo das iniciativas de Segurança Alimentar em torno do eixo da disponibilidade e equidade (acesso universal) nacional dos alimentos (REIS & ANDRADE, 1993).

## **2.2. A "Solução" da Revolução Verde: A disponibilidade de alimentos como função de produção suficiente**

O sucesso das experiências dos países desenvolvidos contrapõe-se às situações verificadas nos países subdesenvolvidos. Fome e doenças endêmicas, mortalidade infantil, o êxodo rural sem a incorporação urbana dos migrantes, a concentração da propriedade da terra, o alto custo de vida

representado pelos alimentos para as classes mais baixas tornaram-se problemas de natureza supranacional.

O reconhecimento de uma realidade dual, que contrapõe um mundo rico e bem alimentado nas nações desenvolvidas e um mundo pobre, desnutrido e faminto nos países subdesenvolvidos, chamou a atenção de organismos internacionais para a necessidade de promover o crescimento da oferta de alimentos nestes países.

O diagnóstico básico da insegurança alimentar pautou-se no *déficit* na produção de alimentos e suscitou a difusão de uma série de ações coordenadas internacionalmente com o intuito de promover o aumento da oferta nacional de alimentos em países menos desenvolvidos.

Organismos internacionais como o Banco Mundial, fundações de pesquisa e institutos internacionais vinculados a grandes empresas multinacionais contribuíram na difusão de um modelo de produção alimentar, que ficou conhecido como "*Revolução Verde*", orientado para o aumento expressivo das produções nacionais de alimentos.

A "*Revolução Verde*" expressa o aumento de produtividade das principais culturas, em especial dos grãos em países em desenvolvimento, difundindo o uso de sementes melhoradas geneticamente para responder à adubação química intensiva, utilizando máquinas e equipamentos que permitem o cultivo em larga escala e na utilização de insumos químicos (os defensivos ou agrotóxicos) para combater a ocorrência de pragas e doenças agrícolas. Um instrumento fundamental deste modelo é a disponibilidade de crédito para a aquisição dos insumos modernos por parte dos produtores rurais.<sup>3</sup>

O modelo de desenvolvimento rural da "*Revolução Verde*" apresentou, no entanto, resultados contraditórios. A elevação da produtividade e da produção agrícola não logrou a redução equivalente nos índices de desnutrição nacionais nos países em desenvolvimento. Adicionalmente, gerou uma série de desequilíbrios ambientais decorrentes das práticas monoculturistas e de exploração intensiva como a contaminação de lençóis freáticos, a destruição de mananciais e intensos processos de erosão devido ao desmatamento ou ao manejo inadequado de solos.

No caso brasileiro, onde o crédito rural subsidiado na década de 70 foi o principal instrumento de modernização da agricultura, este modelo de desenvolvimento agrícola contribuiu para intensificar o processo de concentração fundiária e de renda atingindo graus de elevada desigualdade, deflagrando um processo descrito como "modernização conservadora" da agricultura, em que o processo de desenvolvimento tecnológico não foi acompanhado de mudanças estruturais nas relações econômicas e sociais (GRAZIANO DA SILVA, 1996).

Assim, embora o Brasil tenha experimentado um crescimento expressivo de sua produção agrícola nos últimos 25 anos, com o aumento da disponibilidade potencial *per capita* de alimentos, a expansão produtiva nacional não se inseriu na concepção do alimento como bem estratégico.

A política agrícola brasileira se orientou basicamente para a busca de vantagens e competitividade para o produto brasileiro (e não necessariamente para os produtores) estabelecendo uma artificial dicotomia de produtores agrícolas: aqueles que produzem para exportação, tiveram sua

---

<sup>3</sup> Para uma descrição do processo de desenvolvimento agrícola da "Revolução Verde" ver HAYAMI & RUTTAN (1988).

renda mantida em níveis elevados, permitindo seu desenvolvimento tecnológico e comercial; e os produtores cuja exploração é destinada à produção de produtos alimentares consumidos internamente, em sua maioria privados dos benefícios das culturas exportáveis e à margem dos incentivos à organização e capacitação tecnológica.

Esta contradição levou o Brasil a uma situação peculiar: grande produtor mundial de grãos, com vasta área agricultável, possuidor do maior rebanho comercial bovino do mundo, o Brasil é, atualmente, um dos principais importadores mundiais de leite e trigo, além de expressivo importador de milho e arroz. O acesso da população à proteína de origem animal é restrito e o consumo ponderado de carnes por faixas de renda é fortemente desigual.

A insuficiência do diagnóstico da insegurança alimentar como função exclusiva do *déficit* da produção alimentar levantou a necessidade de uma visão mais aprofundada sobre a questão, que envolvesse a noção de acessibilidade aos alimentos.

### **2.3. Segurança Alimentar como Auto-Suficiência Produtiva e Direito Fundamental**

A difusão do conceito de Segurança Alimentar como um estado de Bem-estar nacional teve na ação da FAO (*Food and Agriculture Organization*), órgão internacional vinculado à ONU que trata da produção agrícola e alimentar, seu principal difusor. A partir de uma série de eventos e fóruns internacionais com a participação de entidades governamentais e não governamentais, a FAO contribuiu na difusão de uma formulação ampliada do conceito de Segurança Alimentar que conjuga a auto-suficiência alimentar à questão da equidade, ou seja, o acesso universal aos alimentos dentro de um recorte nacional.

A Segurança Alimentar expressaria uma situação de Bem-estar social onde nenhum cidadão seria privado de alimentos necessários em quantidade, qualidade nutricional e sanitária adequadas às suas necessidades individuais.

Como atributos da disponibilidade agregada de alimentos (ou seja, a auto-suficiência nacional de alimentos) são considerados como básicas quatro condições: *suficiência*, *estabilidade*, *autonomia* e *sustentabilidade* na produção de alimentos (VALENTE *et alii*, 1995).

A *suficiência* entendida como a produção em quantidade necessária para atender as necessidades de consumo básico da população, deve ser mantida em níveis constantes e estáveis ao longo do tempo. A *estabilidade* pressupõe uma estrutura produtiva organizada, para evitar flutuações sazonais de oferta e preços. A estabilidade implica, portanto, maturidade das organizações e das políticas que permitam uma oferta equilibrada e contínua.

Esta situação pressupõe, por sua vez, uma *autonomia* nacional na produção alimentar, expressa na oferta de insumos, tecnologia e meios de produção que permitam produzir alimentos sem depender essencialmente de importações.

Uma quarta condição é a da *sustentabilidade* da produção de alimentos do ponto de vista ambiental, aspecto necessário para garantir a produção de alimentos no longo prazo sem que haja uma destruição dos recursos naturais que permitem a produção alimentar.

O reconhecimento de que a oferta ou disponibilidade física de alimentos é uma condição necessária mas não suficiente para promover o acesso aos alimentos para toda a população conduz ao reconhecimento de situações de desigualdade nas oportunidades de diferentes grupos sociais em obter alimentos necessários à sua sobrevivência.

É sabido que uma oferta ampliada de produtos muitas vezes não é suficiente para garantir um preço acessível dos alimentos a toda população. Estruturas produtivas não concorrenciais ou oligopolizadas, sem regulação ou coordenação externa procuram maximizar lucro e não maximizar o consumo. Adiciona-se como atributo de acessibilidade a *coordenação* das cadeias produtivas.

Ações de *coordenação* das cadeias produtivas devem estimular a concorrência, estabelecendo regras de comportamento de preços e oferta, estimular a distribuição espacial dos equipamentos de comercialização, oferecendo informações que permitam aos agentes produtivos e aos consumidores racionalizarem seus custos e permitir que a oferta de alimentos possa se tornar acessível a menores preços.

No entanto, observa-se que para grupos sociais abaixo da linha de pobreza, a redução do preço como elemento de acessibilidade não é suficiente para garantir o provimento de suas necessidades alimentares básicas. Ações *compensatórias* de distribuição alimentar dirigidas a estas parcelas da população têm se afigurado como uma alternativa levada a cabo em muitos países, inclusive o Brasil. A diferença é que a assistência alimentar tem ocorrido, muitas vezes no Brasil, em caráter oportunista e clientelista e não de forma estrutural.

Ao considerar a questão da *equidade*, o conceito de Segurança Alimentar assume o caráter de Direito fundamental, mais além do que um estado de Bem-estar social. Esta passagem conceitual é importante porque envolve um redimensionamento da questão, passando da esfera nacional, ou coletiva, para a esfera individual. Envolve, portanto, o reconhecimento das diferenças entre os indivíduos na questão alimentar. Indivíduos que são biologicamente vulneráveis e têm necessidades nutricionais básicas específicas, como gestantes, nutrízes, crianças, idosos, diabéticos, enfermos, têm o direito de ter assegurado seu acesso aos alimentos que lhes são necessários a sua condição.

São atributos portanto da equidade as *oportunidades sociais* e o *atendimento às necessidades individuais*. Como *estado de Bem-estar* e como *Direito Fundamental*, o conceito de Segurança Alimentar envolve uma relação direta da condução de políticas públicas e com a ação organizada da sociedade para o estabelecimento de suas condições.

Ao envolver uma estreita lógica entre *eficácia* e *eficiência produtiva* e *equidade* de consumo, o conceito de Segurança Alimentar propicia uma importante convergência de interesses entre as políticas consideradas como setoriais e políticas sociais, agregando à estas as iniciativas de natureza não-governamental.

Esta natureza pública, não apenas como atribuição do Estado é o espaço de ações que o conceito de Segurança Alimentar procura nuclear.



### 3. OS "VALORES" DOS ALIMENTOS E SUAS IMPLICAÇÕES COMO REORDENAÇÃO DE INTERESSES

A natureza pública ou social do conceito de Segurança Alimentar agrega uma série de visões e abordagens que expressam os interesses de grupos sociais e econômicos.

Do conceito original, que vê no alimento um bem estratégico no âmbito nacional, há uma série de desdobramentos e recortes em que a própria condição nacional pode ser atenuada ou descaracterizada. O próprio sentido de *Segurança* como precaução ao conflito bélico, se transformou pela mudança do sentido das guerras. Aos conflitos tribais que se espalham pela Europa, Ásia, África e Américas e aos conflitos sociais adicionam-se as guerras comerciais.

As interpretações do conceito de Segurança Alimentar estabelecem diversos atributos ao alimento que expandem, ou superam, seu papel como bem estratégico nacional. Diversos enfoques que hoje emergem na discussão desta questão atribuem aos alimentos diversos papéis ou "valores" específicos. Como afirmam GOODMAN & REDCLIFT (1991) os processos tecnológicos e econômicos que marcam o desenvolvimento do sistema agroalimentar se refletem não apenas no comportamento humano, mas também na percepção humana. A análise destas percepções, aqui expressas como "valores" dos alimentos envolvem tanto a ideologia da preparação e consumo alimentar como aspectos da divisão do trabalho.

Estes valores não-excludentes, mas que estabelecem diferentes hierarquias de problematização da questão da Segurança Alimentar reconhecem nos alimentos os papéis de: a) alimento como bem salário (*food security*); b) alimento seguro (*food safety*), c) alimento saudável (*food healthy*), d) alimento prático (*convenience food*), e) alimento típico, 1) alimento natural, g) alimento produzido dignamente, h) alimento produzido com eficiência, i) alimento como qualidade de vida urbana.

Como coloca ORTEGA (1995), os diversos interesses na cadeia agroalimentar propiciam formas de organização e coordenação pelas instituições envolvidas criando um ambiente regulado pelas organizações setoriais, ou corporatistas.<sup>4</sup> A descrição destas ênfases diferenciadas sobre a questão alimentar é desenvolvida de forma não exaustiva a seguir, procurando identificar as principais contribuições e as Políticas Públicas comumente relacionadas a estes aspectos.

#### a) Alimento como bem-salário

A visão original de Segurança Alimentar, como abordado anteriormente, baseia-se na visão de produção e disponibilidade suficiente de bens alimentares dentro do conceito de "*food security*".

Além da visão de bem estratégico nacional, a disponibilidade suficiente de alimentos é considerada um fator importante para garantir a reprodução da força de trabalho, através do aumento do salário real decorrente da diminuição dos custos de aquisição dos alimentos.

---

<sup>4</sup> Para uma descrição dos modelos de interpretação corporatista, ver ORTEGA (1996)

Diversos trabalhos têm enfatizado a necessidade de compreensão e mensuração dos níveis de *"insegurança alimentar"* a partir dos indicadores de acesso aos alimentos medido pela disponibilidade de renda e nível de pobreza, situando como principal condicionante da acessibilidade aos alimentos a distribuição e o nível de renda (GRAZIANO DA SILVA, 1993; HOFFMANN, 1995) ou na disponibilidade física de alimentos produzidos internamente (HOMEM DE MELO, 1988; ALVES & CONTINI, 1992; CARVALHO FILHO, 1995).

A redução dos dispêndios familiares com alimentação pode aumentar a disponibilidade no orçamento doméstico para outros gastos essenciais, como saúde, habitação, vestuário, etc. ou favorecer mudanças qualitativas, em termos nutricionais e sanitários, na aquisição de alimentos para os membros das famílias que têm necessidades nutricionais diferenciadas, como crianças. Neste sentido a *"insegurança alimentar"* poderia ser avaliada a partir de investigações de grau de desnutrição medidas por avaliações antropométricas, como destaca MONTEIRO (1995).

Diversos exemplos de ações e políticas direcionadas em diversos níveis federativos de atuação com o objetivo de promover a disponibilidade alimentar envolvem ações de:

- a) aumento da disponibilidade física da produção via aumento da produtividade da produção e da oferta agregada de alimentos,
- b) diminuição dos custos de produção e de transação e otimização das relações comerciais, reduzindo o preço final de alimentos,
- c) ações que buscam a equidade do acesso de alimentos através de fornecimento subsidiado total ou parcialmente.

Avaliações do desempenho e importância de Políticas Públicas de melhoria da acessibilidade de cada uma destas ações têm sido crescentemente enfocadas em diversos trabalhos acadêmicos. Pode-se relacionar, ainda que de forma não exaustiva, diversos trabalhos que abordam estes aspectos. Em relação ao aumento da disponibilidade física de alimentos os trabalhos de HOMEM DE MELO (1988), ALVES & CONTINI, (1992); sobre a eficiência dos mecanismos públicos de comercialização atacadista, os trabalhos de MAIMON (1991) e FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1994); sobre perdas agrícolas, RESENDE (1993); sobre a avaliação de políticas locais de abastecimento e regulação de preço, LEMOS & CUNHA (1994), NABUCO (1995) POMPEMMAYER (1996) e MALUF (1992); sobre as ações de distribuição alimentar PELIANO (1993).

Ao nível nacional as iniciativas de promoção de disponibilidade alimentar envolvem uma série de alternativas conjugadas. Além das atribuições específicas das políticas sociais como educação, saúde e previdência, de políticas de desenvolvimento econômico, como transporte, energia e comunicações e de políticas monetária, tributária e cambial, que atuam indiretamente na disponibilidade e acesso alimentar, e tomando como exemplos as práticas mais comuns de políticas de acessibilidade alimentar pode-se relacionar no âmbito federal, as seguintes linhas básicas:

▪ ***Programas de melhoria e estímulo à produção e transformação agropecuária***, que envolvem:

- pesquisa e difusão tecnológica,
- extensão rural,
- crédito agrícola e de comercialização,
- capacitação tecnológica de produtores,
- mecanismos de acesso à terra e regulação fundiária
- mecanismos de sustentação de renda agrícola
- incentivo agroindustrial

▪ ***Programas e iniciativas de estabilização de oferta e preços***, que envolvem:

- formação de estoques públicos
- programas de estímulo ao armazenamento privado
- mecanismos de informação de preços e safras
- estruturação de mercados de *commodities* e mercados futuros
- programas de diminuição de perdas agrícolas e de processamento

▪ ***Programas e iniciativas de disponibilidade alimentar para segmentos específicos***

- programas de alimentação escolar
- programas de alimentação de trabalhadores (PAT)
- programas emergenciais de distribuição alimentar

No âmbito estadual, as iniciativas básicas envolvem:

▪ ***Programas de melhoria e estímulo à produção agropecuária***

- pesquisa e difusão tecnológica adaptadas às condições regionais
- extensão rural
- capacitação tecnológica de produtores
- criação de mecanismos de acesso à terra

▪ ***Programas de centralização da comercialização e de redução da incerteza***

- estruturação de centrais de abastecimento regionais
- mecanismos de informação de preços
- programas de plantio programado

▪ ***Programas e iniciativas de disponibilidade alimentar para segmentos específicos***

- programas de alimentação escolar
- programas emergenciais de distribuição alimentar

No âmbito municipal, as iniciativas de aumento da disponibilidade alimentar envolvem:

▪ ***Programas de regulação de preços urbanos***

- estruturação programas que visam a redução de preços em equipamentos de comercialização
- programas de estímulo à descentralização urbana de equipamentos de comercialização
- mecanismos de informação de preços
- programas de incentivo ao fluxo intermunicipal de alimentos

▪ ***Programas e iniciativas de disponibilidade alimentar para segmentos específicos***

- programas de alimentação escolar
- programas emergenciais de distribuição alimentar.

**b) Alimento seguro**

O termo Segurança Alimentar no Brasil abarca duas noções distintas quando analisada a origem do conceito em língua inglesa. A expressão *food security* expressa a preocupação com o acesso quantitativo, ao passo que a expressão de *food safety* refere-se ao acesso aos alimentos com adequadas condições de qualidade sanitária e comercial.

Alguns especialistas têm proposto a utilização do neologismo "Segurança Alimentar" para distinguir a busca e necessidade de oferta de "valores qualitativos" associados aos alimentos, responsáveis pela oferta de alimentos produzidos e elaborados dentro de padrões sanitários adequados e comercializados dentro de condições que permitem um melhor aproveitamento de suas qualidades nutricionais e de rendimento no preparo.

Esta preocupação envolve, portanto, a transmissão de valores de qualidade sanitária que vão desde a utilização de insumos químicos, defensivos e medicamentos, à produção, transformação, conservação e comercialização de produtos alimentares. Esta abordagem tem sido enfatizada por pesquisadores na área da saúde, e divulgada por organismos internacionais como a Organização Mundial de Saúde - OMS.<sup>5</sup>

Objeto crescente de preocupação de países que efetivamente já solucionaram a questão de *food security*, a busca de ações em prol da qualidade sanitária e comercial dos alimentos tem envolvido, desde sua origem, um expressivo envolvimento de setores não governamentais, especialmente na ação coordenada de grupos de consumidores urbanos.

Outra importante fonte de pressão, neste sentido, parte de setores produtivos dos países centrais que estabelecem padrões sanitários para a importação de produtos alimentares, constituindo barreiras sanitárias que muitas vezes são mais eficientes do que barreiras comerciais e neste aspecto, menos sujeitas a questionamentos em fóruns de regulação do comércio internacional.

Seguindo o mesmo escopo anterior, podemos evidenciar as principais ações de políticas nos diversos níveis federativos.

No âmbito federal, destacam-se:

▪ ***Programas de fiscalização e inspeção sanitária***

- Ações normativas para comércio interestadual e internacional (SIF)
- Normas de embalagem e conservação
- Normas e padrões de qualidade comercial

---

<sup>5</sup> A respeito ver, por exemplo, KÄFERSTEIN, "Segurança Alimentar, elemento essencial dos cuidados primários de saúde", Revista *Saúde no Mundo*, Genebra, Organização Mundial da Saúde, outubro, 1983, p. *apud* MARQUES, 1996.

▪ ***Programas de erradicação de zoonoses e de medidas fito-sanitárias***

– Estabelecimento de barreiras fito e zoo sanitárias internacionais e interestaduais

▪ ***Leis de proteção ao consumidor e registro alimentar***

– Exigência de indicação de prazo de validade dos alimentos

– Exigência de indicação de origem dos produtos

– Normas e padrões de qualidade comercial

▪ ***Normas de registro de produtos*** (Ministérios da agricultura e saúde)

▪ ***Selos e certificados privados de qualidade e origem***

No âmbito estadual, destacam-se:

▪ ***Programas de fiscalização e inspeção sanitária***

– Ações normativas para comércio intermunicipal (SIE)

▪ ***Programas de erradicação de zoonoses e de medidas fito-sanitárias***

– Estabelecimento de barreiras fito e zoo sanitárias interestaduais e intermunicipais

▪ ***Agências de defesa dos direitos do consumidor*** (sistema PROCON)

No âmbito municipal, destacam-se:

▪ ***Agências de defesa dos direitos do consumidor*** (sistema PROCON)

▪ ***Programas de fiscalização e inspeção sanitária*** (vigilância sanitária)

– Código sanitário e de postura

▪ ***Organizações comunitárias e de grupos de consumidores***

**c) Alimento saudável**

Em adição à questão sanitária, a preocupação com os valores nutricionais específicos dos alimentos tem sido objeto de diversas iniciativas associadas à disponibilidade de nutrientes essenciais, como vitaminas, proteínas, micronutrientes, teor de gorduras e fibras, açúcares. *Food healthy*, ou alimentação saudável, é uma dimensão da questão alimentar que envolve três ênfases.

Uma ênfase coletiva, referente à acessibilidade aos nutrientes essenciais e que problematiza a questão da chamada "fome oculta". Incidente em segmentos da população que, apesar de ter acesso a um número de calorias suficiente, apresenta déficit de nutrientes essenciais como proteínas, vitaminas ou micronutrientes. Alguns pesquisadores e especialistas do campo de nutrição têm se referido à esta questão como "Segurança Nutricional".

Nota-se que esta ênfase aproxima-se da questão de *food security* na medida em que pressupõe a equidade de acesso aos nutrientes essenciais, de forma que as políticas e ações orientadas para atender esta questão se assemelham ou complementam aquelas típicas de *food security*, enfatizando, no entanto, a disponibilidade e acessibilidade de proteínas de origem animal (carnes e leite) e vitaminas e outros nutrientes, como no caso de frutas e hortaliças.

Trabalhos recentes têm enfatizado a questão dos diversos padrões de consumo nutricional presentes nas cestas alimentares em função do nível e distribuição de renda, (LE MOS & CUNHA, 1994; MAGALHÃES, 1995), o que permite uma avaliação da acessibilidade aos alimentos básicos por classes de renda. Esta abordagem favorece também a análise dos diversos padrões alimentares regionais, aspecto abordado na análise do “alimento típico”.

Uma segunda ênfase na questão da alimentação saudável está relacionada aos hábitos alimentares urbanos, com a preocupação de fornecimento de alimentos com qualidades nutricionais associados a hábitos saudáveis, como baixos teores de colesterol, gorduras e açúcares, de produtos com ausência de nutrientes potencialmente cancerígenos, alimentos ricos em fibras, etc.

Esta preocupação vinculada ao hábito alimentar urbano, geralmente associado aos níveis de renda mais elevados, favorece uma articulação de demandas de consumidores, a difusão de práticas alimentares como questão de saúde e de estratégias das empresas alimentares de diversificação e diferenciação de produtos. Este tripé montado em favor desta questão é condicionado, portanto, de ações de saúde, distribuição de renda e conseqüente aumento do mercado consumidor potencial e de dinamismo e modernização das empresas produtoras de alimentos.

Uma terceira ênfase refere-se à disponibilidade de alimentos para demandas nutricionais específicas dos indivíduos em situações de vulnerabilidade biológica, como é o caso de nutrízes, gestantes e crianças, ou portadores de enfermidades específicas como diabéticos, alérgicos a determinados nutrientes (como no caso da alergia à lactose), etc.

As iniciativas e gestões nos diversos níveis federativos perpassam basicamente, no âmbito federal:

- ***Aparato legal determinando regras de composição nutricional***

- ***Exigência de apresentação da composição nutricional***

- ***Ação articulada com políticas de saúde***

Nos âmbitos estaduais e municipais, destacam-se:

- ***Programas de informação de valores nutricionais***

- ***Ações específicas para acesso alimentar para demandas específicas***

- ***Programas de alimentação a grupos biologicamente vulneráveis*** (crianças, nutrízes e gestantes, idosos, enfermos)

#### **d) Alimento prático**

Associado ao hábito de consumo urbano, observa-se uma crescente demanda por produtos que carreguem valores de praticidade e conveniência de preparo e consumo. Cresce a importância da oferta de alimentos com diferentes técnicas de preparo e conservação como produtos enlatados, refrigerados, "longa vida" e de preparo doméstico com utilização crescente de eletrodomésticos como *freezers* e fornos de microondas.

Uma interpretação da importância destes "valores" de praticidade alimentar como fator de transformação do sistema agroalimentar é dada por GOODMAN & REDCLIFT (1991) que investigam as variações no consumo e as conseqüentes adaptações na cadeia alimentar, a partir das mudanças na força de trabalho com a crescente participação da mulher no trabalho fora do domicílio. A mudança da rotina da preparação do alimento nos domicílios, como expressas no sugestivo título do capítulo '*food into freezer: women into factories*' indica a necessidade de compreender as relações entre desenvolvimento de técnicas de preparo e de valores de informação sobre a reestruturação do sistema agroalimentar moderno.

Estas tendências incluem a adição sucessiva de qualidades diferenciadas à matéria-prima agrícola pelas agroindústrias que se expressam na busca de durabilidade, estabilidade, padronização, economia dos tempos de trabalho doméstico e de acesso aos produtos, diferenciação e informação em adaptação às expectativas dos consumidores finais (FANFANI *et. alii.* 1990:21).

Neste caso, os interesses das indústrias de bens de consumo duráveis, indústrias alimentares e dos consumidores se dá de forma semelhante à demanda por produtos diferenciados de "baixos teores".

Como decorrência destes hábitos de consumo, uma importante questão colocada refere-se às conseqüências sobre a organização dos equipamentos de abastecimento, como hiper e supermercados, lojas de conveniência, sacolões, açougues, padarias e outros, principalmente no que se refere e aos efeitos desta competição, que muitas vezes favorece aos grandes capitais de varejo e os setores modernizados, eliminando competidores e favorecendo a elevação de preços e à concentração de equipamentos referente à distribuição locacional intra-urbana.

O outro aspecto envolvido nesta questão é a crescente importância da alimentação fora da residência, que tem implicações específicas em termos de demanda de fiscalização sanitária e de hábitos alimentares saudáveis.

#### **e) Alimento típico**

A questão alimentar envolve condicionantes sócio-culturais que determinam muitas vezes uma fronteira de preocupações específicas que estão relacionadas à questão da alimentação segura ou saudável, em diversos padrões regionais.

Hábitos alimentares típicos podem favorecer dietas excessivamente ricas em nutrientes, como gordurosos e calóricos, de alimentos irritantes como os apimentados, ou de carência de nutrientes essenciais, favorecendo a ocorrência de problemas de saúde específicos,

Podem também valorizar alimentos mais expostos a problemas sanitários como, vísceras, alimentos de baixa conservação, alimentos preparados em condições de difícil controle sanitário associados à produção artesanal.

O hábito de preparo e consumo, como alimentos crus, de origem vegetal e animal, consumidos com as mãos também envolvem questões sanitárias e de conscientização e normatização sanitária.

Do ponto de vista de mensuração, como destacam LEMOS & CUNHA (1994) a elaboração de cestas regionais típicas que captam os padrões de alimentação regional constituiriam instrumentos de avaliação tanto da adequação da dieta regional aos preceitos "saudáveis" como de acessibilidade a alimentos importantes nas cestas regionais típicas, que transcendem a questão nutricional e se referem às práticas de sociabilidade como o caso do mate gaúcho, da lingüiça mineira etc.

#### **f) Alimento natural**

As tendências de consumo atuais (GOODMAN & REDCLIFT, 1991) têm reforçado padrões de resistência à industrialização, valorizando os aspectos de 'saudável' e 'ecologicamente solidários' ("ecologically-friendly") nos alimentos.

A resposta da indústria alimentar frente a estas tendências de consumo tem sido a de responder através de duas estratégias: a valorização do aspecto 'saudável', através de processo produtivos ou de adição de componentes nutricionais associados como saudáveis (redução de colesterol, adição de vitaminas) e através da incorporação de informações em seus produtos, promovendo um 'reposicionamento' comercial do produto através de mudanças mais na forma de apresentação do que na composição dos produtos (GOODMAN E REDCLIFT, 1991:240). Na mudança nos padrões de consumo, o que as pessoas buscam como 'natural' nos alimentos observa-se que na prática podem representar produtos mais processados.

No entanto, observa-se que em decorrência de valores de busca de alimentos saudáveis e de padrões culturais específicos, vêm crescendo a exigência de consumidores associados a um patamar de renda mais elevada por produtos elaborados sem a adição de elementos químicos.

Esta exigência se refere tanto à etapa produtiva, com a não utilização de insumos modernos como adubos químicos, agrotóxicos como inseticidas, fungicidas e herbicidas (e em alguns casos até na recusa de sementes melhoradas por processos biotecnológicos sofisticados) envolvendo também a preocupação relativa ao processo de transformação, com a ausência de conservantes, corantes, estabilizantes e outros aditivos químicos.

A demanda por produtos naturais pode transcender a questão nutricional ao premiar ou aumentar a disposição de gasto para aqueles produtos obtidos com um menor atrito ambiental. Mesmo produtos "não-naturais" procuram embutir elementos de menor atrito ambiental ao utilizar embalagens recicláveis.

Esta demanda direcionada abre espaços para a criação de nichos comerciais que revalorizam formas tradicionais, ou pré-industriais, de cultivo e exploração, embora sejam requeridos valores "pós-fordistas" de especialização como controle sanitário, ambiental e gerencial, atributos de informação sobre técnicas e origem.



Estas condições criam a necessidade de mecanismos públicos ou privados associados à noção de selos ou certificados de qualidade e de origem.

#### **g) Alimento produzido dignamente**

Em adição aos valores ambientais, é crescente uma expansão deste conceito para uma "ecologia antrópica", em que a obtenção de produtos alimentares se dê a partir de práticas produtivas que não utilizem trabalho servil ou escravo, trabalho infantil, e que priorizem produções comunitárias.

Objeto de preocupação de entidades como a Organização Internacional do Trabalho - OIT - órgão que procura estabelecer bases internacionais para regular relações trabalhistas e recentemente a Organização Mundial do Comércio - OMC - que tem procurado incluir em suas deliberações a condenação ao trabalho infantil e ao trabalho escravo, embora tais argumentações, no caso da OMC, venham sendo interpretadas como uma tentativa de imposição de barreiras comerciais principalmente aos países asiáticos (VEJA, DEZ/1996).

No caso do setor agrícola, as iniciativas da associação ABRINQ tem se mostrado bem sucedidas na condenação ao trabalho infantil, com o anúncio de montadoras de automóveis de eliminar de sua cadeia comercial, produtos produzidos a partir de trabalho infantil, como é o caso do carvão vegetal em diversas explorações brasileiras.

Estas regras ecológicas, ambientais ou antrópicas, criam barreiras e comerciais podem contribuir no intuito de melhorar as condições sociais.

#### **h) Alimento produzido com eficiência**

Duas visões sobre a produção de alimentos a partir de parâmetros de eficiência como fator de Segurança Alimentar têm se destacado recentemente. A ABAG, Associação Brasileira de Agribusiness, (ABAG, 1993) tem enfatizado que o conceito de Segurança Alimentar expresse condições básicas de coordenação e organização que propiciem uma melhor estruturação das cadeias produtivas e das relações de consumo. O conceito de Segurança Alimentar implicaria, portanto, a coordenação de políticas agrícolas e agroindustriais *strictu sensu* e políticas monetária, cambiais visando a eficiência das cadeias produtivas nacionais.<sup>6</sup>

Diversos trabalhos que adotam a metodologia de relações intersetoriais para a avaliação da competitividade e organização das cadeias produtivas brasileiras tem sido recentemente realizados, podendo-se destacar LEMOS (1995), CUNHA (1996), WILKINSON (1995), FARINA & ZYLBERSTAJN (1995), JANK (1996).

Outra visão de Segurança Alimentar está presente nos setores que defendem o livre comércio de produtos agrícolas. Os recentes fóruns de comércio internacional, como a OMC têm propiciado a difusão de um novo conceito de Segurança Alimentar baseado na concepção de eficiência e vantagens comparativas na produção de alimentos. (HENZ, 1995)

---

<sup>6</sup> Para uma análise da visão da ABAG sobre Segurança Alimentar, ver MARQUES (1996b)

Substituem a dimensão nacional como referencial de Segurança Alimentar pela noção de relações comerciais estáveis e seguras que permitiriam o provimento interno alimentar de todos os países pelo reforço do comércio internacional.

Esta posição, defendida por um grupo de países que não contam com mecanismos de efetivos de subsídios às exportações, dentre eles o Brasil, aponta o liberalismo comercial como a forma mais eficiente de permitir a oferta de produtos variados, obtidos a menores custos do que os produzidos internamente e que embutem padrões de qualidade internacional. O comércio livre teria o efeito de adequar, via concorrência comercial, a oferta interna de alimentos de qualidade.

As soluções via mercado nesta proposta, minimizam a importância das políticas públicas como mecanismo de transformação e garantia de oferta alimentar e, em suma, não tomam a equidade como um fundamento básico de Segurança Alimentar.

Enfatizado pelos setores exportadores, a evidente limitação desta abordagem está no fato de que os países que aparentemente advogam relações comerciais liberais, como os EUA e alguns países europeus, mantêm fortes políticas nacionais de protecionismo no que se refere à produção e comercialização alimentar.

#### **i) Alimento como qualidade de vida urbana**

O papel do alimento como representação social engloba, além dos fatores necessários para a reprodução biológica e social, um importante referencial familiar e de vida urbana. Evidencia também o papel da mulher que acumula as funções de manutenção do lar e da obtenção de renda familiar.

Alguns trabalhos como o de GARCIA (1994) procuram analisar as representações sociais da comida, adicionando um tempero interdisciplinar que recorre à psicologia e à sociologia para ampliar o escopo analítico da questão alimentar. O núcleo de sua análise concentra-se na unidade familiar e suas relações com a cidade. Neste aspecto, a alimentação é enfocada também como lazer, desenvolvendo um importante papel na vida urbana e como questão estética e de qualidade de vida.

Assim, além de normas de postura sanitária, a questão alimentar envolveria um atendimento a questões 'estéticas' em um nível ampliado, que se refere às questões sensoriais: alimentos agradáveis além de nutritivos, locais de compra e consumo limpos e urbanisticamente adaptados.

Do ponto de vista de iniciativas urbanas, a questão do alimento como fator de qualidade de vida congrega uma série de "valores" dos alimentos à questão de qualidade de vida urbana. Envolve ações de acessibilidade intra-urbana aos equipamentos de comercialização, à constituição de locais de comercialização adaptados urbanisticamente e próximos aos locais de moradia ou trabalho população, à criação de canais de comercialização eficientes, entre outros aspectos.

Some-se à estas iniciativas, que têm na acessibilidade limitada aos serviços urbanos o seu objeto central, a questão do acesso às informações, sejam elas referentes aos preços, ou aos valores de sanidade e saúde contida nos alimentos.

Tem-se constituído freqüentemente objeto de diversas iniciativas públicas, governamentais ou não, a divulgação às informações de preços e locais de compra, disponibilidade dos alimentos

conforme a "safra"; formas de aproveitamento e valores nutricionais dos alimentos. Estes serviços de informações encontram na esfera urbana relevância e significado na medida em que estes conjuntos de informações sistemáticas constituem simultaneamente um produto, um serviço oferecido à população e um insumo para o planejamento.

#### **4. O ESPAÇO URBANO COMO NUCLEADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR**

Os diversos papéis e valores atribuídos aos alimentos indicam um amplo escopo de ações concernentes à questão de Segurança Alimentar. Se tomamos como base o conceito ampliado de Segurança Alimentar como um estado de Bem-estar, onde disponibilidade e equidade são as chaves principais, em que o alimento assuma primordialmente o papel de bem estratégico, seja em termos de quantidade como de qualidade e reconhecendo suas implicações na estrutura sócio-cultural e econômica da sociedade, caminhamos para a compreensão da necessidade de ações articuladas para a obtenção destes objetivos.

Indicamos anteriormente que as iniciativas e responsabilidades públicas com este objetivo encontram-se dispersas em distintos níveis federativos e em diversas estruturas administrativas e burocráticas dentro do aparato estatal. A Segurança Alimentar envolve ações concernentes à área de agricultura e abastecimento, política fundiária, saúde, educação, assistência social, infra-estrutura, política industrial, política ambiental, políticas urbanas, políticas monetária, cambial e tributárias, políticas de exportação e justiça.

Ainda que as ações de Segurança Alimentar estejam dispersas entre os diversos níveis federativos e em setores não governamentais, a instância local ou municipal, assume um papel estratégico na nova conformação federativa. A descentralização das políticas públicas, que vêm atribuindo cada vez mais responsabilidades e recursos para os municípios, redefine um campo de articulação em torno do município que é capaz de articular ações de saúde e educação à de Segurança Alimentar.

Sem prescindir de ações nos níveis federal ou estadual, é no nível municipal que se pode contribuir efetivamente para a garantia da *equidade* ao acesso alimentar. É no município que se percebem as nuances e especificidade locais, na esfera produtiva, de distribuição e de consumo e que se revelam as diferentes demandas comunitárias e é neste espaço que se pode valorizar o indivíduo em suas demandas essenciais.

Desta forma, pode-se enfocar o conceito de Segurança Alimentar a partir de uma instância nucleadora que é definida pelo conjunto de ações e iniciativas efetivas no âmbito municipal e seus efeitos sobre o espaço urbano. Esta ênfase municipalista não se incompatibiliza com análises de cunho regional ou nacional e tampouco prescinde destas, mas estabelece um referencial que inclui os processos correntes de descentralização de Políticas Públicas que vem tomando corpo no Brasil. O caso de Belo Horizonte é tomado como uma referência para balizar estas proposições.

#### **4.1. Segurança Alimentar e Acessibilidade Urbana de Alimentos e Informações: o caso Belo Horizonte**

A análise de uma experiência recente de intervenção pública na área de Segurança Alimentar, a partir da criação e atuação de uma estrutura administrativa nucleadora de políticas e iniciativas, constitui-se um interessante referencial para a compreensão da questão alimentar no meio urbano.

A partir da criação da Secretaria Municipal de Abastecimento – SMAB - em 1992, uma série de ações coordenadas na área de abastecimento alimentar tomaram corpo no município de Belo Horizonte. O aspecto inovador das políticas gestadas se deveu à amplitude de iniciativas públicas em consórcio ou parceria com a iniciativa privada, os meios acadêmicos e instituições não-governamentais, atingindo sucessivamente diversos estágios de cobertura da população em termos de Segurança Alimentar.

Tendo como diagnóstico básico o *déficit* alimentar da população de baixa renda, os diversos programas enfatizaram a compreensão ampliada do alimento como bem-salário, mas incluíram diversas iniciativas que reconhecem outros 'valores alimentares' relacionados à Segurança Alimentar.

Reunindo programas e projetos aparentemente heterogêneos, gestados em uma estrutura burocrática que reflete a noção de verticalização produtiva, os programas da SMAB têm como alvos: 1) a produção e comercialização atacadista de alimentos, 2) a comercialização varejista, 3) o consumo alimentar de segmentos específicos da população.

Na área de apoio à produção alimentar duas linhas de iniciativas tomaram corpo. Um primeiro conjunto de iniciativas, de alcance extra-municipal, visou articular canais de comercialização varejista com associações de produtores (projetos "Campanha da Safra" e "Direto da Roça") e a criação de uma central municipal de comercialização atacadista que prevê exclusividade de frequência de produtores rurais. Estas iniciativas sugerem uma compreensão da problemática de eficiência produtiva e comercial e do estabelecimento de vínculos comunitários entre produtores do entorno da cidade e os consumidores urbanos.

O outro grupo de iniciativas na área de estímulo à produção alimentar é de natureza intra-urbana, de apoio a iniciativas de auto-abastecimento, como a produção de hortas escolares e a construção de centros de referência para a produção urbana de alimentos em uma perspectiva de educação ambiental. (projeto "Centro de Vivência Agroecológica" em parceria com uma entidade não-governamental), sugerindo uma intervenção que valoriza os alimentos produzidos em adequação ecológica.

N a área de comercialização varejista, os projetos de regulação de preços de mercado podem ser também enfocados em duas linhas de ação. As iniciativas de normatização e coordenação do comércio varejista, principalmente de hortifrutigranjeiros, projetos similares – projeto “Abastecer” e o projeto “Comboio” - mas com estratégias e impactos urbanos diferenciados baseadas no estabelecimento de regras de preços e funcionamento contam com dois.

O projeto “Abastecer” está baseado na permissão de uso de áreas fixas determinadas pela Secretaria de Abastecimento, com preços e qualidade controlados, similar aos diversos ‘sacolões públicos’ de outros municípios.

O projeto "Comboio", que também conta com preços controlados, ocupa espaços ou vias públicas de grande acesso popular no centro da cidade, mas distingue-se das feiras tradicionais pelo fato de contar com permissionários, selecionados em concorrência pública com base na capacidade operacional, com a obrigação de funcionar durante os fins de semana em bairros onde haja carência de equipamentos privados de comercialização. A idéia básica é a de que a eficiência comercial destes permissionários, potencializada pela cessão pública de espaços de comercialização, seja em parte apropriada pela população que não se beneficia usualmente da concorrência comercial.

A outra vertente de ação está representada no projeto "Cestão Popular" que comercializa a preços subsidiados produtos básicos não perecíveis de alimentação e higiene pessoal para consumidores cadastrados em áreas de baixa renda, sendo os produtos adquiridos e comercializados pela própria SMAB. Não é formalmente um projeto de 'regulação de preços' de mercado (embora exerça este efeito) por que atinge uma população que encontra-se parcialmente à margem do mercado. Os preços praticados nas cestas básicas comercializadas igualam a melhor composição de preços para cada produto na cidade, de forma que o subsídio expressa, na realidade, uma subvenção aos custos de transporte ou de atrito espacial.

O terceiro campo de atuação, expresso nos projetos de apoio ao consumo de alimentos atua em duas linhas de intervenção. No campo da alimentação institucional, conta com a gestão da merenda escolar da rede pública municipal, com a compra e distribuição centralizada pela SMAB, e os programas de suplementação alimentar em postos de saúde, creches e asilos. A iniciativa da SMAB neste campo foi a de, progressivamente, elevar a oferta qualitativa de alimentos nas escolas a partir de adequação nutricional e de centralização do processo de compra, e desta forma invertendo a lógica anterior que submetia exigências nutricionais ao orçamento do caixa único.

Outra linha de intervenção refere-se aos mecanismos de apoio a instituições de combate à fome, como nucleadora de iniciativas não-governamentais e da confecção de informativos, cursos e oficinas de aproveitamento alimentar, com ações que podem ser interpretadas como políticas de *food safety*.

Conta ainda com uma intervenção de mercado na área de consumo final expressa no 'Restaurante Popular', localizado no centro da cidade, onde a SMAB administra, elabora cardápios, adquire produtos e fornece a preços subsidiados alimentação preparada.

Este amplo conjunto de iniciativas propicia uma intervenção ampliada em diversos segmentos da cadeia agroalimentar da cidade. Embora este conjunto de iniciativas mereça ser analisada mais profundamente para o estabelecimento de uma avaliação global de eficácia destas intervenções, sob seus diversos efeitos e os graus de atendimento e evolução dentro dos "valores" de Segurança Alimentar, lançaremos foco sobre a questão das iniciativas das políticas de Segurança Alimentar que têm efeitos diretos sobre a organização intra-urbana. Especificamente, a partir de que dados e informações se estabeleceu o processo de conhecimento e intervenção no espaço urbano.

O processo de intervenção das políticas de abastecimento, que privilegiaram o enfoque de *food security*<sup>7</sup> partiu do reconhecimento das desigualdades intra-urbanas no acesso aos alimentos, referentes tanto a preços, da estruturação urbana de equipamentos de comercialização e dos níveis de renda diferenciados.

---

<sup>7</sup> Porém não exclusivamente, como apontado anteriormente. Em diversos projetos, valoriza-se os quesitos de sanidade, saúde, práticas ambientais, eficiência das cadeias produtivas, intervenção estética-urbanista etc.

Dois estudos básicos propiciaram a elaboração de mapas de intervenção urbana diferenciada: a elaboração da "Cesta-Smab" e a pesquisa sobre desnutrição infantil de Belo Horizonte. Um terceiro estudo, sobre a estruturação urbana de serviços, o Índice de Qualidade de Vida Urbana -IQVU- especifica locacionalmente a diferenciação de acesso populacional aos serviços.

A "Cesta-Smab" foi elaborada para expressar os custos intra-urbanos de aquisição de alimentos, a partir de uma cesta representativa do consumo alimentar de Belo Horizonte. Acompanha os preços de 45 produtos de alimentação e limpeza, levantados em 40 supermercados duas vezes por semana, em nove regiões administrativas da cidade.

Com estas características a Cesta-Smab é capaz de exprimir tanto diferenças intra-urbanas de custos de aquisição de produtos básicos e a evolução dos preços médios de cada produto na cidade tornando-se um instrumento de acompanhamento do custo de vida e de abastecimento urbano, inclusive com a possibilidade de avaliação quase instantânea de desabastecimento de produtos, expressa no número de estabelecimentos que ofertam marcas representativas. Outra característica importante da cesta é seu aspecto de informação ao consumidor, que pode identificar o estabelecimento comercial que pratica os menores preços para a cesta em conjunto ou para produtos específicos em sua região ou na cidade.

Outro estudo básico de intervenção urbana diferenciada consistiu no levantamento do grau de desnutrição infantil, a partir de medidas antropométricas e investigação de hábitos de consumos alimentares, por ocasião de uma campanha de vacinação nos posto de saúde em 1993.

O levantamento regionalizado de preços de alimentos compôs, inclusive, um dos componentes relacionados para a elaboração do Índice de Qualidade de Vida Urbana - IQVU - elaborado pela Prefeitura de Belo Horizonte. Expressando a oferta de serviços urbanos, quantitativa e qualitativamente, o IQVU relaciona como variáveis ou componentes diversos setores de serviços na cidade, dentre eles a oferta de serviços de abastecimento urbano que relaciona como indicadores a disponibilidade de área de equipamentos de comercialização tradicionais (supermercados, equipamentos de varejo e restaurantes) e o diferencial de preços relativos medidos pela Cesta-Smab, para constituir um índice de oferta de serviços na cidade.<sup>8</sup> O índice para o abastecimento, plotado no mapa da cidade indica os grandes eixos de abastecimento urbano expressos na rede de serviços privados.

Embora tal mapa tenha sido gerado *a posteriori* das ações anteriormente relacionadas, verifica-se que as ações públicas na área de comércio varejista que se localizaram nos eixos de maior oferta alimentar estiveram expressas como políticas de regulação de preços via concorrência, principalmente nas unidades do projeto "Abastecer". (sacolão com preços e qualidade controlados).

Projeções do CEDEPLAR (1995) indicam que 13 unidades analisadas do projeto Abastecer têm um potencial de comercialização anual de mais de 13.000 toneladas de produtos hortifrutigranjeiros, atendendo neste período mais de 2.244.000 consumidores (dados de fluxo). Utilizando o conceito de economia popular agregada para expressar o *diferencial* entre o montante gasto nas projeções de consumo anual da rede controlada pela prefeitura e o montante que seria

---

<sup>8</sup> O IQVU conta como variáveis os setores de abastecimento, assistência social, educação, esportes, habitação, infra-estrutura urbana, meio ambiente, saúde, serviços urbanos, e segurança. Para uma descrição da metodologia IQVU, ver LEMOS, ESTEVES e SIMÕES, (1995) e para alguns resultados ver SIMÕES *et alii* (1996).

despendido se tais compras fossem realizadas ao preço médio dos estabelecimentos da rede privada, o valor estimado anualmente atingiria quase US\$ 4,6 milhões de economia popular agregada nos projetos “Abastecer” e US\$ 1,7 milhões nas unidades do projeto “Comboio”.<sup>9</sup>

A localização dos equipamentos controlados pela prefeitura fixos em áreas de grande acesso proporciona um efeito direto (redução de dispêndio com alimentação) além do efeito indireto, relevante, mas não dimensionado, de indução a redução de preços ou de diferenciação do produto comercializado na rede privada.

Embora o projeto "Comboio" comercialize quantidade menor de produtos, a sua relevância está no fato de criar oferta de serviços de abastecimento em locais pouco atendidos pela rede privada, fora dos principais eixos de abastecimento expressas na variável abastecimento do IQVU.

Analisando os dados referentes aos diferentes "roteiros" do Comboio, exercidos por diferentes permissionários e diferentes pontos no centro e nos bairros periféricos, estudo do CEDEPLAR (1995) observou que a relação entre as quantidades médias diárias comercializadas no centro e nos bairros periféricos foi surpreendentemente próxima. Na base da concepção de pontos combinados está a idéia de que os pontos no centro da cidade, ocupados por quatro dias consecutivos e com excelente potencial comercial compensassem a atuação nos bairros periféricos nos fins de semana, onde a menor visibilidade e o menor nível de renda seriam limitantes do potencial de vendas. No entanto, o bom desempenho de vendas nos bairros se deu pela concentração de compras da população local no dia de comparecimento do "Comboio".

Cabe observar que os limites para expansão desta iniciativa são dados pelo menor número de locais com potencial de vendas no centro. Nas oportunidades nos bairros periféricos, o limite é dado pela capacidade de fiscalização da prefeitura, cuja ênfase têm se concentrado, após a fase de implantação, em assegurar o padrão comercial e sanitário dos produtos, avançando no sentido de valorizar o aspecto *de food safety*.

## CONCLUSÕES

O conceito de Segurança Alimentar têm evoluído e incorporado crescentemente novos 'valores' para a interpretação da questão alimentar. A interpretação deste conceito na dimensão urbana enfatiza a perspectiva de uma nucleação de atividades e interesses públicos que relacione políticas em diferentes níveis federativos, regulados pelos critérios de equidade e direito fundamental.

O caso de Belo Horizonte evidencia a percepção ampliada do conceito de Segurança Alimentar baseada no fluxo de benefícios e informação na cidade. Sugere ainda a necessidade de estabelecer parâmetros específicos de avaliação do estado atual e de iniciativas que contemplem diversos aspectos envolvidos na Segurança Alimentar.

O exemplo do IQVU, como um índice de qualidade de vida urbana que reflete a oferta espacializada de serviços diferenciados sugere que se possa avançar em indicadores específicos que relacionem de forma ampliada a questão da Segurança Alimentar, tal como um índice de Segurança Alimentar que relacione os diversos valores da questão alimentar, dentro de uma perspectiva urbana.

---

<sup>9</sup> Valores em dólar de agosto de 1995.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABAG. *Segurança Alimentar: uma abordagem de agribusiness*. Edições ABAG. 1993. São Paulo.
- ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. HUCITEC/UNICAMP.
- AL VES & CONTINI, 1992. A modernização da agricultura brasileira. In: Brandão, A.S.P. (org) *Os principais problemas da agricultura brasileira: análises e sugestões*. IPEA/PNPE, 18, 1992.
- CARVALHO FILHO, J. J. A produção de alimentos e o problema da segurança alimentar. In: *Estudos Avançados*. FIPE/USP. vol. 9. Mai/ago. 1995. São Paulo.
- CEDEPLAR, 1995. Avaliação dos equipamentos da SMAB. *Relatório de pesquisa*. Agosto 1995.
- COELHO et alii (1996). A política de abastecimento alimentar da prefeitura municipal de Belo Horizonte. *Relatório de pesquisa*. IUPERJ/UFMG/IDRC.
- CUNHA, Altivo R. A. A. *Trajetórias tecnológicas agroindustriais: aplicação para o caso de Minas Gerais*. Tese de mestrado. Belo Horizonte, 1996.
- FANFANI, R. et al. *Changement technique et restructuration de l'industrie agro-alimentaire en Europe, une reflexion theorique methodologique*. mimeo. Paris, 1990.
- FARINA, E. M. Q; ZYLBERSTAJN, D. *Relações tecnológicas e organização dos mercados no Sistema agroindustrial de alimentos*. Série temas para discussão. PENSA/FEA/USP. São Paulo, 1991.
- FONSECA, Rinaldo. A política agrícola nos países desenvolvidos. In: Ramos, P; Reydon (orgs) *Agropecuária e agroindústria no Brasil: ajuste, situação atual e perspectivas*. ABRA, 1995. Campinas.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Comercialização e abastecimento de Hortifrutigranjeiros na RMBH*. 1994, Belo Horizonte.
- JANK, Marcos. *Competitividade do agribusiness brasileiro: discussão teórica e evidências no sistema carnes*. Tese de Doutorado. FEA/USP, 1996.
- GARCIA, Rosa. Representações Sociais da comida no meio urbano: algumas considerações para o estudo dos aspectos simbólicos da alimentação. *Cadernos de debate*. NEPA/UNICAMP ANO II, nº 2, 1994.
- GOODMAN, D. REDCLIFT, M. *Refashionig Nature*. Routledge. London and New York, 1991.
- GRAZIANO DA SILVA, José (1993). Distribuição de renda, preços dos alimentos e padrão de desenvolvimento agrícola. In: *Conjuntura. Alimentos*. São Paulo, v. 5, n.2, 1993.
- GRAZIANO DA SILVA (1996). *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas, SP. Ed. UNICAMP/IE.
- HAYAMI, Y. & RUTTAN, V. *Agricultural development: An international perspective*. The John Hopkins University Press. Baltimore and London, 1971, 1985.



- HENZ, R. A. O conceito de segurança alimentar na Organização Mundial de Comércio. *Revista de Política Agrícola*. Ano V, n. 2, jun. 1996.
- HOFFMANN, Rodolfo. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. In: *Estudos avançados*. FIPE/USP, vol. 9. Mai/ago/1995, São Paulo, 1995.
- HOFFMAN, Rodolfo. A insegurança alimentar no Brasil. In: *Cadernos de debate*. NEPA/UNICAMP. Ano II, n. 2. Campinas, 1994.
- HOMEM DE MELLO, 1988. *A questão da produção e do abastecimento alimentar no Brasil*. Brasília, IPEA/IPLAN, 1988.
- LEMONS, Mauro. B. Organização agroindustrial, entrada em tecnologia e liderança de mercados: o caso brasileiro. In: Reydon, B. e Ramos, P. *Agropecuária e agroindústria no Brasil*. ABRA. Campinas, 1995.
- LEMONS, Mauro B., CUNHA, Altivo R. A. A. Os fluxos de Abastecimento no Sistema agroalimentar de Minas Gerais: O caso de Belo Horizonte. In: *Anais do VII Seminário de Economia Mineira*. Diamantina, v. 2, 1995.
- LEMONS, Mauro B., CUNHA, Altivo R. A. A. *Empresas e setores dominantes no sistema agroalimentar em Belo Horizonte e o alcance das políticas de regulação da SMAB*. Relatório de pesquisa. Vol I, II, III, 1994.
- LEMONS, Maurício, ESTEVES, Otávio, SIMÕES, Rodrigo. Uma metodologia para a construção de um índice de qualidade de vida urbana. In: *ANais*. VII Seminário de Economia Mineira. Diamantina, v. 2, 1995.
- MAIMON, Dalia. Avaliação das CEASAs enquanto políticas de abastecimento. In: *Conjuntura. Alimentos*. São Paulo, v. 5, n.2, 1993.
- MARQUES, M. Evolução e perspectivas da política comercial agrícola brasileira. *Revista de Política Agrícola*. Ano III, n.4, jun., 1994.
- MARQUES, Paulo Eduardo M. *Segurança Alimentar: a intervenção da ABAG no campo de disputa e produção ideológica*. Tese de mestrado. CPDA/UFRRJ.
- MARQUES, Paulo Eduardo M. (1996) *ABAG: constituição, discurso e Segurança Alimentar*. In: *ANais*. PIPSA. Campina Grande, 1996.
- MAIMON, Dalia. Avaliação das CEASAs enquanto políticas de abastecimento. In: *Conjuntura. Alimentos*. São Paulo, v.5, n.2, 1993.
- MARQUES, M. Evolução e perspectivas da política comercial agrícola brasileira. *Revista de Política Agrícola*. Ano III, n. 4, jun., 1994.
- MARQUES, Paulo Eduardo M. *Segurança Alimentar: a intervenção da ABAG no campo de disputa e produção ideológica*. Tese de mestrado. CPDNUFRRJ.
- MARQUES, Paulo Eduardo M. (1996) *ABAG: constituição, discurso e Segurança Alimentar*. In: *ANais*. PIPSA. Campina Grande, 1996.

- MONTEIRO, C.A. A dimensão da pobreza, fome e da desnutrição do Brasil. In: *Estudos Avançados*. FIEP/USP, vol. 9. Mai/ago/1995. São Paulo, 1995.
- NABUCO, Maria Regina, 1996.
- ORTEGA, Cesar. *Uma aproximação ao corporativismo e as novas formas de representação de interesses na agricultura*. I Workshop teórico: economia política da agricultura. Campinas, dez. 1996.
- PELIANO, Ana. *O mapa da Fome: subsídios à formação de uma política de segurança Alimentar*. IPEA, 1993.
- REIS, T. L. M. A segurança Alimentar, a disponibilidade e a perda de grãos no país. *Revista de Política Agrícola*. Ano III, n. 4, jun., 1994.
- SIMÕES et alii, 1996. O Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte (IQVU/BH) como instrumento de gestão municipal: produção e elaboração de novos indicadores urbanos. In: *ANAIIS*. Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais. Rio de Janeiro. IBGE, 1996.
- VALENTE, Flávio; MENEZES, F, MALUF, Renato. *Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil*. Agora/Redcapa. 1995. Rio de Janeiro. mimeo.
- VEIGA, Jose Eli. (1991) *O desenvolvimento agrícola - uma visão histórica*. HUCITEC/EDUSP, São Paulo.
- ZYLBERSTAJN, Décio (Coord.) (1993) *Estudos de caso em agribusiness*. ED. ORTIZ.