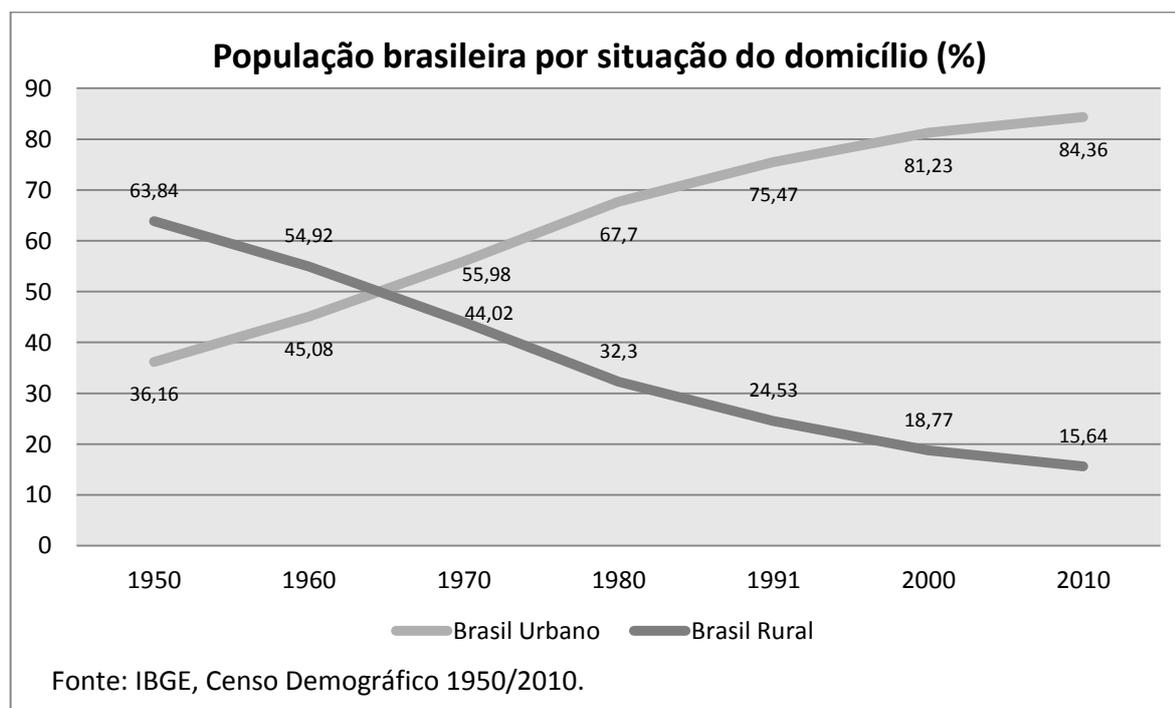


Subsídios da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN para a discussão sobre “Segurança Alimentar e Nutricional nos centros urbanos” na XVII Plenária do CONSEA¹

Brasília, 26 de novembro de 2014.

1. Introdução

A reconfiguração demográfica do Brasil é um fenômeno já bem conhecido e que se expressa, entre outros, sob o aspecto da crescente urbanização de sua população. Segundo o Censo Demográfico 2010, perto de 85% da população brasileira habita os centros urbanos (ver gráfico abaixo).



O Censo 2010 também mostra que 283 municípios do país, 5,1% do total, possuem mais de cem mil habitantes. Os mesmos municípios detêm 54,8% da população total brasileira e 62,9% da população urbana (Figura abaixo).

¹ Participaram da elaboração do documento os seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Companhia Nacional de Abastecimento/MAPA; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/MEC e Ministério da Saúde.

ASSIMETRIAS MUNICIPAIS

CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Número de municípios e população residente, em 2010								
Classes de tamanho da população	No. Municípios	% de municípios	População	% da população	População urbana	% da população urbana	População rural	% da população rural
Até 5.000	1.301	23,4	4.374.345	2,3	2.462.399	1,5	1.911.946	6,4
De 5.001 até 10.000	1.212	21,8	8.541.935	4,5	5.128.779	3,2	3.413.156	11,4
De 10.001 até 20.000	1.401	25,2	19.743.967	10,4	12.018.220	7,5	7.725.747	25,9
De 20.001 até 50.000	1.043	18,7	31.344.671	16,4	22.027.209	13,7	9.317.462	31,2
De 50.001 até 100.000	325	5,8	22.314.204	11,7	18.071.597	11,2	4.242.607	14,2
De 100.001 até 500.000	245	4,4	48.565.171	25,5	45.877.357	28,5	2.687.814	9,0
Mais de 500.000	38	0,7	55.871.506	29,3	55.349.091	34,4	522.415	1,8
Total	5.565	100,0	190.755.799	100,0	160.934.652	100,0	29.821.147	100,0

Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2010.

Também é possível verificar que quanto maior a população de um município, maior é sua população urbana - mais de 90% da população dos municípios com mais de cem mil habitantes é urbana.

Com a urbanização crescente, a produção de alimentos tem se distanciado cada vez mais dos centros urbanos. Esse fator contribui para a dificuldade de acesso e encarecimento de alimentos como frutas e verduras e, conseqüentemente, o aumento do consumo de alimentos processados pelos habitantes dessas localidades. Como consequência desse distanciamento entre as áreas de produção e de consumo, a organização da logística para o abastecimento nos centros urbanos é fundamental.

A urbanização também contribui para a difusão rápida de hábitos alimentares e padrões de consumo, muitas vezes com a perda da identidade e cultura alimentar de determinadas regiões.

O documento ora apresentado tem como principal objetivo apresentar um diagnóstico da situação de acesso aos alimentos nos centros urbanos por meio de alguns indicadores apontados pela Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF, assim como mapear algumas das principais ações de segurança alimentar e nutricional executadas pelo poder público e também pelo terceiro setor.

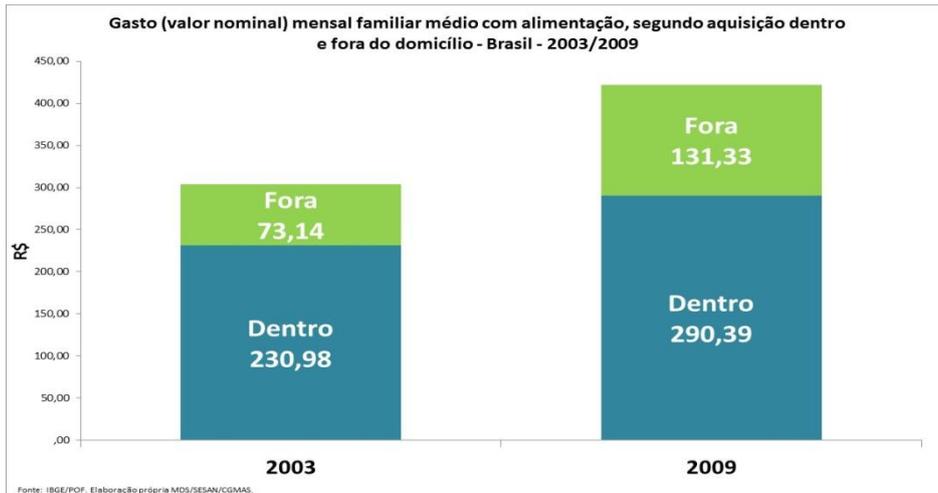
2. Acesso aos alimentos nos centros urbanos

2.1 Perfil do Consumo medido pela Pesquisa de Orçamentos Familiares

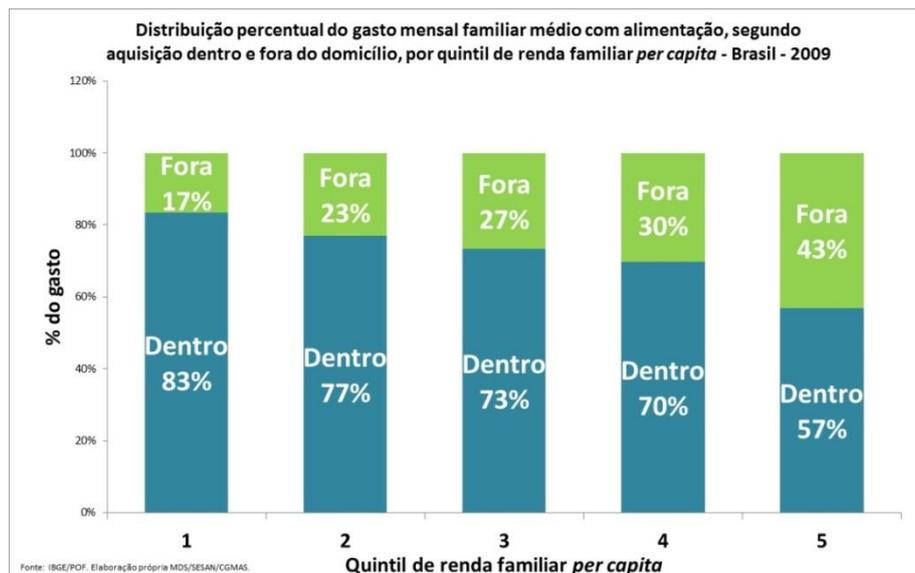
Para o melhor entendimento das formas de acesso aos alimentos nos centros urbanos, será apresentada breve análise sobre o perfil de consumo das famílias brasileiras, com base nos dados da última Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE, realizada em 2009. A POF tem representatividade para as grandes regiões, por UF, regiões metropolitanas, localidades rural e urbana e capitais.

As despesas com alimentação representam 19,8% das despesas de consumo das famílias brasileiras. Porém, quando comparadas às despesas com alimentação por faixa de renda das famílias, observa-se que esse percentual aumenta para 29,6% nos domicílios com renda mais baixa e diminui para 12,7% nos domicílios com renda mais alta. Ou seja, quanto menor a renda da família, maior o peso da alimentação em seu orçamento.

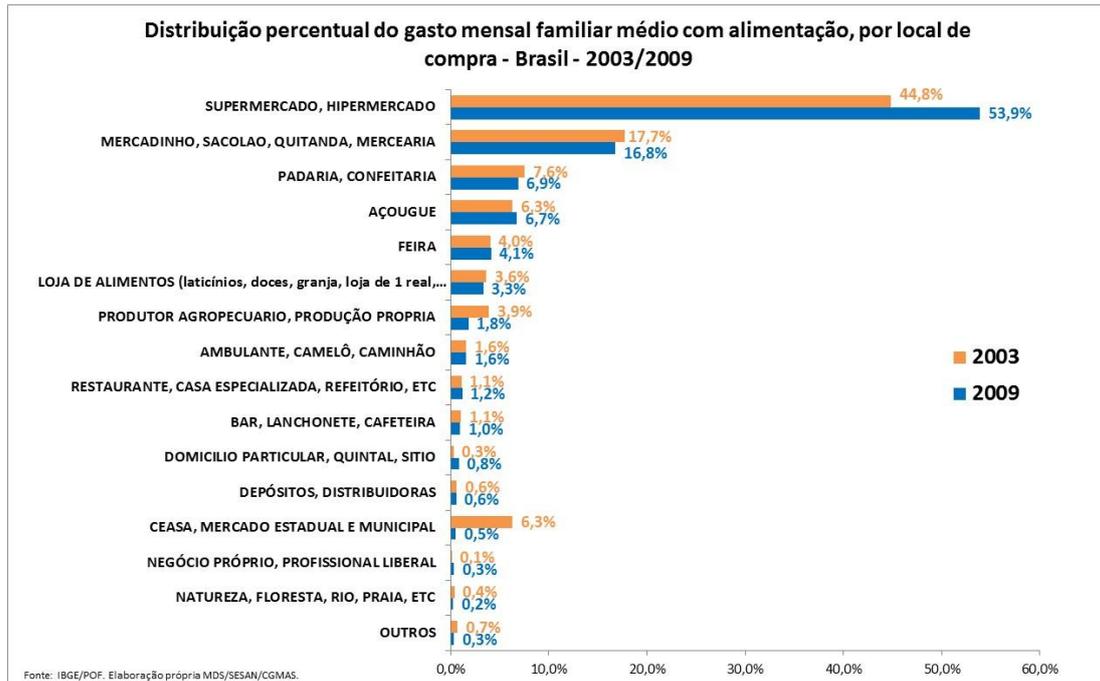
Decompondo o gasto com alimentação em dentro e fora do domicílio, verifica-se que o gasto realizado dentro é maior que o realizado fora, porém, nota-se que entre os anos de 2003 e 2009, as famílias brasileiras ampliaram seus gastos com alimentação fora do domicílio.



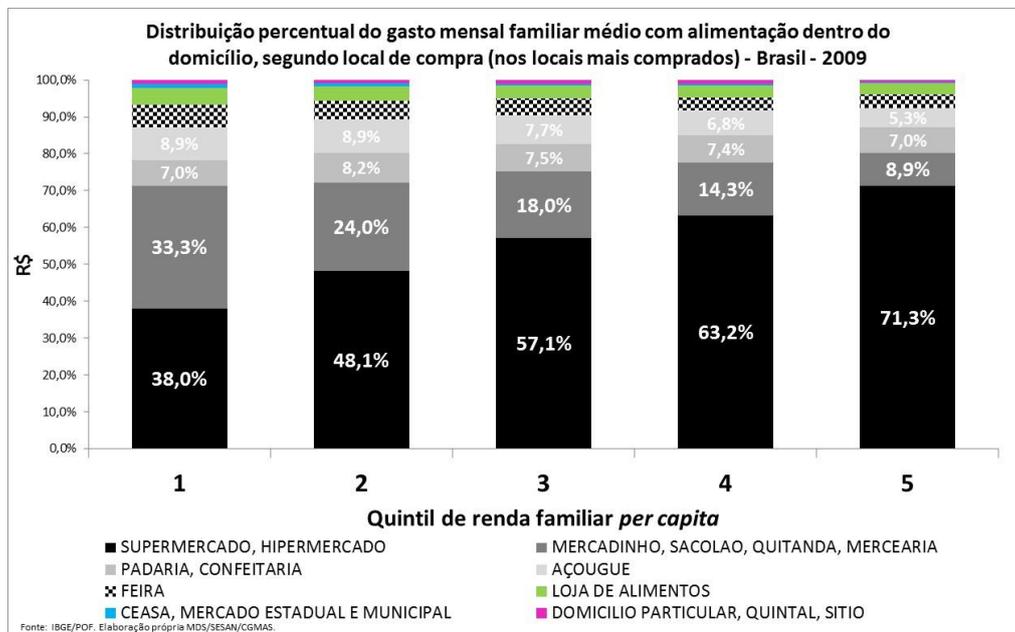
Destaca-se, ainda, que quanto maior a renda familiar, maiores os gastos com alimentação fora do domicílio, conforme apresentado no gráfico abaixo.



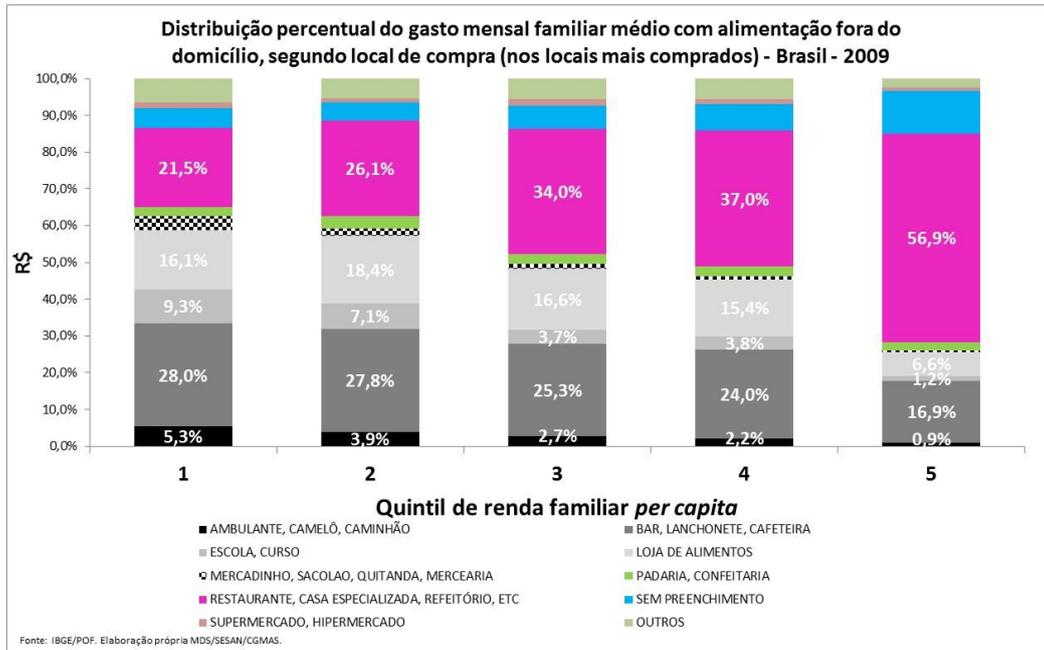
A distribuição, por local de compra, do gasto total com alimentação, considerando a alimentação realizada dentro e fora do domicílio, se comporta conforme o gráfico abaixo. Em 2003, quase 45% dos gastos familiares com alimentação foram realizados em supermercados ou hipermercados. Em 2009 tal percentual subiu para 54%. Os mercadinhos e mercearias representam aproximadamente 17% dos locais de compra; seguidos das padarias e confeitarias, com 7%; açougues, 6% e feira, 4%. Essas categorias não apresentaram alterações significativas entre os dois anos de aplicação da pesquisa.



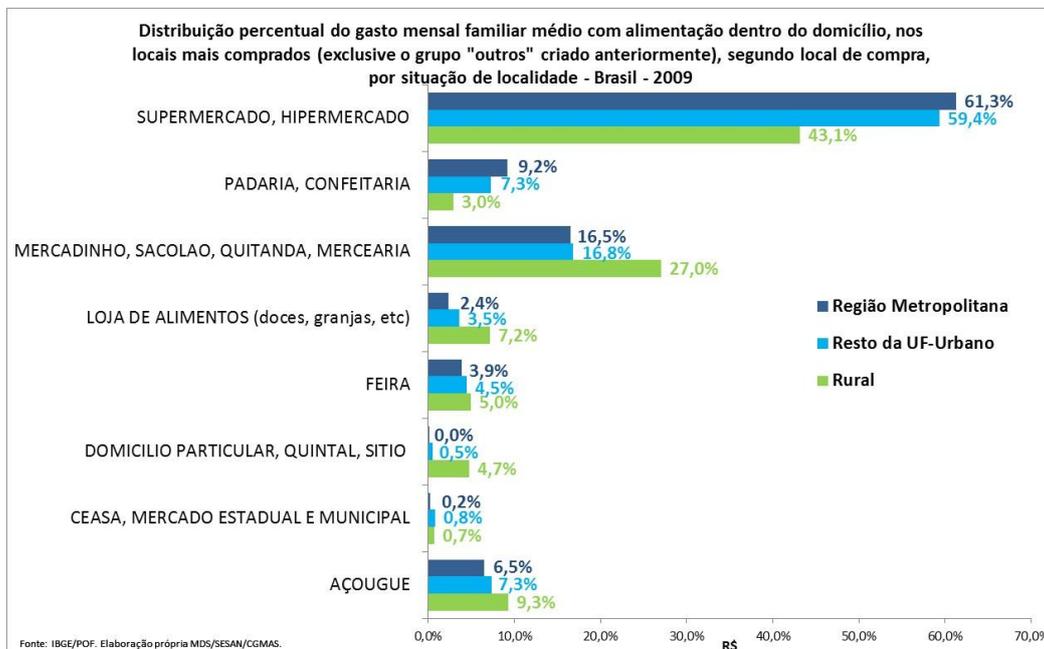
Observando o gasto com alimentação dentro do domicílio por quintil de renda familiar, verifica-se que em todos os quintis o maior gasto é na categoria de supermercados e hipermercados, seguido da categoria de mercadinhos e mercearias. Porém, quanto maior a renda, maior o gasto em supermercados. Da mesma forma, na medida em que diminui a renda, ampliam-se os gastos com alimentação em mercadinhos e mercearias.



Com relação ao gasto com alimentação realizado fora do domicílio, nota-se que as famílias de renda mais alta (3º a 5º quintis) gastam mais em restaurantes, enquanto que as famílias de renda mais baixa (1º e 2º quintis) compram mais em lanchonetes e bares.

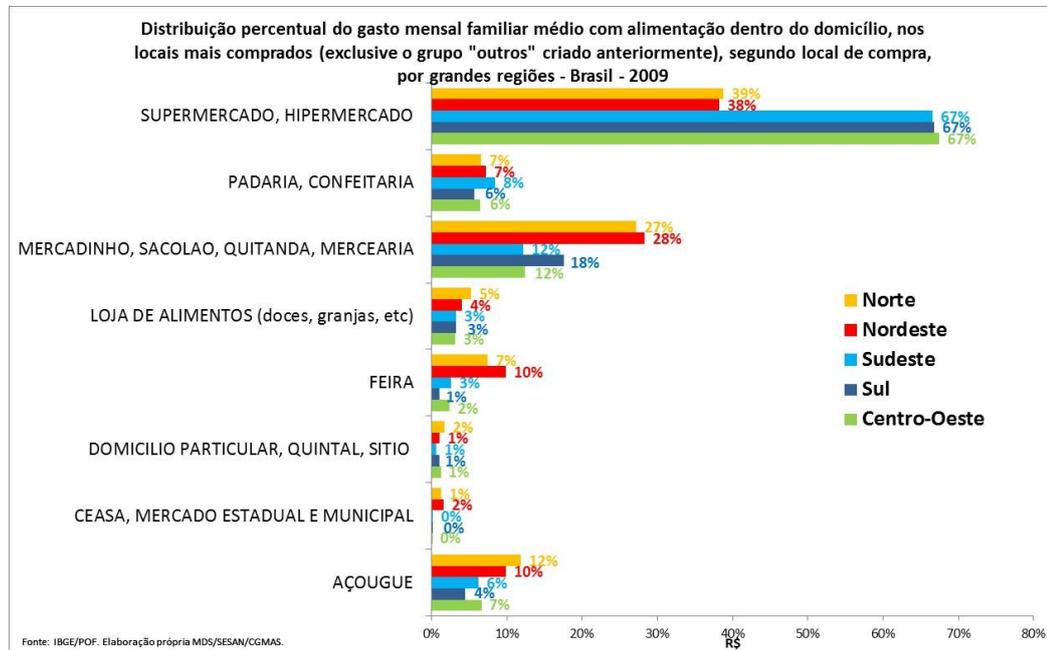


A análise dos locais de compra por região metropolitana, região não-metropolitana urbana e região não-metropolitana rural também apresentam algumas diferenças no perfil de compra das famílias. As famílias da área rural fazem 43% dos seus gastos com alimentação dentro do domicílio em supermercados, 27% em mercadinhos e 9% em açougues. Já as famílias das áreas urbanas gastam 61% em supermercados, 16% em mercadinhos e 9% em padarias.

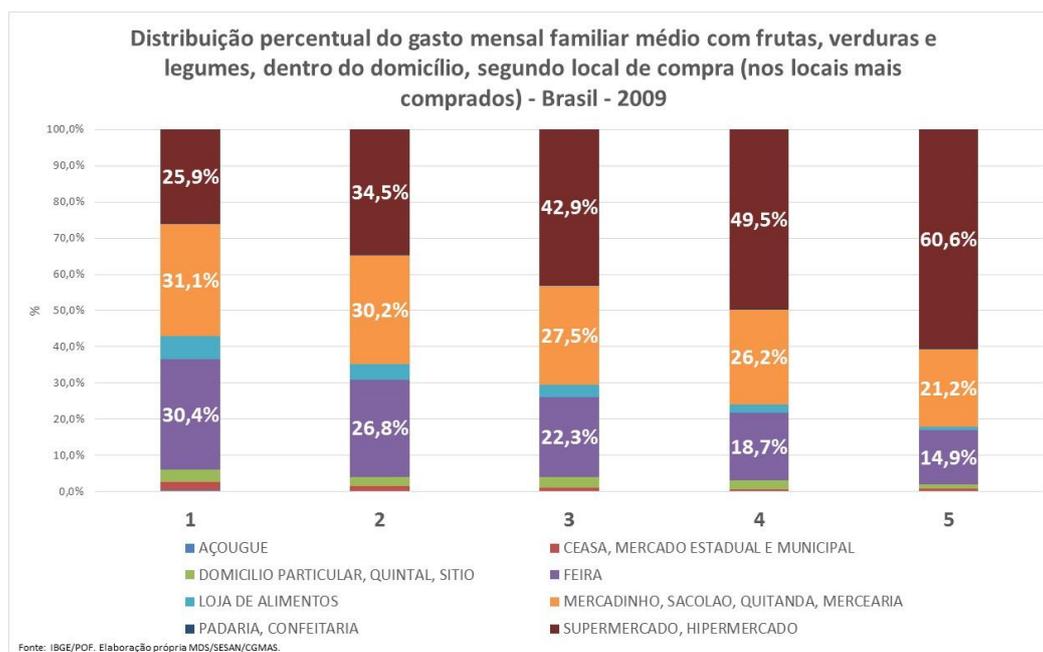


O gasto com alimentação dentro do domicílio segundo regiões mostra, por sua vez, que as compras em supermercados são muito superiores nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, representando quase 70% do gasto

mensal familiar com alimentação dentro do domicílio. Nas regiões Norte e Nordeste esse percentual se aproxima dos 40%, onde os gastos em mercadinhos e mercearias se ampliam. Outra diferença significativa está no gasto das famílias em feiras, no Nordeste esse gasto chega a 10%, enquanto que no Sul é apenas 1%.



Com relação à aquisição de legumes, frutas e verduras, por quintil de renda, percebe-se que quanto menor a renda, maior o gasto em feiras e mercadinhos. As famílias com maior renda concentram seus gastos nos supermercados.



2.2 Desertos Alimentares

Desertos alimentares são definidos como áreas nas quais a população encontra barreiras para acessar alimentos frescos e saudáveis, como frutas, verduras e legumes. Quando os locais que vendem esses alimentos não estão disponíveis, as compras são realizadas em mercados distantes, o que aumenta o custo em função dos gastos com transporte, ou em lojas de conveniência, onde esses alimentos são mais difíceis de encontrar e os preços são mais altos.

Nos centros urbanos, os desertos alimentares são encontrados principalmente em bairros mais pobres e, além da distância ter significativa influência na escolha alimentar, outras características desses centros também são determinantes, como tempo disponível para realizar as compras, horário de funcionamento, tempo gasto no trânsito e mobilidade (posse de transporte particular ou disponibilidade e qualidade de transporte público) para chegar aos locais de venda.

Nesse sentido, já foram demonstrados os impactos para a saúde e para a segurança alimentar e nutricional da população que reside nessas regiões, tendo em vista que a existência de feiras livres, mercados municipais e sacolões nestes bairros está associada ao consumo regular de frutas e hortaliças e a menores taxas de obesidade.

A garantia do acesso aos alimentos de boa qualidade em todas as áreas dos centros urbanos exige a elaboração de políticas intersetoriais, de forma a levar em consideração as características da rede de abastecimento da região, desde disponibilização de subsídios para produção local e incentivo à implantação de feiras e outros locais de comercialização de alimentos in natura e minimamente processados a preços acessíveis até a promoção do consumo desses alimentos.

3 Ações governamentais e não governamentais para a promoção da segurança alimentar e nutricional nos centros urbanos

3.1 O Programa Nacional de Alimentação Escolar

Em 16 de junho de 2009 a Lei nº 11.947 foi publicada, consolidando uma nova legislação da alimentação escolar que incorporou com mais vigor elementos relacionados à alimentação saudável e de qualidade, na perspectiva do direito humano à alimentação adequada, e contribuindo para efetivá-lo como um programa referência no tema da segurança alimentar e nutricional.

A figura abaixo apresenta o valor previsto de repasse do PNAE e a quantidade de alunos por localização e porte do município. Observa-se pelo valor repassado e pelo número de alunos atendidos o impacto do programa nos centros urbanos. Cerca de 26 milhões de alunos estão em cidades acima de 50 mil habitantes, o que representa 60% dos alunos atendidos e também dos recursos repassados.

Repasse previsto e quantidade de alunos do PNAE por localização e porte do município em 2014

Alunos e valor previsto PNAE (FNDE)			
Localização/Porte		QtdeAlunos	ValorPrevisto (em R\$)
Localização	RURAL	5.906.706	611.071.788
	URBANA	36.424.766	3.214.400.400
Total		42.331.472	3.825.472.188
Porte do Município	Até 5.000	1.085.990	102.713.948
	De 5.001 até 10.000	2.220.269	205.871.216
	De 10.001 até 20.000	5.195.190	487.528.128
	De 20.001 até 50.000	8.150.810	762.316.024
	De 50.001 até 100.000	5.410.155	504.835.736
	De 100.001 até 500.000	10.426.191	918.012.140
	Acima de 500.000	9.842.867	844.194.996

Fonte: FNDE

Elaboração: MDS/SE CAISAN

3.1 Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional

Atualmente, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) considera os Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN) como espaços que viabilizam a organização operacional das ações de segurança alimentar e nutricional e ofertam serviços, com vistas à realização do direito humano à alimentação adequada.

Os EPSAN são definidos como espaços destinados, no todo ou em parte, à provisão de serviços públicos ao cidadão com vistas à garantia do direito à alimentação e da segurança alimentar e nutricional, destinados à oferta, à distribuição e comercialização de refeições ou de alimentos e podem ser divididos em duas dimensões, a saber: o abastecimento alimentar e o acesso à alimentação adequada e saudável.

Os Equipamentos abarcam, na **dimensão do abastecimento**, as centrais de recebimento e distribuição de produtos da agricultura familiar, os bancos de alimentos, as centrais de abastecimento (CEASA), as feiras e os mercados públicos. Na **dimensão do acesso** à alimentação adequada e saudável, estão contemplados os restaurantes universitários, cozinhas e refeitórios de escolas e creches, cozinhas e refeitórios hospitalares, bancos de leite humano, lactários, cozinhas e refeitórios de casas lares, albergues e abrigos institucionais, cozinhas do sistema prisional e socioeducativo, cozinhas comunitárias e restaurantes populares.

Entre 2003 e 2014, R\$ 490 milhões do orçamento do MDS foram investidos nos equipamentos públicos, quais sejam bancos de alimentos, cozinhas comunitárias, restaurantes populares e centrais de recebimento e distribuição de produtos da agricultura familiar.

Em virtude da localização que possuem, concentração nas grandes cidades, os EPSAN são espaços de grande relevância para a promoção da SAN nos centros urbanos.

Bancos de Alimentos

Os Bancos de Alimentos são estruturas físicas que ofertam serviço de captação e/ou recepção e distribuição gratuita de gêneros alimentícios, oriundos de doações dos setores privados e/ou públicos e que são direcionados a entidades ou equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional. Os Bancos de

Alimentos possuem como objetivos apoiar a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada; fortalecer o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; promover a alimentação adequada e saudável e a valorização dos hábitos alimentares regionais; fortalecer as compras institucionais de gêneros alimentícios, em especial aqueles oriundos da agricultura familiar; promover, em seus espaços, a capacitação profissional e a cidadania aos cidadãos beneficiários; e contribuir para evitar, reduzir ou eliminar o desperdício de alimentos na cadeia do sistema alimentar.

Atualmente, 78 Bancos de Alimentos, apoiados pelo MDS, estão em funcionamento em todas as regiões do país, em 24 Estados, 16 capitais, com uma cobertura de 60% dos municípios acima de 300 mil habitantes. As capitais, regiões metropolitanas e municípios de maior porte são localidades estratégicas para o programa, uma vez que concentram grandes redes varejistas, além de indústrias alimentícias e Centrais de Abastecimento, espaços onde as perdas e o desperdício de alimentos apresentam maior ocorrência.

O programa vem crescendo consideravelmente. O reflexo desse crescimento pode ser visualizado no valor total de investimento do programa por ano, que saltou de R\$ 500 mil reais, em 2003, para R\$ 25 milhões de reais, em 2013, atingindo investimento total de R\$55 milhões em 10 anos.

No Brasil, existem 66 Centrais de Abastecimento – CEASAs² e 27 delas possuem Bancos de Alimentos que tiveram algum apoio do MDS, seja para implantação ou modernização de suas estruturas. Os bancos de alimentos são equipamentos com potencialidade para atuar na cadeia de perdas/desperdício. Em CEASAs, essa perda pode alcançar os 30%; e, nesse sentido, o papel dos bancos localizados nesse espaço é fundamental para consolidar o equipamento enquanto um programa de sustentabilidade alimentar.

Além dos Bancos públicos, apoiados pela SESAN/MDS, existem 105 iniciativas de bancos privados e do terceiro setor, entre eles estão 84 unidades do Mesa Brasil/SESC; 18 da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS); e um banco de alimentos de organização não governamental, no estado de São Paulo.

Mesa Brasil

O Mesa Brasil é um Programa de Segurança Alimentar e Nutricional do Serviço Social do Comércio (SESC). Trata-se de uma rede nacional de bancos de alimentos contra a fome e o desperdício, baseada em ações educativas e de distribuição de alimentos excedentes ou fora dos padrões de comercialização, mas que ainda podem ser consumidos. Seu objetivo é contribuir para a promoção da cidadania e a melhoria da qualidade de vida de pessoas em situação de pobreza, em uma perspectiva de inclusão social.

Assim, o Mesa Brasil SESC busca onde sobra e entrega onde falta. De um lado, contribui para a diminuição do desperdício, e de outro reduz a condição de insegurança alimentar de crianças, jovens, adultos e idosos. Em ambos os polos desse percurso, as estratégias de mobilização e as ações educativas incentivam a solidariedade e o desenvolvimento comunitário.

Com um trabalho de captação de parcerias, a equipe técnica sensibiliza as empresas para participarem do Programa. Elas podem disponibilizar gêneros alimentícios, perecíveis, não perecíveis e semiperecíveis, produtos de limpeza, higiene e serviços, como transporte e pessoal de apoio. Assim, os doadores exercitam a responsabilidade social por meio de ações que reduzem o desperdício de alimentos no Brasil.

² Sítio do PROHORT. Disponível em: <http://www.ceasa.gov.br/index.php?pag=11>. Acessado em: 17 de novembro de 2014 às 15h56min.

O Mesa Brasil SESC atende prioritariamente pessoas assistidas por entidades sociais em situação de vulnerabilidade social e nutricional. O Programa está ampliando sua atuação através do atendimento a famílias e comunidades em situação de extrema pobreza. São pessoas que não estão inseridas em programas de proteção social e que são atendidas pelo Mesa Brasil SESC sob a mediação de uma entidade responsável pelo cadastro, monitoramento e distribuição dos alimentos.

O Mesa Brasil SESC também atende, em caráter emergencial, populações vítimas de enchentes e alagamentos. Com um trabalho de logística humanitária, o Programa arrecada e distribui donativos para desabrigados e desalojados em todo o país.

Dados da execução 2013:

41.048.497 kg de alimentos distribuídos
1.819.460 pessoas atendidas por dia
492.370.966 refeições complementadas
3.550 empresas parceiras (doadores sistemáticos)
6.730 entidades assistidas permanentemente
4.780 ações educativas realizadas
222.075 multiplicadores treinados nas ações educativas
532 voluntários
84 unidades em funcionamento
463 cidades na abrangência

Fonte: <http://www.sesc.com.br/mesabrasil>

Centrais de Recebimento e de Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar

As Centrais de Recebimento e de Distribuição de Produtos da Agricultura Familiar são espaços físicos estruturados e equipados com a finalidade de auxiliar a distribuição dos gêneros alimentícios, no município e/ou região, preferencialmente aqueles oriundos da agricultura familiar e/ou adquiridos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ou pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). As Centrais têm os objetivos de auxiliar na organização e na integração de circuitos locais de comercialização, abastecimento e consumo de alimentos oriundos da agricultura familiar; ampliar as condições de acesso à alimentação adequada e saudável; e fortalecer o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan).

De 2011 a 2014, o MDS apoiou a implantação e modernização de Centrais de Recebimento e de Distribuição de Produtos da Agricultura Familiar, investindo em torno de 175 milhões de reais. Os editais de seleção pública de 2011 e 2012 viabilizaram apoio a implantação de 87 Centrais; enquanto nos editais de 2013 e 2014, a modernização de 1.452 unidades, **em 15 estados nas regiões norte e nordeste e 6 estados nas regiões sudeste, sul e centro-oeste.**

Restaurantes Populares

Os Restaurantes Populares são estruturas físicas de produção e oferta de refeição, em municípios com mais de 100 (cem) mil habitantes, com capacidade de atendimento de mais de 1.000 (mil) indivíduos. Têm por objetivo

ampliar a oferta de refeições nutricionalmente adequadas, a preços acessíveis, à população de baixa renda, vulnerabilizados socialmente e em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Desde sua criação, em 2003, foram destinados ao Programa recursos na ordem de aproximadamente R\$ 175 milhões. Tendo ao total em sua rede a instalação de 139 unidades, destas, 98 já em funcionamento com a produção de aproximadamente 132 mil refeições por dia.

Cozinhas Comunitárias

As Cozinhas Comunitárias são consideradas equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional que possuem capacidade mínima de produção de 100 refeições diárias, funcionamento mínimo de cinco dias na semana e devem estar instaladas em locais estratégicos (próximo aos Centros de Referência de Assistência Social e outros equipamentos da rede de assistência). Para além da garantia de acesso a uma refeição saudável e adequada para os que estão em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar e nutricional, desenvolvem atividades de inclusão social produtiva, fortalecimento da ação coletiva e da identidade comunitária e ações de educação alimentar e nutricional.

Desde sua criação, em 2003, foram destinados ao Programa recursos na ordem de, aproximadamente, R\$ 93 milhões. Tendo em sua rede, a instalação de 337 unidades, destas 158 já em funcionamento, as cozinhas comunitárias produzem aproximadamente 24 mil refeições por dia.

Cozinhas e Refeitórios Escolares

Destacam-se ainda, as ações voltadas para as Unidades de Alimentação e Nutrição vinculadas a outras políticas, no ano de 2012, cabendo citar o Apoio à Modernização das Cozinhas nas Creches - Ação Brasil Carinhoso, que visa o apoio a aquisição de equipamentos e utensílios para as creches públicas das áreas urbana e rural, com investimentos aproximados de R\$ 25 milhões e beneficiamento de 63 municípios em parceria com o FNDE.

3.2 O MapaSAN e o mapeamento das feiras, mercados populares e sacolões

Em 2014, a Secretaria Executiva da Caisan Nacional, em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI/ MDS, com a colaboração dos estados (Caisans e Conseas Estaduais), tomou a iniciativa de propor o Mapeamento de Segurança Alimentar e Nutricional (MapaSAN), com o objetivo de coletar, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, informações sobre a gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dos componentes do Sisan, incluindo as ações e equipamentos públicos de SAN.

Participaram do MapaSAN 2014 1.934 municípios. Destes, 1.628 (84%) finalizaram o preenchimento do formulário eletrônico. O MapaSAN 2014, apresentou o seguinte resultado de representatividade, de acordo com o porte populacional: 27% dos municípios com população até 50 mil habitantes responderam ao mapeamento, 41% dos municípios com população entre 50 mil e 200 mil habitantes, 75% dos municípios com mais de 200 mil habitantes e 77% das capitais.

Feiras Livres

As Feiras livres ou populares são espaços de comercialização de alimentos produzidos localmente, que beneficiam especialmente agricultores familiares, possibilitando a geração de renda e evitando o desperdício e prejuízo dos produtores. Ao mesmo tempo, facilitam o acesso a alimentos saudáveis e adequados para a população em geral, além da possibilidade de troca de informações entre quem produz e o consumidor final.

Dos 1.628 municípios que participaram do MapaSAN, 1.176 municípios (72,2%) informaram a existência de 5.119 feiras, sendo a maioria com periodicidade semanal (83%). Apesar das feiras livres estarem mais disponíveis nas capitais (36%), seguidas por municípios acima de 200 mil habitantes (27,4%), observa-se que os municípios com menos de 50 mil habitantes estão com uma maior cobertura populacional.

Com relação a feiras agroecológicas (produção sustentável que potencializa a biodiversidade e a diversidade de alimentos) ou com produção orgânica (produção sem agrotóxicos), foram destacadas a existência de 1.331 feiras distribuídas em 624 municípios. A maioria destas feiras está disponível na Região Sudeste (43%) e Nordeste (32%), mais presente nos municípios de pequeno porte, abaixo de 50 mil habitantes (44%), seguidos pelas capitais (32,5%).

Mercados Populares e Sacolões

Os Mercados Populares são espaços que comercializam alimentos não perecíveis e outros itens de primeira necessidade a preços acessíveis, prioritariamente a famílias em situação de vulnerabilidade social, que podem ser ou não subsidiados pelo Poder Público. Ao todo, foram informados 951 mercados públicos estruturados em 621 municípios (38%). O restante dos municípios (59%) não dispõe ou não souberam informar (2,6%). A maioria dos mercados está localizada na Região Nordeste (68%), em municípios de pequeno porte (61,6%) e não são subsidiados pelo poder público (75%).

Os Sacolões públicos/quitandas são locais públicos de comercialização atacadista ou varejista de produtos hortifrutigranjeiros. Somente 110 municípios (6,8%) informaram que dispõem de sacolões públicos. Ao todo, são 319 sacolões públicos distribuídos de forma majoritária nas Regiões Nordeste (46,5%) e Sudeste (33%), concentrados em municípios de pequeno porte (67,7%), seguidos da capital (20%). Apenas 9% dos sacolões são subsidiados pelo poder público.

3.3 Rede de Fortalecimento do Comércio Familiar de Produtos Básicos (REFAP)

A REFAP é uma associação voluntária que reúne agentes públicos e unidades varejistas de pequeno porte (normalmente familiares), localizadas nas periferias dos centros urbanos, que operam com produtos da linha básica de consumo, com o propósito de empreender ações que contribuam para a modernização e fortalecimento dos empreendimentos comerciais filiados, visando garantir à população menos favorecida, produtos de qualidade a preços acessíveis. É indutora de ações que promovam a disseminação e aplicação de conceitos de associativismo, visando reunir grupos de unidades varejistas de pequeno porte em centrais de negócios. A coordenação institucional da rede é exercida pela Conab, por meio das suas estruturas administrativas e operacionais, instaladas nas diversas unidades federativas.

No início de 2004, a Conab concebeu, em seu planejamento estratégico, o objetivo de “Organizar e Fortalecer o Comércio Varejista de Pequeno Porte”, vinculado ao Tema “Execução da Política Agrícola e de Abastecimento”, no sentido da CONAB ser reconhecida como Centro de Excelência na Formulação, Execução e Difusão de Políticas de Segurança Alimentar.

Observa-se que as populações menos favorecidas, que habitam as periferias das grandes metrópoles ou pequenas cidades do interior, pagam mais caro pelos produtos que consomem, quando comparadas aos segmentos mais aquinhoados. Tal contradição se evidencia porquanto os primeiros recorrem a um comércio varejista não estruturado, enquanto os segundos realizam suas compras em estabelecimentos comerciais de grande porte, que operam em escala suficiente para favorecer produtos de melhor qualidade e a preços compatíveis.

A origem da questão reside no processo de aquisição realizado pelos comerciantes, pois enquanto os supermercados recorrem aos grandes fornecedores, fazendo uso da sua escala comercial para obter condições diferenciadas, o pequeno varejista geralmente abastece sua loja por meio de aquisições realizadas junto a tradicionais atravessadores e até mesmo nas grandes redes supermercadistas.

Até 2013, a REFAP se fazia presente em 07 (sete) Estados do Nordeste e Norte do país (Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Amazonas), com 978 varejistas cadastrados, dos quais 356 já organizados em 19 (dezenove) Centrais de Negócios formadas e/ou em fase de formação. Este contingente representava aproximadamente 86.000 m² de área de vendas, com 729 *check-outs* em operação, absorvendo 828 membros familiares e gerando mais 2.184 empregos diretos.

Em 2012/2013, na sua fase pré-operacional de venda de produtos, foram realizados 1.093 atendimentos (vendas) e comercializadas 450 toneladas de alimentos (arroz beneficiado, açúcar, farinha de mandioca e leite em pó), oriundos do PAA, gerando recursos na ordem de R\$ 1, 1 milhão e atendendo aproximadamente 190 mil famílias.

A partir do final de 2013 não houve execução direta do Programa por motivos operacionais e orçamentários.

Como proposta para o Plano Plurianual – PPA 2016/2019 propõe-se que a REFAP deve promover mecanismos que possibilitem o acesso da população vulnerável, localizadas nas periferias de grandes centros urbanos e pequenas cidades do interior, a produtos de qualidade e a preços compatíveis com a sua realidade econômica; prevendo o estímulo ao consumo de produtos básicos pelas comunidades assistidas, por meio de uma linha de mercadorias a preços diferenciados, composta de 23 (vinte e três) itens comestíveis e não comestíveis, com implantação gradual.

3.4 Programa de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (PROHORT)

O Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro - PROHORT, instituído por meio da Portaria MAPA nº 171, de 24 de março de 2005, cujas ações foram complementadas pela Portaria MAPA nº 339 de 11 de abril de 2014, tem sua coordenação exercida no âmbito da CONAB. Sua finalidade principal é o apoio à melhoria do ambiente de comercialização para as cadeias produtivas de produtos hortigranjeiros, especialmente das frutas e hortaliças, além de outros produtos advindos das pequenas propriedades rurais e em sistema familiar de produção.

O PROHORT vem promovendo o desenvolvimento e a reestruturação do sistema por meio da integração de banco de dados e da troca de informações, possibilitando uma visão sistêmica do setor, além de estratégias para a revitalização e modernização das CEASAs e do setor hortigranjeiro. As CEASAs são importantes centros de consolidação e distribuição de produtos, informação, desenvolvimento, capacitação, controle de qualidade e de apoio ao produtor, ao varejo e aos serviços de alimentação.

Entre os trabalhos desenvolvidos, destacam-se: a criação de uma ampla base de dados estatísticos para o setor, com o desenvolvimento de metodologias específicas de pesquisa para subsidiar a formulação de

políticas agrícolas, de abastecimento e análises econômicas; a capacitação de agentes de comercialização e a estruturação das CEASAs, visando um modelo logístico adequado de escoamento de produtos; o treinamento e capacitação de micro e pequenos agricultores, propiciando a inserção destes ao mercado formal de comercialização; a indução de processos produtivos, cuja base de produção tenha observado padrões agroecológicos recomendados; o estabelecimento de padrão de qualidade, de preservação, de classificação e homogeneização dos produtos, contribuindo para a segurança do consumo e a diminuição de desperdícios de alimentos; a proposição de campanhas educativas incentivando o consumo de alimentos saudáveis; a ampliação das funções das CEASAs, por meio da integração com universidades, órgãos de pesquisa e de fomento.

Em 2013, as CEASAs comercializaram um total de 17,8 milhões de toneladas em frutas, legumes e verduras, movimentando um total de 23 bilhões de reais nesse segmento (base de dados – CONAB/PROHORT).

3.6 Política de Garantia de Preços Mínimos

Embora a Política de Garantia de Preços Mínimos - PGPM seja vista como uma política de garantia de renda ao produtor rural, ela é, também, e especialmente, um importante instrumento de abastecimento. Com a eficiente formulação dos preços mínimos estes podem alavancar a produção de determinado produto (quando isso for o interesse do Governo). O produto colhido pode ser carreado para o mercado privado normalmente fazendo a função do suprimento à demanda, ou ser adquirido pelo Governo Federal formando os estoques públicos. Esses estoques, por sua vez, nos momentos de escassez são liberados por vendas, fazendo às vezes de complementação da oferta. Podemos citar vários exemplos que essa prática foi adotada com real sucesso, sendo que as mais recentes foram o abastecimento de milho no Nordeste no ano passado e o arroz este ano, como soluções de retorno de produto ao mercado e de incentivo da produção podemos citar a produção de feijão na safra 2013/13.

3.7 Agricultura Urbana e Periurbana

No âmbito da ação orçamentária de Apoio à Agricultura Urbana foram financiados pelo MDS, de 2003 à 2012, 503 projetos, num total de R\$ 149.282.862, para 138.070 beneficiários diretos. Em 2012, foram executados 23 projetos em 23 municípios, atendendo cerca de 7.800 famílias, atuando nas seguintes linhas: produção de alimentos (hortas, lavouras, ervas medicinais e criação de pequenas animais); beneficiamento/processamento (mini agroindústrias) e comercialização (Feira Livre).

O MDS tem apoiado o CONSEA em um debate que visa definir diretrizes sobre o desenvolvimento de políticas públicas de agricultura urbana e periurbana. Inicialmente foi realizado um mapeamento no Plano Plurianual do Governo Federal, das ações desenvolvidas em diversos ministérios que tivessem similaridade com o tema; bem como um estudo sobre os projetos já financiados pelo MDS. Essas duas análises foram concluídas em outubro de 2013 e irão subsidiar os debates a serem realizados no âmbito do CONSEA.

3.8 Promoção da Alimentação Adequada e Saudável nos Centros Urbanos

Os diversos pontos de atenção à saúde são espaços potenciais de promoção da alimentação adequada e saudável, sendo primordial a articulação intra e intersetorial para o sucesso das ações de promoção da saúde, principalmente na atenção básica, a qual tem papel destacado pela sua capilaridade e função de ordenadora

da RAS e coordenadora do cuidado. A atenção básica está presente em todos os municípios brasileiros e vem expandindo cada vez mais nos centros urbanos, de forma que hoje atende mais de 87 milhões de pessoas nesta região. Em setembro de 2014, a atenção básica contava com mais de 13 mil estabelecimentos de saúde (unidade básica de saúde e unidades móveis terrestres), 38 mil equipes de atenção básica e 3.743 Núcleos de Apoio à Saúde da Família.

Para apoiar o desenvolvimento de ações de promoção da alimentação saudável nos serviços de saúde, o Ministério de Saúde elabora uma série de materiais para formação dos profissionais e voltados para a população como guias de bolso, cartazes, vídeos, spots de rádio, campanhas e curso de educação à distância.

Nesse sentido, em outubro de 2014 foi lançada a nova edição do Guia Alimentar para a População Brasileira, o qual apresenta recomendações sobre alimentação baseadas em alimentos e refeições, ao invés de grupos alimentares, porções ou nutrientes. O Guia é um instrumento estratégico de educação alimentar e nutricional e contribui para implantação da diretriz de Promoção da Alimentação Adequada e Saudável da Política Nacional de Alimentação e Nutrição.

No guia são apresentados como obstáculos para uma alimentação adequada e saudável a existência de diversas informações sobre alimentação e saúde não confiáveis; a grande oferta de alimentos ultraprocessados em detrimento à dificuldade de acesso aos alimentos in natura e minimamente processados; o custo da alimentação; o enfraquecimento da transmissão de habilidades culinárias entre gerações, o qual favorece o uso de alimentos ultraprocessados; a necessidade de dedicação de tempo para alimentação; e a publicidade excessiva de alimentos ultraprocessados. Todos esses obstáculos estão muito presentes nos centros urbanos e são apresentadas formas individuais e coletivas de como superá-los, porém, o guia também reconhece o papel do Estado para a implementação de políticas públicas que tornem o ambiente mais propício à adoção das recomendações.

Além disso, são desenvolvidas ações específicas de promoção do consumo de frutas e hortaliças. Em março de 2012, foi constituído um Grupo de Trabalho intersetorial e articulado, composto pelos seguintes parceiros: ABRACEN, MDS, MS, MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), CONAB/PROHORT (Companhia Nacional de Abastecimento) e IBRAHORT (Instituto Brasileiro de Horticultura) para o desenvolvimento de ações de Educação Alimentar e Nutricional relacionadas ao setor de abastecimento, no contexto do Direito Humano a Alimentação Adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional. A primeira iniciativa do grupo consiste na campanha de "Incentivo ao Consumo de Frutas, Legumes e Verduras nas CEASAs" que envolve duas fases: a primeira voltada para o público interno das CEASAs (concessionários, permissionários e produtores) e segunda voltada ao público externo, levando a informação aos consumidores.

O ambiente escolar também se constitui como um dos espaços de proteção social mais propício e prioritário para a promoção de hábitos de vida saudáveis. Assim, o Programa Saúde na Escola, coordenado pelo Ministério da Saúde e Ministério da Educação, tem a perspectiva da atenção integral (prevenção, promoção, atenção e formação) à saúde de crianças, adolescentes e jovens do ensino público. As ações são realizadas de forma articulada entre as Equipes de Atenção Básica à Saúde e os trabalhadores da educação (equipes das escolas) no âmbito das escolas e unidades básicas de saúde e tem a promoção da alimentação adequada e saudável como temática essencial a ser abordada pelas equipes. Em 2013, 4.785 municípios aderiram ao programa, com a participação de 79.775 escolas, 26.672 Equipes de Atenção Básica e 18.591.353 educandos.

Em relação à oferta nesse espaço, além do Programa Nacional de Alimentação Escolar, de gestão do Ministério da Educação e já abordado neste documento, em 2012, o Ministério da Saúde assinou o Acordo de Cooperação Técnica com a Federação Nacional das Escolas Particulares (FENEP) que tem por objetivo o

planejamento, implementação e avaliação de ações voltadas à promoção da qualidade de vida e prevenção de fatores determinantes e/ou condicionantes de doenças e agravos à saúde no ambiente escolar.

4 Agricultura Familiar (AF) e acesso aos Mercados

4.1 Acesso da AF aos Mercados Públicos: Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Um importante avanço incorporado ao Programa por meio da Lei nº 11.947/2009 refere-se ao seu artigo 14, que determina que, no mínimo, 30% dos recursos financeiros repassados a estados, municípios, Distrito Federal e escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no âmbito do PNAE, devem ser utilizados na compra direta de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, priorizando-se a produção local, os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas.

A compra institucional articula gastos públicos com alimentação e fomento à agricultura familiar, na perspectiva da abertura de novos mercados institucionais de alimentos para a agricultura familiar. O caráter intersetorial dos programas de compras institucionais da agricultura familiar tem os objetivos de: estimular a produção diversificada, criando condições para o escoamento da produção com melhores preços como forma de garantia de renda; fortalecer as organizações, redes de cooperação e comercialização da agricultura familiar e camponesa; e melhorar a alimentação escolar dos estudantes, enriquecendo o cardápio e propiciando melhores condições de aprendizagem, além de aproximar o produtor rural da escola.

Todavia, persistem alguns desafios que precisam ser superados a fim de se realizar os objetivos propostos para o Programa. Com referência aos centros urbanos, a significativa concentração de recursos repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE em municípios de médio e grande porte traz desafios peculiares para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nestas localidades.

A dimensão de tais desafios está ilustrada nos dados preliminares – conforme registro da prestação de contas dos gestores das Entidades Executoras – EEx (Prefeituras e Secretarias Estaduais de Educação) – do Sistema Online de Prestação de Contas. Em acordo com os dados, no ano de 2012, 81% das EEx adquiriram produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, e 50% atingiram o percentual mínimo exigido por lei. Com um recorte nos municípios acima de 200 mil habitantes, esses percentuais caem para 75% e 21%, respectivamente. No caso de municípios acima de 500 mil habitantes, a situação é ainda mais alarmante: 74% adquiriram produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, mas apenas 9% das EEx atingiram o percentual mínimo.

As dificuldades presentes nos centros urbanos para a promoção da agricultura familiar, incluindo a sua capacidade de organização e processamento, aliadas à alta demanda em função do número de refeições, à complexa logística de distribuição de alimentos, à necessidade de formação de atores e apoio à gestão pública e de ampliação de sua articulação e complementariedade com outras políticas – como assistência técnica, acesso à DAP, certificação sanitária e infraestrutura, potencializam os desafios no fornecimento de alimentos da agricultura familiar para municípios de médio e grande porte.

O quadro abaixo apresenta a evolução da Compra da Agricultura Familiar no âmbito do PNAE. Observa-se que, em 2013, 2.776 Entidades Executoras do PNAE, o que representa 56% do total de unidades executoras, estavam comprando o mínimo de 30% dos recursos repassados pelo governo federal ao PNAE, de agricultores

familiares; e 28% das unidades executoras (1.402), compravam da agricultura familiar; perfazendo um total de 84% de Entidades Executoras comprando da agricultura familiar em todo o Brasil.

Em 2013, o valor utilizado pelo PNAE para a compra da agricultura familiar correspondeu a 546.577 milhões de reais, sendo que o repasse total do Programa equivaleu a 3.542 bilhões de reais, ou seja, o valor utilizado para a compra da agricultura familiar foi de 15% do total repassado.

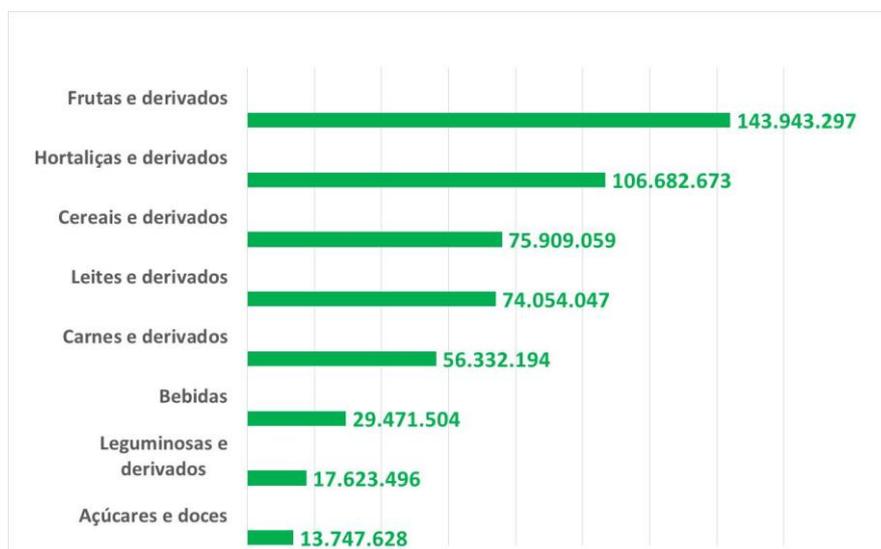
Evolução da Compra da Agricultura Familiar no âmbito do PNAE 2010-2013

	2010	2011	2012	2013
E.E adquirindo da agricultura familiar e atendendo o percentual mínimo	780 (15%)	2485 (48%)	2568 (50%)	2776 (56%)
E.E adquirindo da agricultura familiar, mas não atendendo o percentual mínimo	2110 (34%)	1550 (30%)	1592 (31%)	1402 (28%)
Recursos Financeiros em aquisições da agricultura familiar	R\$ 148.571.523,34	R\$ 233.475.172,10	R\$ 362.978.321,30	R\$ 546.577.582,61

Fonte: FNDE – Dados Preliminares

O quadro abaixo apresenta os dados da compra da AF pelo PNAE por tipo de produto. Observa-se que as maiores compras, em termos de valor, foram de frutas e derivados e hortaliças e derivados.

Compra da Agricultura Familiar pelo PNAE por tipo de produto - 2013

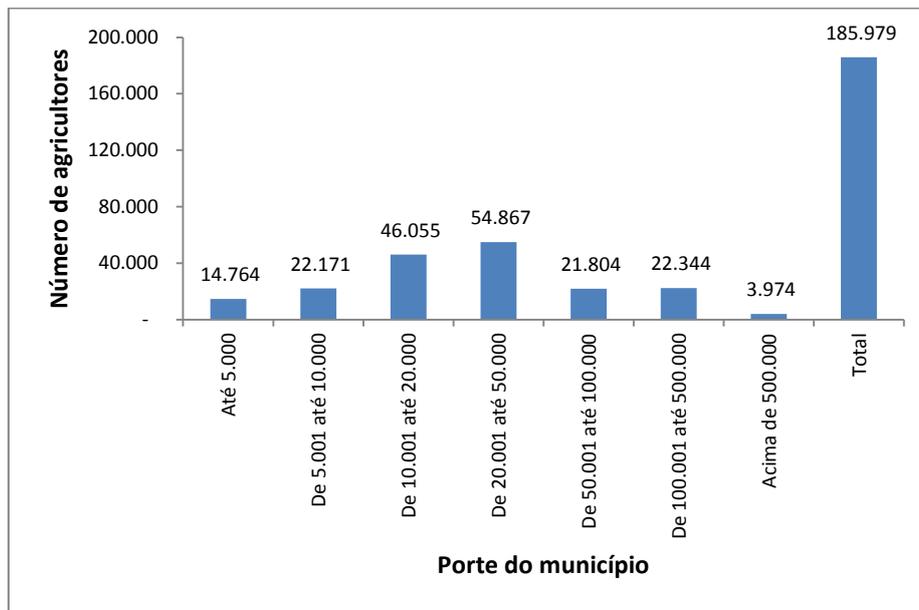


Fonte: FNDE

Elaboração: MDS/SE CAISAN

Em relação ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) observa-se uma concentração de agricultores familiares na faixa de municípios até 50.000 habitantes, ou seja, 137.857 agricultores familiares fornecedores para o PAA eram provenientes de municípios até 50.000 habitantes, representando 74% dos municípios que possuem PAA.

Número de Agricultores Participantes do PAA em 2012

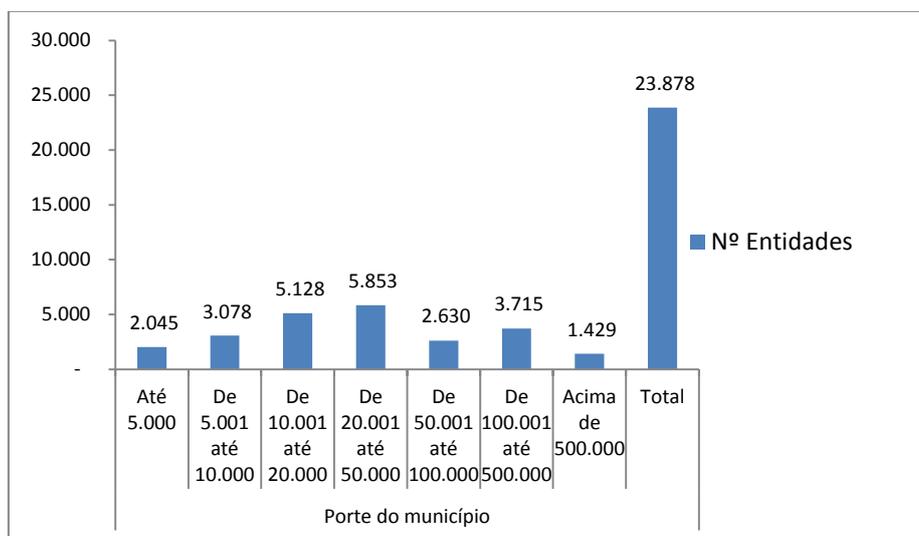


Fonte: PAADATA/MDS

Elaboração: MDS/SE CAISAN

A distribuição de entidades que recebem alimentos do PAA apresenta a seguinte distribuição:

Entidades receptoras de alimentos do PAA - 2012



Fonte: PAADATA/MDS

Elaboração: MDS/SE CAISAN

Em relação às entidades receptoras, do total de entidades receptoras do PAA, 16.105 de um total de 23.878 concentram-se em municípios até 50 mil habitantes, representando 67% das entidades.

4.2 Mercados Privados

O mercado privado é mais um espaço de comercialização para o agricultor familiar. Entretanto, há imposições que limitam a inserção de seus produtos nas prateleiras deste mercado, tais como recursos para promoção comercial - que são requeridos no varejo -, embalagens comerciais, vendedores, promotores no ponto de venda, repositores nas gôndolas, degustadores, estratégias promocionais de preço e material de comunicação, entre outros. A escala menor de produção e a menor margem de negociação também influem neste processo para a sustentabilidade dos contratos.

Em junho de 2011, o governo federal e a Associação Brasileira de Supermercados – ABRAS firmaram acordo de cooperação técnica, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, para o acesso da agricultura familiar aos mercados privados. Fizeram parte deste acordo os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, do Desenvolvimento Agrário, e do Trabalho e Emprego. Este acordo envolveu as 27 associações estaduais de supermercados da Abras, nas cinco regiões do país.

Além desse, outro acordo foi assinado pelo governo federal, também em 2011, com grupos privados atuantes no varejo supermercadista.

Outro exemplo de inserção dos produtos da agricultura familiar no mercado privado é a atuação da empresa Mãe Terra, que desenvolveu produtos como cookies e barra de cereais com produtos adquiridos deste segmento. Portadora do Selo de Identificação dos Produtos da Agricultura Familiar em suas embalagens é mais uma opção para os consumidores. Também podem ser encontrados no mercado turístico e companhia aérea nacional.

Não apenas produtos alimentícios fazem parte do mercado privado. Por meio de um projeto criado entre os Ministérios do Turismo e do Desenvolvimento Agrário e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), dentro do Projeto Talentos do Brasil, cosméticos foram produzidos com o mel fornecido pela Cooperativa Vacariense de Apicultores, que reúne 48 famílias produtoras de mel em Vacaria (RS). O produto é elaborado pela Realgem's, empresa paranaense fabricante de cosméticos para a rede hoteleira. Durante a Copa do Mundo, estiveram presentes em hotéis, bares e restaurantes das 12 cidades-sede. Além da venda direta do mel para a Realgem's, 5% do que é vendido no mercado privado retorna para a cooperativa, fomentando, assim, uma rede de comercialização mais justa.

Uma outra iniciativa, não menos importante, é a viabilização de arranjos locais estruturados em circuitos curtos com foco em pequenos e médios mercados privados. Esta estratégia de comercialização pode garantir uma maior inclusão dos produtos da agricultura familiar, uma vez que o acesso às prateleiras pode ser mais fácil. Para tanto, tem-se que avançar na elaboração de uma política pública nacional de abastecimento que viabilize, por exemplo, a construção de centrais de abastecimentos e pontos de distribuição, entre outros arranjos necessários.

5 Desafios para o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional nos Centros Urbanos

- **Ampliar o acesso da população a alimentos mais saudáveis** – fortalecer a produção, abastecimento e comercialização (centrais de abastecimento, mercados públicos, feiras, estímulo aos pequenos varejistas), com foco nas regiões periféricas das grandes cidades.
- **Reduzir a insegurança alimentar e nutricional** – atender grupos vulnerabilizados.
- **Ofertar alimentação saudável nos equipamentos públicos** – qualificação nas redes de educação, assistência social e saúde, nos restaurantes populares e cozinhas comunitárias.
- **Promover escolhas saudáveis pela população** – educação alimentar e nutricional e criação de ambientes promotores da alimentação adequada e saudável (escolas, trabalho e outros).
- **Prevenir, monitorar e controlar agravos e doenças relacionados com a alimentação** – fortalecimento da atenção à saúde.
- **Definição de papéis dos entes federados no abastecimento e na gestão dos equipamentos de SAN** – fortalecimento do SISAN.
- **Vigilância Sanitária (SUASA)** – regulamentação do Art. 7º do Decreto nº 5.741/2006, que prevê normas específicas para agroindústria rural familiar.
- **Política Nacional de Abastecimento de Alimentos** – retomar o debate sobre a construção da Política, já iniciado no âmbito da CAISAN .