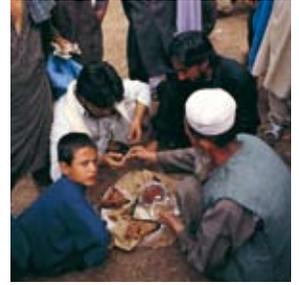


PROMESSAS E DESAFIOS



do setor informal de alimentos
em países em desenvolvimento





PROMESSAS E DESAFIOS

do setor informal de alimentos
em países em desenvolvimento

As designações empregadas e a apresentação do material neste produto informativo não implicam a expressão de alguma opinião por parte da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação no que diz respeito à situação legal ou ao nível de desenvolvimento de nenhum país, território, cidade ou área ou sobre suas autoridades, ou no que concerne à delimitação de seus limites ou fronteiras. A referência a empresas específicas ou produtos de determinados produtores, quer estes tenham sido patenteados ou não, não implica que tenham sido aprovados ou recomendados pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação em detrimento de outros de natureza semelhante que não tenham sido mencionados.

Todos os direitos reservados. A reprodução e divulgação do material deste produto informativo para fins educacionais ou outros de natureza não comercial estão liberadas sem autorização prévia por escrito por parte dos detentores de direitos autorais, desde que a fonte seja claramente reconhecida. A reprodução do material deste produto informativo para fins de revenda ou qualquer outro fim comercial é proibida sem autorização prévia por escrito por parte dos detentores de direitos autorais. Solicitações para esse tipo de autorização devem ser endereçadas a: Chief, Electronic Publishing Policy and Support Branch, Communication Division, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italy, ou por e-mail a: copyright@fao.org



página 2 Por que devemos nos interessar pelo setor informal de alimentos	
Definição de setor informal	3
Impedimentos e limitações	5
Entendendo o papel econômico e social do setor informal de alimentos	6
Trazendo status para o setor informal de alimentos: antecedentes e contexto	7
página 10 Aspectos econômicos do setor informal de alimentos	
Vendedores de rua, uma ocupação desafiadora	11
Vendedores de mercado	11
Pequenos restaurantes e fornecedores de refeições	12
Agricultores urbanos	13
Fornecimento de alimentos e questões de distribuição: espaço para progresso	14
Considerações sobre implicações econômicas e sua importância	14
página 16 As ramificações sociais do setor informal de alimentos	
Questões de saúde e segurança para consumidores	17
Quem alimenta o fogo? Questões de gênero	18
Quem ajuda? As crianças no setor informal de alimentos	18
A comida vendida na rua é nutritiva?	19
Saúde no ambiente de trabalho e questões de segurança para os vendedores	20
De onde vêm os alimentos do setor informal de alimentos?	20
Etnicidade no setor informal de alimentos	21
página 23 O setor informal de alimentos trabalhando para o benefício de todos	
Algumas histórias de sucesso	24
Considerações acerca de investimentos e envolvimento de ONGs	24
Associações de vendedores de mercado	26
Criando associações de vendedores de rua	26
página 28 Mudando mentalidades para seguir adiante: política de apoio	
página 30 Referências	
página 33 Lista de tabelas, figuras e mapas	
página 33 Siglas	
página 34 Legendas de fotos	

Agradecimentos

O autor gostaria de agradecer a Maurizio Aragrande, José Aranguren, Olivio Argenti, Catherine Chudzia, Gina Kennedy, Shiunn-Der Kuo, Gianluca Macchi, Guy Nantel, Gisèle Yasmeen e aos revisores da FAO por sua assistência na elaboração deste trabalho. Agradecimentos também são devidos a todos os participantes da conferência virtual FAO/Universidade de Bolonha de maio de 2006, especialmente a Emanuele Cassarino, Roghaya Dièye, Roberto Gotti, Gaster K. Kiyingi, Alexandra Lewin, Gianluca Macchi, Candida Nanni, Michèle B. Paultre, Verena Raschke, Anselmo Javier Salvatierra Isaba, José Sánchez Narvaez, Peter Steele e Gisèle Yasmeen.



O setor informal de alimentos existe em todos os países do mundo. Ele tem continuado a florescer mesmo quando considerado ilegal ou oprimido pelo estado. Oferece autonomia e renda a uma grande variedade de famílias em dificuldade econômica. Portanto, é pouco provável que desapareça. A conveniência da aquisição de alimentos de vendedores informais também é apreciada por muitos consumidores, incluindo os pobres das áreas urbanas, empregados de escritório e turistas. As autoridades, em particular aquelas locais, devem considerar os agentes informais como parceiros nas iniciativas de desenvolvimento local. Elas devem implementar políticas e programas destinados à criação de condições adequadas para que as atividades do setor informal sejam realizadas de modo eficiente e ao mesmo tempo minimizados os riscos para a sociedade.

Por que devemos nos interessar *pelo setor informal de alimentos*

Em todos os países do mundo, os pobres demonstram uma forte capacidade de prover suas próprias necessidades e sobreviver em circunstâncias econômicas difíceis. Uma de suas principais estratégias de sobrevivência é o que os acadêmicos do desenvolvimento chamam “setor informal de alimentos”, ou IFS. Suas atividades mais visíveis são a produção de alimentos (urbanos, periurbanos e rurais), o processamento, o fornecimento e o transporte de refeições e a venda a varejo de produtos frescos ou preparados (ex: venda de comida na rua). O IFS pode contribuir para a segurança alimentar ao fornecer pequenas quantidades de produtos alimentícios de preço acessível em locais convenientes a consumidores pobres; proporcionando emprego e renda a lares pobres; e levando alimentos aos distritos urbanos marginais distantes do centro da cidade e dos mercados secundários organizados. Essas atividades existem em áreas urbanas, periurbanas e rurais, apesar de sua importância relativa no fornecimento de alimentos, nas atividades de distribuição e no emprego local, variar inclusive de um distrito municipal para outro (Tabela 1).



Tendências globais mostram que o crescimento do IFS está relacionado com a rápida urbanização (Figura 1) e a falta de infraestrutura comercial em novas áreas de cidades de rápido crescimento. Por todo o mundo, habitantes da área rural estão se mudando para as cidades em busca de novo trabalho, estabelecendo-se, com frequência, em favelas com mercados formais de alimentos limitados ou inexistentes. Por vezes, eles migram porque são forçados a sair de suas terras. Na Índia e na China, por exemplo, milhões de habitantes rurais perderam seu terreno agrícola e meio de sustento devido a projetos de mineração e de hidrelétricas, que os forçaram a migrar para outras localidades. Guerras e conflitos também criaram refugiados e deslocaram internamente pessoas que usam o setor como fonte de comida barata e de emprego (Bouta, Frerks e Bannon, 2005). Em todos esses casos, os ex-agricultores tiveram que abandonar a atividade e procurar novo emprego. Devido a não poderem contar com a própria produção de alimentos para consumo, os lares urbanos gastam mais 30 por cento em alimentos do que os lares rurais. Os lares urbanos de baixa renda gastam 60 a 80 por cento de suas rendas com alimentos (Aragrande e Argenti, 2001: 2). O setor informal é a opção mais acessível para essas pessoas pois fornece tanto renda para os vendedores quanto comida barata para os consumidores.

Durante períodos de crise econômica, o setor informal cresce devido à diminuição das possibilidades de emprego formal como do poder aquisitivo, tornando-se uma fonte de renda e segurança alimentar (Figura 2), Em algumas cidades africanas, o IFS pode fornecer entre 40 a 60 por cento de todo o emprego. No entanto, o setor não é meramente o resultado de uma crise econômica: o desenvolvimento econômico também incentiva os habitantes do meio rural a buscarem oportunidades em mercados urbanos. O setor informal é uma opção atrativa para aqueles que aspiram maior autonomia que aquela adquirida em emprego formal (Smart, 1989). Na Ásia, o setor expandiu-se em tempos de desenvolvimento econômico quando os trabalhadores urbanos passaram a enfrentar maiores distâncias até o trabalho e a depender cada vez mais de vendedores de comida para suprir suas necessidades nutricionais. Em muitos lugares, o setor tornou-se uma parte admirada da cultura local e pode mesmo se tornar uma fonte valiosa para o turismo.

Definição de setor informal

O uso do termo “setor informal” tem origem na pesquisa realizada na África nos anos 1970 que mostrava que as categorias do censo “empregado”, “desempregado” e “não ativo” mascaravam a capacidade autônoma dos pobres de gerar rendas e fornecer serviços necessários para as comunidades urbanas em rápido crescimento (ILO, 1972; Hart, 1973). Numa pesquisa em Gana, o antropólogo Keith Hart descobriu que mais da metade da população, descrita nas estatísticas do censo como sem emprego assalariado, possuía na verdade um envolvimento ativo em atividades variadas de produção e serviços, possuindo rendas independentes. Por essas atividades se encontrarem fora da visão das estatísticas oficiais, ele referiu-se a elas como “setor informal”. Harding e Jenkins (1989) denominaram esta realidade “economia oculta”.

Todavia, a palavra “informal” pode causar confusão pois muitos pequenos empresários são, de alguma forma, legalmente reconhecidos pelas autoridades, especialmente se eles participarem de organizações como associações comerciais, cooperativas ou sindicatos (Yasmeen, 2001a). Muitos indivíduos estão envolvidos tanto em atividades do setor formal quanto informal (Hart, 1973), por exemplo, quando vendedores informais vendem mercadorias produzidas pelo setor formal. Em nenhum lugar, essas atividades deixam de estar relacionadas com as atividades econômicas formais. Os geógrafos Santos (1997) e McGee (1973) argumentaram que os dois setores da economia, que eles denominaram circuito superior e circuito inferior, se articulavam um com o outro. Até certo ponto, o setor informal subsidia o setor formal



ao fornecer comida barata para trabalhadores com baixos salários e por agir como uma reserva de mão-de-obra excedente.

O setor informal de alimentos pode ser definido como incluindo pequenos produtores, empreendimentos industriais, comerciantes e prestadores de serviços, envolvidos em atividades legais assim como em atividades não reconhecidas relacionadas com a alimentação.

Por exemplo, o IFS classifica a produção de alimentos, o fornecimento de refeições e o transporte, assim como a venda a varejo de produtos frescos ou

Tabela 1 ~ Emprego informal entre população ativa total das cidades selecionadas

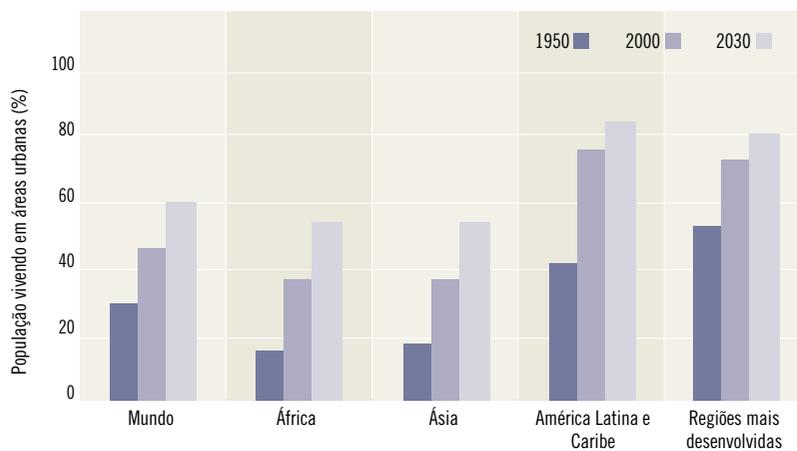
Município	População	Atividade informal de alimentos entre a população ativa (%)
Rangamati (Bangladesh)	66 211	18
Suva (Fiji)	90 000	5
Guayaquil (Equador)	2 400 000	32
Freetown (Serra Leoa)	755 589	28
Port of Spain (Trinidade e Tobago)	1 300 000	8
Lagos (Nigéria)	7 400 000	48
Blantyre (Malawi)	519 033	20
Managua (Nicarágua)	1 500 000	14
Penaloleon (Chile)	218 000	9

Fonte: Argenti, François e Mouawad, 2003





Figura 1 ~ Tendências de urbanização por região



Fonte: ONU, 2004

preparados em atividades com esse associadas. O IFS é geralmente caracterizado por: falta de especialização; investimento de capital muito baixo; uma combinação de produção e consumo; uma falta de prestação de contas e o não pagamento de todos ou de alguns impostos; a possibilidade de articulação com o setor formal de alimentos para satisfazer diferentes pedidos e a base de clientes; e inovações que são mais sociais do que técnicas (Argenti, François e Mouawad, 2003: 1).

As autoridades municipais estão começando a reconhecer que políticas de distribuição de alimentos efetivas requerem a participação dos envolvidos e uma comunicação eficaz (ex: Yasmeen, 2001b). Portanto, é vital identificar os atores principais do setor informal de alimentos, desde os produtores aos consumidores. Eles incluem produtores (ex: agricultores rurais, periurbanos e urbanos, mas também pescadores e produtores das florestas), comerciantes, transportadores, processadores (incluindo fornecedores domésticos de refeições), vendedores de mercado, gerentes, vendedores de rua e donos de pequenos restaurantes. Até o momento, todavia, a maioria das pesquisas no



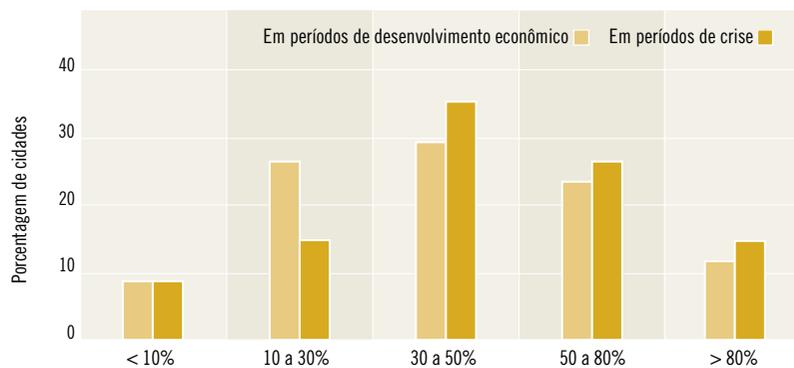
setor tem sido desenvolvida em áreas urbanas.¹ As pesquisas devem considerar esses atores em vários contextos de modo que a política local seja formulada para os engajar junto com as suas associações, à luz das realidades cultural e social locais.

Impedimentos e limitações

As atividades do IFS são frequentemente executadas apesar da existência de políticas governamentais contra elas. Elas podem empoderar membros marginalizados da sociedade e contribuir para uma distribuição de recursos mais justa. As mulheres são com frequência extremamente responsáveis pela venda a varejo de produtos frescos, pequenas operações de fornecimento de refeições e pela venda de comida de rua. Essas atividades permitem-lhes alimentar suas famílias a baixo custo e assim contribuir para a segurança alimentar da mesma. Apesar disso, as atividades do IFS não são registradas nos registros financeiros nacionais e raramente são consideradas nos planos de desenvolvimento. As necessidades dos operadores do IFS são, com frequência, negligenciadas pelos governos e pelos sindicatos de trabalhadores que protegem os interesses dos trabalhadores do setor formal.

¹ Há uma crescente conscientização de que as características rurais e urbanas coexistem dentro e fora das cidades, em várias partes do mundo, especialmente com a expansão das cidades, o que levou a um desenvolvimento das pesquisas periurbanas que certamente serão relevantes para os responsáveis pela criação de políticas para a área (Allen, 2003). Essa questão, todavia, raramente é tratada na literatura sobre o IFS e está fora do escopo deste trabalho.

Figura 2 ~ Importância do setor informal no fornecimento e na distribuição urbana de alimentos em períodos de crise e de desenvolvimento econômico



Fonte: Hugon e Kervarec, 2001



Os operadores do IFS enfrentam diversas limitações importantes. Eles são diretamente vulneráveis às variações no mercado do qual adquirem seus suprimentos. Além disso, têm uma capacidade de armazenamento limitada e estão restritos no que diz respeito ao volume de negócios diário. As condições das vendas de rua, o acesso limitado aos serviços básicos, incluindo acesso à água potável, e a saúde dos vendedores pode contribuir para criar problemas de higiene e segurança dos alimentos. Além disso, a qualidade nutricional de comida de rua fresca e cozida pode ser baixa. As suas atividades podem aumentar os problemas de congestionamento de trânsito, segurança e poluição ambiental. Com frequência, as autoridades veem o setor como parte remanescente das atividades econômicas tradicionais e como um sinal de que suas cidades ainda não se desenvolveram adequadamente. Geralmente, os negócios no setor formal, com custos operacionais mais elevados e cargas tributárias mais pesadas, desejam eliminá-los pois a concorrência influencia seus lucros.

Por essas razões, as autoridades governamentais, e as locais em particular, manifestam-se com frequência, contra os operadores do setor informal de alimentos. A opressão do setor leva os atores do IFS a desconfiar

dos agentes de estado que poderiam ajudá-los a lidar com questões relacionadas com a saúde, saneamento e crédito. Em muitos países, um contexto político instável significa que períodos de relaxamento e mesmo de promoção da área podem vir seguidos de períodos de opressão.

Entendendo o papel econômico e social do setor informal de alimentos

Os problemas acima descritos podem ser superados com um maior entendimento do papel das atividades informais e de sua contribuição para a segurança alimentar e com atitudes corretas e políticas adequadas para com os operadores do setor, a fim de minimizar as consequências negativas de suas atividades e aumentar sua capacidade de investimento. Suas necessidades e limitações devem ser integradas no planejamento urbano e seu conhecimento e capacidade de gerenciamento dos negócios deveriam ser fortalecidos. Aos operadores poderiam ser fornecidos serviços, equipamentos e instalações em uma infraestrutura adequadamente administrada.

Estratégias e objetivos

Existem dois aspectos com estratégias e objetivos muito diversos no IFS.

O primeiro é a estratégia de sobrevivência, cujo objetivo primário é a segurança alimentar diária. O segundo é caracterizado pelas micro ou pequenas empresas (incluindo empreendimentos familiares) cujo objetivo primário é o desenvolvimento econômico.

As políticas e sua implementação desses dois aspectos diferem radicalmente.

No primeiro aspecto, as políticas aplicadas têm um conteúdo altamente social, enquanto no segundo, o conteúdo é principalmente econômico.

Por fim, regulamentações sobre ocupação e uso da terra, padrões de qualidade dos alimentos, normas de higiene, circulação no trânsito e poluição deveriam ser estabelecidas.

Recentemente, alguns governos começaram a incentivar e trabalhar em parceria com o IFS, em vez de trabalhar contra ele. Em 2000, um grupo de prefeitos e urbanistas reuniu-se em Bangkok, na Tailândia, para o seminário regional da FAO Feeding Asian Cities (Alimentando Cidades Asiáticas). A Agenda de Ações resultante declarou que é preciso que as cidades reconheçam a importância do IFS, especialmente para os pobres urbanos (Yasmeen, 2001b). A FAO e as agências de desenvolvimento podem auxiliar os governos centrais e locais no entendimento do setor.

Trazendo status para o setor informal de alimentos: antecedentes e contexto

Desde meados dos anos 1990, várias pesquisas documentaram a importância do IFS na resolução dos problemas nutricionais e da economia urbana (ex: Yasmeen, 2001a; Argenti, François e Mouawad, 2003; Tinker, 1997; Nirathron, 2005). Essa pesquisa demonstrou o valor da produção informal de alimentos, do processamento e da venda a varejo dos mesmos na criação de emprego e renda para os pobres, de modo particular para as mulheres, que com frequência são mais ativas no setor do que os homens (Yasmeen, 2001a; Tinker, 1997; Simon, 2003). Pesquisas também mostram que o IFS dá acesso a



alimentos nutritivos a preços acessíveis a consumidores urbanos de baixa renda.

As pesquisas também indicam os desafios do setor, como a falta de reconhecimento do IFS, por parte das autoridades municipais, como uma atividade de uso legítimo da terra (De Soto, 1989). A falta de direitos reconhecidos a fim de que os vendedores instalem bancas móveis de venda em espaços regulamentados desencoraja o investimento sustentável. Os atores do IFS não têm acesso às instituições estatais para solucionar conflitos ou assegurar e fazer valer seus direitos.

Por sua natureza, o setor não possui o estatuto legal formal que facilitaria a melhoria na higiene dos alimentos e o acesso ao crédito. Os vendedores também sofrem com os problemas de trânsito, barulho, segurança



Tabela 2 ~ Importância da comida de rua nas cidades selecionadas

Cidade	Consumo	Valor do comércio
Calcutá, Índia (1995)	Aproximadamente 130 000 pontos de venda de comida de rua; 33% dos clientes compram comida de rua a cada dia.	Vendas estimadas em US\$60 milhões por ano.
Bangkok, Tailândia	Observou-se que as comidas de rua contribuem com até 40% da ingestão total de energia, 39% do total de proteínas ingeridas e 44% do total da ingestão de ferro dos residentes; 88% do total da ingestão de energia diária, proteínas, gordura e ferro de crianças de 4 a 6 anos de idade.	As vendas de negócios de comida de rua registrados ultrapassam US\$98 milhões por ano.
Santiago do Chile, Chile (1991)	Aproximadamente 14 000 vendedores.	Aproximadamente US\$70 milhões por ano.
Cidade da Guatemala, Guatemala (1994)	Aproximadamente 20 000 vendedores.	
Abidjan, Costa do Marfim (1995)	700 000 refeições de comida de rua por dia em 1993.	

Fonte: Aragrande e Argenti, 2001

pessoal e higiene, enquanto que os consumidores correm riscos de segurança alimentar (Argenti, 2000).

Há indícios de que o IFS contribui para a economia em termos de produto interno bruto (PIB) e emprego. A contribuição do setor informal para o PIB, esse tipo de estatística existe, varia de 13 por cento, no México, a 58 por cento em Gana (ILO, 2002: 24). A contribuição do IFS relativa ao emprego varia de 48 por cento de emprego não-agrícola no norte da África a 72 por cento na África subsaariana (ILO, 2002: 19).

Há muitos tipos diferentes de vendedores de rua, incluindo aqueles em quiosques fixos e bancas móveis, os que vendem em veículos (carroças, bicicletas, caminhões, etc.), sobre plásticos ou panos estendidos nas ruas e vendedores ambulantes (Tabela 2). Eles podem ser indivíduos, membros de famílias, ou mesmo trabalhadores de empreendimentos já estabelecidos buscando novos mercados. A atividade de venda varia muito de acordo com o gênero, a etnia e a idade. A cooperação municipal com o setor pode criar empregos para vendedores e ao mesmo tempo fornecer alimentos e um ambiente urbano atrativo para consumidores locais e turistas.





“... Para o governo local é possível tanto apoiar quanto regulamentar esse setor (...) não é uma situação de ‘ou isso ou aquilo’ e há muitos exemplos em todo o mundo de autoridades locais que finalmente aceitaram as micro-empresas de alimentos (e de fato abraçaram sua existência) e facilitaram seu acesso ao espaço e treinamento, etc., ao mesmo tempo em que cadastram os vendedores, criam regulamentações para higiene, etc.”

G. Yasmeen, citado em Macchi, 2006: 13