



DIAGNÓSTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA SESAN NO ESTADO DE SÃO PAULO

Ciro Ruiz Vicente da **Silva**¹; Marcelo Fernando **Fonseca**²; Lucíola Alves **Magalhães**³; Erick Brigante Del **Porto**⁴; Paulo Sérgio Candido **Alves**⁵

Nº 18508

RESUMO – A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), é responsável por programas, projetos e ações que buscam incentivar, entre outros objetivos, a produção e a comercialização de alimentos pela agricultura familiar e o seu consumo por toda a sociedade. Em acordo firmado em 2016 com a Sesan, o Grupo de Inteligência Territorial Estratégica (Gite) da Embrapa ficou responsável por espacializar um grande volume de dados dos programas dessa Secretaria e do Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal. Segundo dados de 2016, no Estado de São Paulo, 48% das famílias paulistas autodeclaradas agricultores no Cadastro Único residem em municípios da região administrativa (RA) de Itapeva, totalizando 1.777 famílias. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) já movimentou, junto às organizações fornecedoras do estado, mais de 22 milhões de reais, e 23% desse total teve origem nos municípios da RA de Bauru, com destaque para o Município de Promissão. Na RA de Araçatuba, 389 famílias já foram atendidas pelo Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (52% do estado) em 10 municípios especialmente agrupados. Esta mesma RA recebeu, em 2015, 3.245 cestas de alimentos, 21% do total do Estado de São Paulo, que ainda tem 104.708 famílias vivendo em situação de insegurança alimentar e nutricional, embora apenas 5% estejam no nível alto ou muito alto de vulnerabilidade. Com isso, o intuito deste trabalho é o de analisar o panorama geral do atendimento da Sesan no Estado de São Paulo.

Palavras-chave: política nutricional, política social, segurança alimentar.

¹Autor, Estagiário Embrapa: Graduando em Geografia, Unicamp, Campinas-SP; ciro-ruiz.silva@colaborador.embrapa.br.

²Orientador e colaborador: Analista da Embrapa Territorial, Campinas-SP; marcelo.fonseca@embrapa.br.

³Colaboradora: Analista da Embrapa Territorial, Campinas-SP.

⁴ Colaborador: Assessor do MDS; Brasília-DF.

⁵ Colaborador: Coord. Geral de Sist. Locais de Abastecimento Alimentar do MDS; Brasília-DF.



ABSTRACT – *The Brazilian Ministry of Social Development's (MDS) National Secretariat for Food and Nutrition Security (Sesan) is responsible for developing programs, projects, and actions which, among other objectives, aims to foster the production of food by family farmers and its commercialization for the whole society. Sesan and Embrapa's Strategic Territorial Intelligence Group (Grupo de Inteligência Territorial Estratégica, Gite) signed a cooperation agreement in 2016 with the aim of spatializing a large amount of data on Sesan's social programs and from the Single Registry for Social Programs. According to the available data, in 2016 48% of the self-declared farmer families in the State of São Paulo lived in the Itapeva Administrative Region (AR), a total of 1,777 families. The Food Acquisition Program has already traded over 22 million Brazilian reais with supplying organizations in the state, and 23% of this total came from the Bauru AR, especially from the city of Promissão. In the Araçatuba AR, 389 families have already been served by the Program for Fostering Farming Activities (52% of the State of São Paulo) in 10 cities which are spatially grouped. This AR also received, in 2015, 3,245 food parcels, 21% of the total distributed in the State of São Paulo, where 104,708 families still live in food and nutrition unsafe situation, although only 5% live under high or very high vulnerability levels. Thus, the purpose of this work is to analyze the general overview of Sesan's service in the State of São Paulo.*

Keywords: nutrition policy, social policy, food security.

1. INTRODUÇÃO

A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) é um órgão do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). É responsável por uma série de ações e programas de inclusão produtiva e de promoção da segurança alimentar e nutricional, os quais são executados de acordo com as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2010). Foi com o intuito de espacializar os conjuntos de dados de alguns desses programas e ações da Sesan que foi firmado um acordo de cooperação entre a Secretaria e o Grupo de Inteligência Territorial Estratégica (Gite) da Embrapa Territorial, intitulado “Tecnologias geoespaciais e de gestão territorial para auxiliar o mapeamento de vulnerabilidades sociais”.

Os dados foram espacializados no nível municipal, permitindo a geração e a entrega de 484 mapas em diversos recortes territoriais. O principal produto desse acordo foi o geoweb



*Inclusão Produtiva no seu município*⁶, uma plataforma web que permite a visualização, em bases territoriais, das ações da Sesan nos municípios brasileiros. O objetivo era tornar acessível e interativa a consulta aos dados trabalhados no acordo. A plataforma permite a aplicação de recortes territoriais, filtros por atributos, cruzamentos entre dados de diferentes programas e o *download* das informações no formato de *shapefile* ou tabular, e constitui-se como ferramenta norteadora de políticas públicas (MAGALHÃES et al., 2017).

O Estado de São Paulo é o mais populoso do país, com cerca de 43 milhões de habitantes⁷ em seus 645 municípios. Apesar do seu poderio econômico, o estado ainda concentra áreas de grande vulnerabilidade social. Dessa maneira, este trabalho busca fazer um diagnóstico do atendimento dos programas da Sesan no Estado de São Paulo a partir dos dados do geoweb *Inclusão Produtiva no seu município*.

2. MATERIAL E MÉTODOS

Para diagnosticar o atendimento da Sesan no Estado de São Paulo, foi necessário conhecer cada um dos programas da Sesan e levantar quais deles de fato atendem o estado, quais deles não estão atendendo e quais as prerrogativas dessa ausência.

Com isso, a partir da plataforma do geoweb, foram obtidos e utilizados os dados do Mapeamento da Insegurança Alimentar, da Ação de Distribuição de Cestas de Alimentos, do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, do Programa de Aquisição de Alimentos e das informações sobre as famílias autodeclaradas agricultores familiares no Cadastro Único. Os dados do Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional são de 2014, enquanto os da Ação de Distribuição de Cestas de Alimentos têm 2015 como referência. O Programa de Fomento tem dados consolidados até junho de 2017, os dados do Programa de Aquisição de Alimentos e das famílias autodeclaradas no Cadastro Único são de 2016.

As informações de cada município paulista referentes a esses conjuntos de dados foram condensadas em uma única planilha e reagregadas em uma única base de dados espacial com os limites administrativos dos municípios paulistas obtidos junto ao IBGE para o ano de 2016 e trabalhados no software *ArcGIS 10.5* (ESRI, 2017). De posse de uma planilha eletrônica sintetizada e de uma base digital geocodificada por municípios para o Estado de São Paulo, os dados foram

⁶ Disponível em: <<http://mapas.cnpm.embrapa.br/mds/>>.

⁷ Estimativa de 43.674.533 habitantes em 2017, de acordo com a Fundação Seade.

organizados por regiões administrativas (RA) e geraram os gráficos e os mapas do presente diagnóstico.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1. Mapeamento da insegurança alimentar

Mesmo com grandes avanços nos últimos anos, o quadro de insegurança alimentar e nutricional varia localmente e regionalmente, e pode apresentar áreas com maior ou menor vulnerabilidade à desnutrição (KEPPLE, 2014). No Estado de São Paulo, há 104.708 famílias com algum nível de insegurança alimentar e nutricional em 207 municípios (Figura 1). Desse número, 5.292 famílias estão em alta ou muito alta vulnerabilidade à desnutrição em 35 municípios. O que chama a atenção é que 90% desse número reside em áreas urbanas, com destaque para os municípios das RAs de Campinas, de São Paulo e de São José do Rio Preto (Figura 2A).

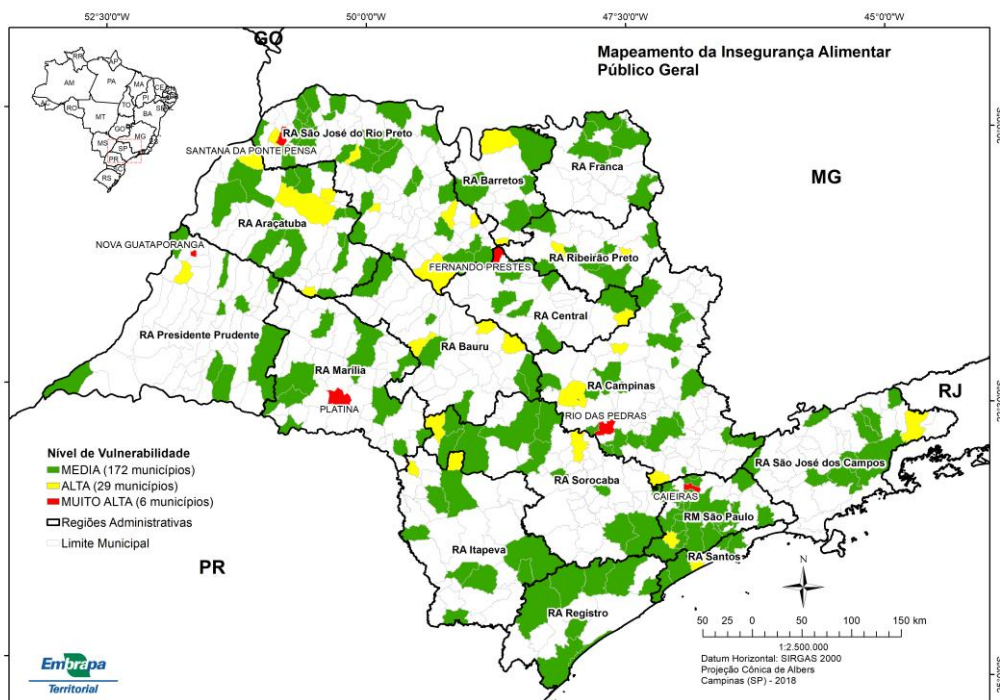


Figura 1. Níveis de insegurança alimentar e nutricional para o público geral nos municípios paulistas.

No que diz respeito aos Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTE), foram identificadas 702 famílias em 62 municípios com algum grau de vulnerabilidade à desnutrição (Figura 3). Desse total, 167 estão em nível alto ou muito alto de vulnerabilidade em 14 municípios do estado (Figura 2B). Desse público, 21% residem em áreas rurais, com destaque para os municípios da RA de Registro, onde o número sobe para 42%.

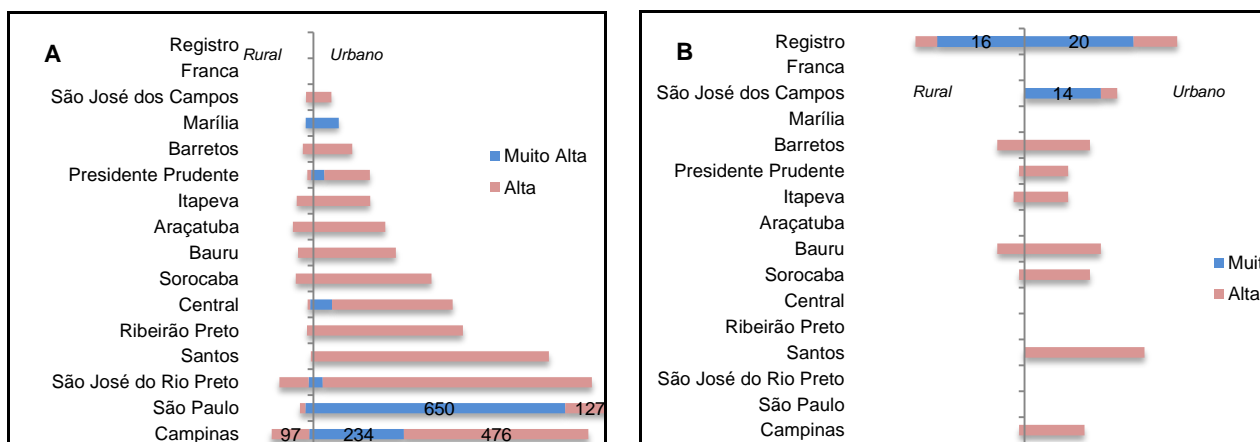


Figura 2. Quantidade de famílias do público geral (A) e GPTes (B) em situação de alta ou muito alta vulnerabilidade à desnutrição em áreas rurais e urbanas nas RAs paulistas.

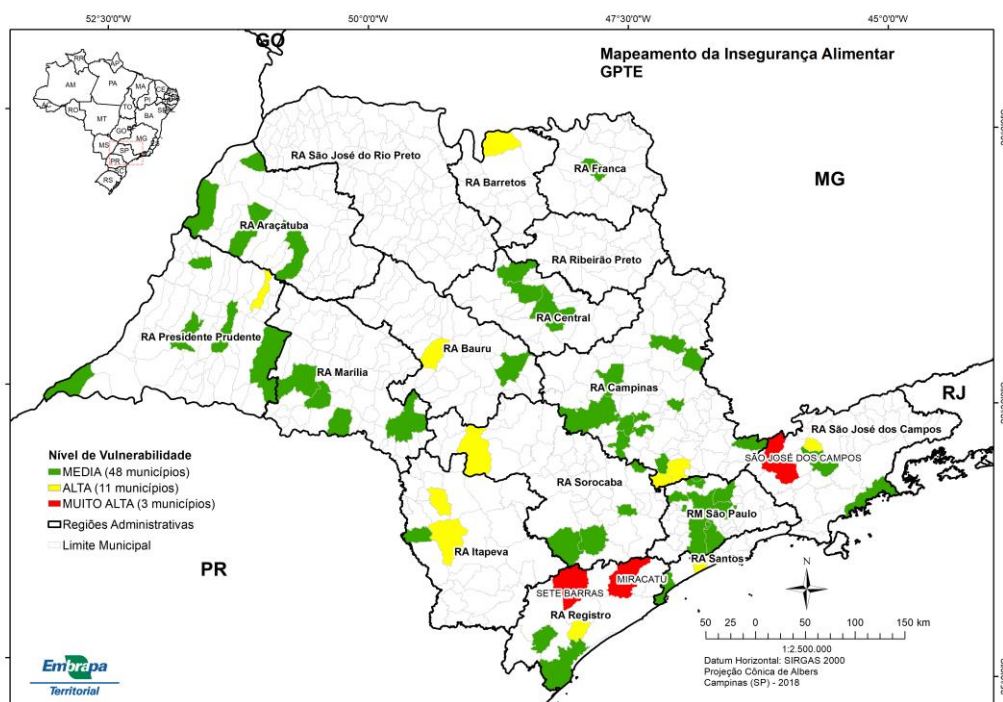


Figura 3. Níveis de insegurança alimentar e nutricional para GPTe nos municípios paulistas.

3.2. Quantidade de famílias autodeclaradas agricultores familiares no Cadastro Único

No Estado de São Paulo, existem 3.726 famílias autodeclaradas agricultores familiares no Cadastro Único em 281 municípios. Apiaí, município da RA de Itapeva, tem o maior número, 1.240 famílias de agricultores ou 33% do total do estado no Cadastro Único.

É possível identificar que somente 21 municípios paulistas distribuídos em 07 RAs concentram ao menos 75% das famílias cadastradas (Figura 4). O destaque dessa visão territorial

dos municípios paulistas indica a formação de quatro agrupamentos espaciais significativos, um na RA de Itapeva, um na RA de Registro, um na RA de São Paulo e um na RA de Presidente Prudente. A RA de Campinas, a de Sorocaba e a de Franca completam a lista das 07 regiões administrativas com 75% das famílias cadastradas.

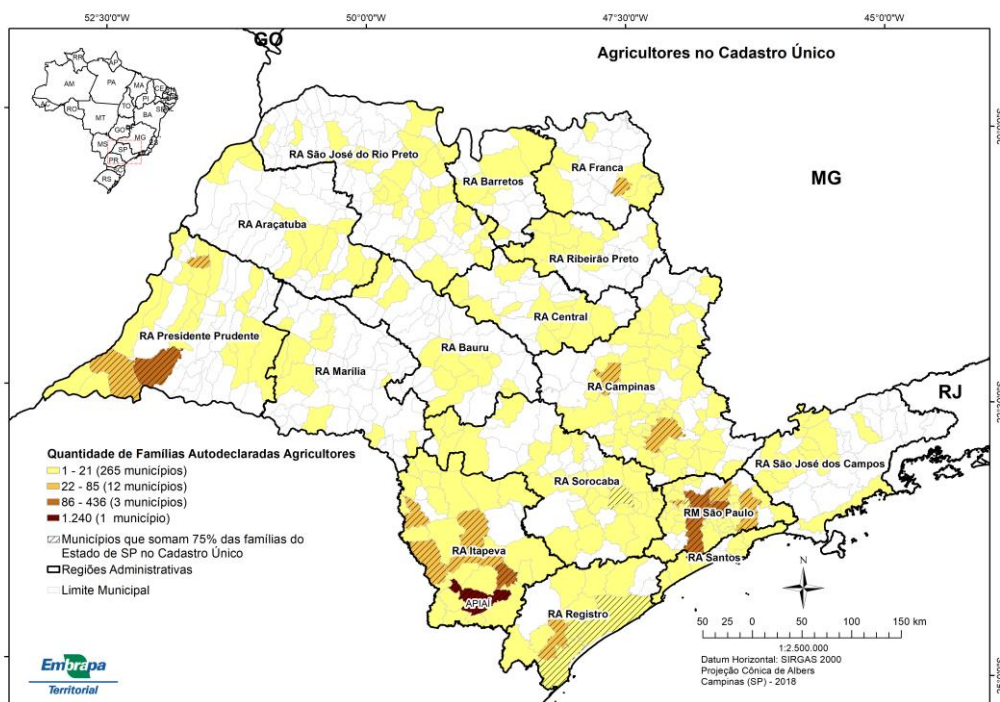


Figura 4. Quantidade de famílias autodeclaradas agricultores no Cadastro Único.

3.3. Ação de distribuição de cestas de alimentos

A distribuição de cestas de alimentos é feita em caráter emergencial a grupos populacionais tradicionais e específicos em situação de insegurança alimentar e nutricional⁸. No Estado de São Paulo, foram distribuídas 15.088 cestas de alimentos em 114 municípios. Desse total, 10.125 cestas (67%) foram distribuídas para famílias acampadas. Os outros 33% subdividem-se entre as famílias atingidas por barragens, indígenas, quilombolas e comunidades de terreiros (Figura 5).

Ao considerar os 62 municípios vulneráveis à desnutrição para o público GPTE, é possível identificar que foram distribuídas cestas de alimentos em apenas 21 deles (Figura 6). Nesses municípios, foram distribuídas 3.051 cestas, 1.052 cestas (34%) para famílias acampadas e 1.295 cestas (42%) para as famílias de terreiros. Destaca-se o fato de que a RA de São Paulo, no

⁸ Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/cestas-de-alimentos>. Acesso em: 07 mai. 2018.

contexto das 16 regiões administrativas do estado, recebeu todo esse montante de cestas para as famílias de terreiros. De todo modo, a espacialização desses dados mostra que há formação de agrupamentos espaciais municipais na distribuição geral de cestas, principalmente nas RAs de Araçatuba, Presidente Prudente e Registro.

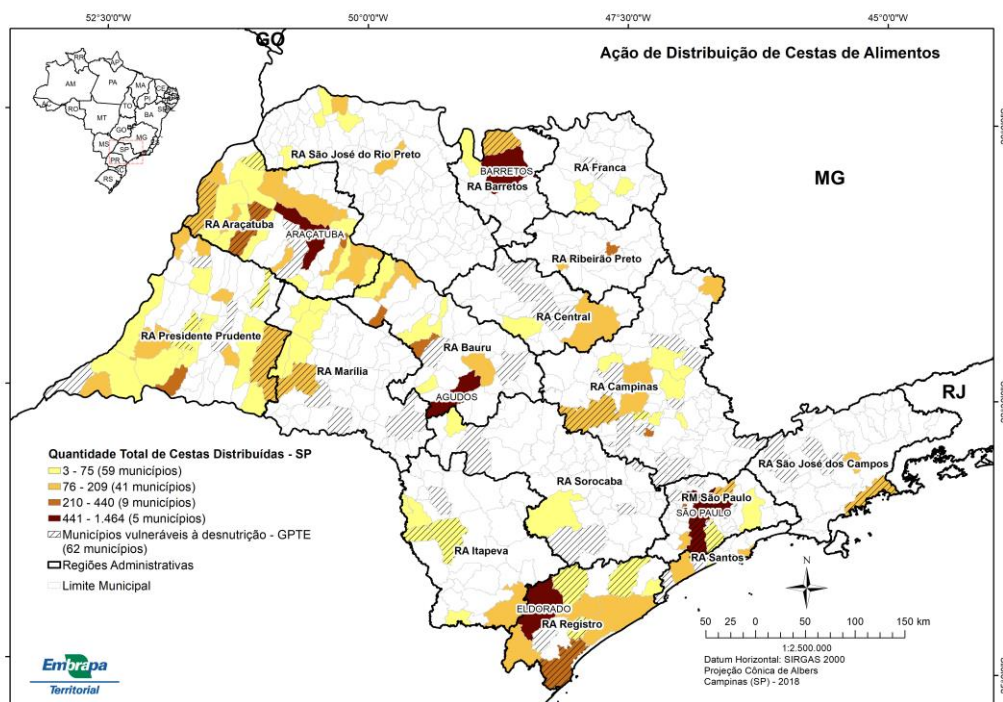


Figura 5. Quantidade total de cestas de alimentos distribuídas.

3.4. Programa de Aquisição de Alimentos

O acesso ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) pode ocorrer por meio de seis modalidades⁹. No entanto, as bases de dados disponibilizadas no geoweb para o PAA referem-se a Compra com doação simultânea – termo de adesão (BRASIL, 2014), Compra com doação simultânea – Conab¹⁰ e PAA Leite. Contudo, como o PAA Leite restringe-se ao semiárido brasileiro, foram utilizados apenas os dados da modalidade de Compra com doação simultânea, tanto via termo de adesão quanto via Conab, para o Estado de São Paulo.

No Estado de São Paulo, 1.947 famílias participaram do PAA via termo de adesão, totalizando 5,6 mil toneladas de alimentos comercializados em 98 municípios. As RAs de

⁹ Compra com Doação Simultânea (Termo de Adesão ou Conab), Compra Direta, Apoio à Formação de Estoques, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Compra Institucional e Aquisição de Sementes. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>> Acesso em: 08 mai. 2018.

¹⁰ Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Campinas, Sorocaba e Bauru reuniram 1.084 famílias no programa (56% das famílias de todo o estado) e comercializaram cerca de 3,3 mil toneladas de alimentos (58% do total do estado) (Figura 7). A distribuição territorial do atendimento via termo de adesão indica a existência de agrupamentos espaciais municipais em mais de uma RA, como se vê entre os municípios da RA de Sorocaba, Itapeva e Registro, das RAs de Bauru e Araçatuba e da RA de Campinas e Central (Figura 8).

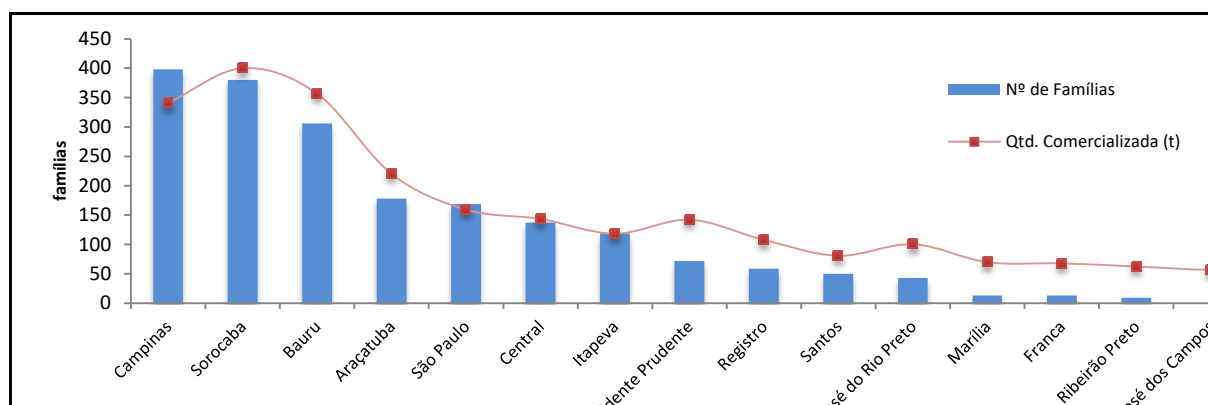


Figura 6. Quantidade de famílias atendidas e quantidade de alimentos comercializados pelo PAA, via termo de adesão, em cada região administrativa.

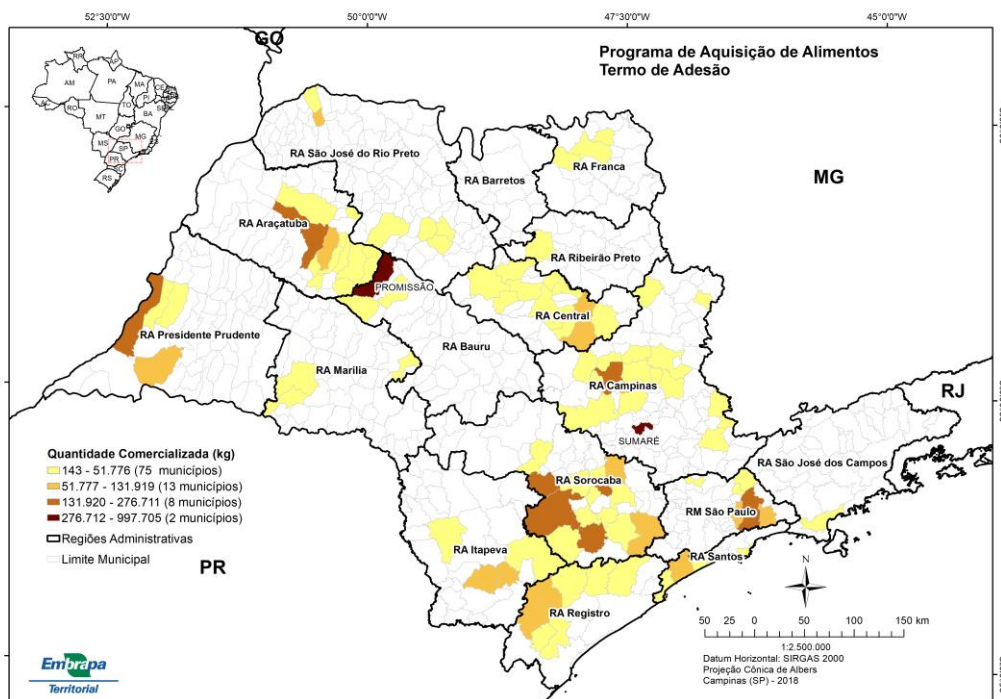


Figura 7. Quantidade de alimentos comercializados (kg) no PAA via termo de adesão.

No atendimento do PAA via Conab foram levantadas 64 organizações fornecedoras em todo o estado e em 38 municípios, sendo que 43 delas eram de assentados, 16, de agricultores familiares e 05, de quilombolas. Essa produção foi destinada a 60 unidades receptoras em

57 municípios paulistas, sobretudo para as entidades e organizações de assistência social, para a rede pública de educação e para a rede socioassistencial, que, juntas, correspondiam a 97% de todas as unidades receptoras do Estado de São Paulo.

As 64 organizações fornecedoras movimentaram R\$ 22,9 milhões. Os fornecedores das RAs de Bauru, Presidente Prudente, Itapeva e Registro movimentaram R\$ 16,9 milhões, 75% do total (Figura 9). Nessa linha, das 10.854 toneladas de alimentos comercializadas, 74,2% (8.058 toneladas) são provenientes dessas RAs.

Como exemplo, segundo os dados do geoweb, na RA de Bauru, o município de Promissão movimentou cerca de R\$ 2,9 milhões junto a 7 organizações fornecedoras, o maior valor do Estado de São Paulo: duas organizações de agricultores familiares e cinco organizações ligadas a assentados da reforma agrária do município comercializaram 1,7 tonelada de carne, 324 toneladas de frutas, 116,8 toneladas de grãos, 189,7 toneladas de tubérculos e 796,3 toneladas de verduras e legumes. Isso evidencia o quanto o PAA é importante para os fornecedores de Promissão e para os demais municípios da RA de Bauru.

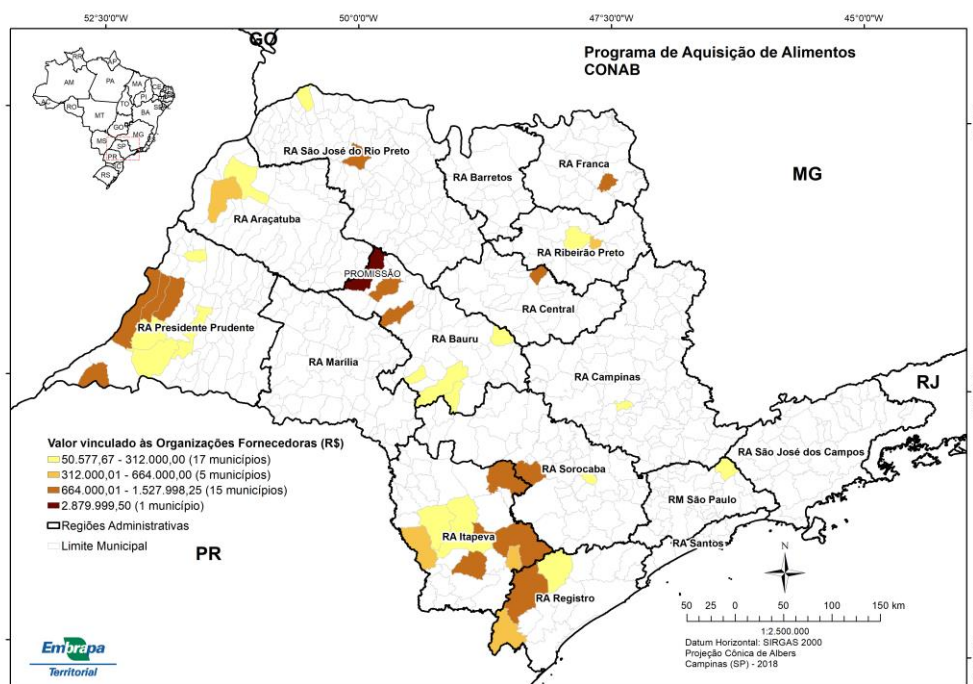


Figura 8. Valor vinculado às organizações fornecedoras do PAA via Conab.

3.5. Programa de fomento às atividades produtivas rurais

O programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais atua por meio da disponibilização de serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater) a agricultores familiares extremamente

pobres, combinado à transferência direta de recursos financeiros não reembolsáveis para a implementação de pequenos projetos produtivos¹¹. No Estado de São Paulo, um total de 752 famílias foram atendidas pelo Programa de Fomento em 27 municípios (Figura 10), com destaque para os municípios das RA de Araçatuba, Bauru e Presidente Prudente. O que também chama a atenção é o agrupamento espacial dos municípios atendidos na RA de Araçatuba. São 10 municípios vizinhos, onde 389 famílias receberam os repasses do programa, o que equivale a 52% do atendimento no todo o estado.

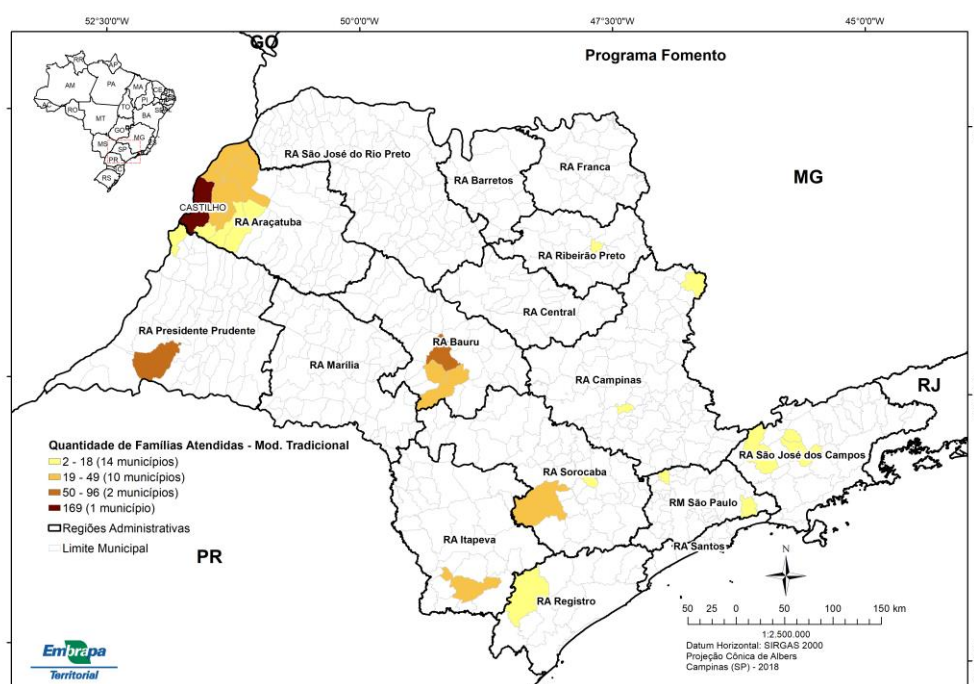


Figura 9. Quantidade de famílias atendidas pelo programa de fomento na modalidade tradicional.

Com esse quadro de atendimento, vale considerar o fato de que é possível consultar qual seria o público potencial para atendimento do programa na plataforma geoweb¹². Foi constatado, por exemplo, que há demanda pelo programa em 642 dos 645 municípios paulistas. Nesse cenário, 58.877 famílias demandam o programa, sobretudo nos municípios das RAs de Campinas, Itapeva, São Paulo, Sorocaba, São José dos Campos e Registro, o que evidencia distância entre o atendimento e o público potencial do programa. O maior número de atendimentos acontece de fato nas RAs da porção oeste do estado (RA de Araçatuba, Bauru, Presidente Prudente), enquanto a maior parte da demanda concentra-se na porção leste do estado.

¹¹ Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/inclusao-produtiva-rural/programa-fomento>> Acesso em: 07 maio 2018.

¹² O acesso aos dados de público potencial na plataforma é restrito aos gestores dos programas e, para este estudo, os dados foram obtidos junto aos técnicos da Sesam/MDS.

Foram contabilizadas, ainda, 192 famílias PCTs (povos e comunidades tradicionais) em 23 municípios paulistas, sendo que grande parte desse atendimento se mantém entre as RAs de Araçatuba, Bauru e Presidente Prudente. Chama a atenção o fato de que dessas 192 famílias, 01 é pescadora, 02 são indígenas e as 189 restantes são de assentados, o que coloca esse grupo como o principal beneficiado pelo programa de fomento.

Há, no Estado de São Paulo como um todo, 4.112 famílias PCTs potenciais. Os assentados são também o maior público potencial entre os PCTs, com 2.855 famílias potenciais, seguidos pelos quilombolas, pelos indígenas e pelos catadores de materiais recicláveis, com 520, 437 e 186 famílias potenciais, respectivamente. O município de Eldorado, na RA de Registro, tem 276 famílias PCTs potenciais, das quais 260 são quilombolas.

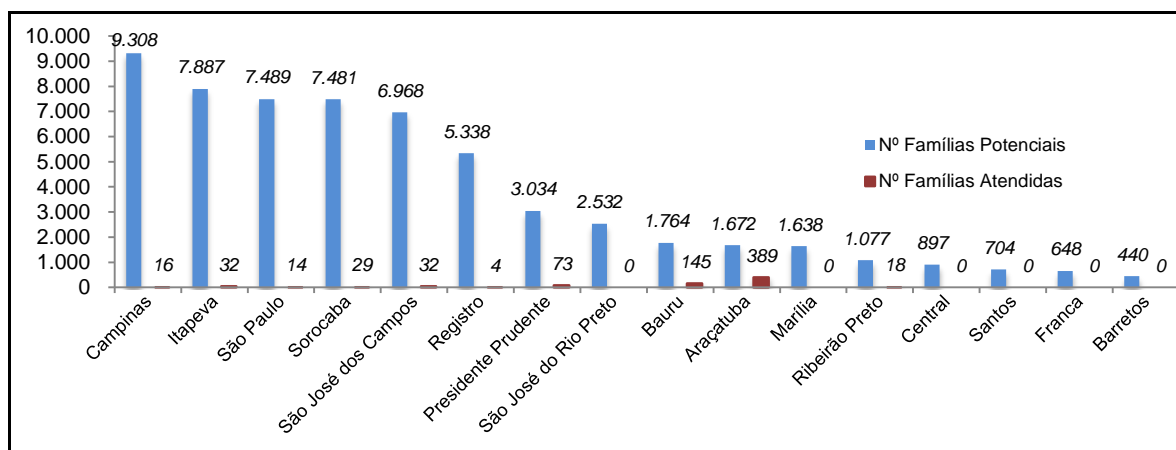


Figura 10. Quadro do atendimento do programa fomento no Estado de São Paulo para o público geral.

4. CONCLUSÃO

As políticas públicas de promoção da segurança alimentar e nutricional e de inclusão produtiva da Sesan são voltadas para uma realidade social de grande vulnerabilidade. No PAA, 43 das 64 organizações fornecedoras são de famílias assentadas. No programa de fomento, das 192 famílias PCTs atendidas, 189 são assentadas e das 4.112 famílias potenciais, 2.855 também são assentadas. Na ação de distribuição de cestas de alimentos para grupos populacionais tradicionais e específicos, 67% das cestas de alimentos distribuídas no Estado de São Paulo são para famílias acampadas. Isso permite concluir que tanto o programa de fomento, o PAA e a ação de distribuição de cestas de alimentos são, em muitos casos, recursos vitais para as famílias assentadas e acampadas e que ainda encontram grande demanda por parte desse público.



Os programas e ações de inclusão produtiva e de segurança alimentar e nutricional da Sesan têm como prioridade o atendimento a famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional. Ações como o programa de fomento e o PAA estimulam a produção agrícola e promovem a segurança alimentar e nutricional, entretanto, no Estado de São Paulo, as famílias em situação de vulnerabilidade à desnutrição não residem em sua maioria nas áreas rurais, mas sim em áreas urbanas.

O geoweb *Inclusão produtiva no seu município* é, portanto, uma ferramenta para a identificação da abrangência territorial do atendimento das ações e programas da Sesan. Esta perspectiva de análise permite observar, por exemplo, áreas sem o atendimento da Sesan, em situação de maior vulnerabilidade social e que demandam o atendimento de tais programas, como é o caso do grande número de famílias rurais e GPTEs da RA de Registro que vivem em situação de alta e muito alta vulnerabilidade.

A identificação dessas áreas prioritárias é um importante instrumento para o poder público em suas múltiplas esferas, uma vez que seu levantamento pode ser feito mediante critérios objetivos e de forma mais ágil a partir dos dados trabalhados e disponibilizados na plataforma.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 7.272, DE 25 de agosto de 2010. **Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm>. Acesso em: 07 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Manual operativo: modalidade compra com doação simultânea operação por meio de termo de adesão. Brasília, DF: MDS, 2014. 174 p. Disponível em: <<http://acervodigital.mds.gov.br/xmlui/handle/123456789/1061>> Acesso em: 07 maio 2018

ESRI. Environmental Systems Research Institute. **ArcGIS 10.5 for Desktop**. Geographic Information System Software. 2017. Disponível em: <<https://desktop.arcgis.com/en/system-requirements/10.5/arcgis-desktop-system-requirements.htm>>. Acesso em: 07 maio 2018.

KEPPLE, A. W. **O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil**: um retrato multidimensional. Brasília, DF: FAO, 2014. (Relatório 2014).

MAGALHÃES, L. A.; FONSECA, M. F.; CUSTÓDIO, D. de O.; MARTINHO, P. R. R.; DALTIÓ, J.; CARVALHO, C. A. de; CASTRO, G. S. A. Gathering spatial data on social vulnerability in Brazil. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON AGRO BIG DATA AND DECISION SUPPORT SYSTEMS IN AGRICULTURE, 2017, Montevideo. **Proceedings...** Montevideo: Universitat de Lleida; Universidad de la República Uruguay, 2017. p. 183-185. Disponível em: <<http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/169738/1/gathering-Spatial-social-Magalhaes-2017.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2018.