

# NOVOS CONSENSOS SOBRE MERCADOS ATACADISTA DE ALIMENTOS E SUA CONTRIBUIÇÃO AOS ODS: UMA VISÃO SOBRE A AMÉRICA LATINA

Altivo R. A de Almeida Cunha<sup>1</sup>

 <https://orcid.org/0000-0001-5679-1313>

Walter Belik<sup>2</sup>

 <https://orcid.org/0000-0001-8650-0687>

Mauro Macedo Campos<sup>3</sup>

 <https://orcid.org/0000-0001-9472-5165>

## RESUMO

Este texto analisa recentes documentos elaborados por organizações internacionais sobre o papel dos Mercados Atacadistas de Alimentos (MAA) que se configuram como os “novos consensos” institucionais sobre este setor, à luz do conceito de sistemas alimentares. São analisados os reflexos destes consensos nas decisões para orientação das ações da FAO na América Latina, assim como as recomendações do parlamento europeu à União Europeia e o seu reflexo no Brasil, com a criação da Política Nacional de Abastecimento alimentar. Por fim, é desenvolvida uma sistematização da contribuição dos MAA para a promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), baseada em evidências para os mercados atacadistas da América Latina, a partir dos estudos desenvolvidos pela FAO-Américas. Este artigo é resultado de pesquisa financiada pelo Projeto de Educação Ambiental (PEA) Pescarte, que é uma medida de mitigação exigida pelo Licenciamento Ambiental Federal conduzido pelo IBAMA.

Palavras-chave: Mercados Atacadistas de Alimentos. ODS. América Latina.

## NEW CONSENSUS ON WHOLESALE FOOD MARKETS AND THEIR CONTRIBUTION TO THE SDGS: A PERSPECTIVE FROM LATIN AMERICA

### ABSTRACT

This text analyzes recent documents prepared by international organizations regarding the role of Wholesale Food Markets (WFM), which are seen as the "new institutional consensuses" on this sector, through the lens of the concept of food systems. It examines the impacts of these consensuses on the decisions guiding FAO's actions in Latin America, the recommendations from the European Parliament to the European Union, and their reflection in Brazil with the creation of the National Food Supply Policy. Finally, it provides a systematization of the contribution of WFMs to the promotion of the SDGs, based on evidence for wholesale markets in Latin America derived from studies conducted by FAO-Americas.

---

<sup>1</sup> Doutor em Economia. FAO Américas. Pesquisador Visitante do CEDEPLAR-UFG. E-mail [altivo.cunha@fao.org](mailto:altivo.cunha@fao.org).

<sup>2</sup> Doutor em Economia (IE/Unicamp). Pós-doutorado na Universidade de Londres, Inglaterra e na Universidade da Califórnia em Berkeley, Estados Unidos Professor Titular Aposentado, Professor Colaborador no Instituto de Economia da Unicamp. E-mail: [belik@unicamp.br](mailto:belik@unicamp.br).

<sup>3</sup> Doutor em Ciência Política (UFG). Pós-doutorado ParisTech / École des Ponts et Chaussées Laboratoire Eau, Environnement et Systèmes Urbains (Leesu). Professor associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), atuando junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP). Bolsista do Programa Cientista do Nosso Estado (CNE/Faperj). E-mail [mauromcampos@uenf.br](mailto:mauromcampos@uenf.br).

This article is the result of research funded by the Environmental Education Project (PEA) Pescarte, which is a mitigation measure required by Federal Environmental Licensing, conducted by IBAMA.

Keywords: Wholesale Food Markets. SDGs. Latin America.

## NUEVOS CONSENSOS SOBRE LOS MERCADOS MAYORISTAS DE ALIMENTOS Y SU CONTRIBUCIÓN A LOS ODS: UNA PERSPECTIVA SOBRE AMÉRICA LATINA

### RESUMEN

Este texto analiza documentos recientes elaborados por organizaciones internacionales sobre el papel de los Mercados Mayoristas de Alimentos (MMA), considerados como los "nuevos consensos institucionales" en este sector, desde la perspectiva del concepto de sistemas alimentarios. Examina los impactos de estos consensos en las decisiones que orientan las acciones de la FAO en América Latina, las recomendaciones del Parlamento Europeo a la Unión Europea y su reflejo en Brasil con la creación de la Política Nacional de Abastecimiento Alimentario. Finalmente, ofrece una sistematización de la contribución de los MMA a la promoción de los ODS, basada en evidencia sobre mercados mayoristas en América Latina derivada de estudios realizados por la FAO-Américas. Este artículo es resultado de una investigación financiada por el Proyecto de Educación Ambiental (PEA) Pescarte, que es una medida de mitigación exigida por el Licenciamiento Ambiental Federal, llevado a cabo por el IBAMA.

Palabras clave: Mercados Mayoristas de Alimentos. ODS. América Latina.

### INTRODUÇÃO

O mundo está se urbanizando a um ritmo acelerado, e, segundo projeções, até 2030, quase dois terços da população global viverão em áreas urbanas, e teremos 407 megacidades com mais de 10 milhões de habitantes. Essa transformação vai além de uma mera mudança demográfica e implica desafios profundos para a produção e distribuição de alimentos, exigindo uma resposta eficaz para garantir segurança alimentar e acesso a alimentos seguros, sustentáveis, nutritivos e de qualidade.

Além da urbanização, grandes transformações globais marcam o setor alimentar. Os impactos das mudanças climáticas exigem novas abordagens na produção e distribuição de alimentos. Não basta produzir em maior escala; é preciso inovar para reduzir a pressão sobre os recursos naturais, como o manejo sustentável do solo, o uso racional da água e a adoção de medidas para mitigar os efeitos das mudanças climáticas. Um ponto de atenção são as perdas e desperdícios ao longo da cadeia de valor alimentar, que, segundo dados da FAO, alcançam cerca de 1,3 bilhão de toneladas anuais, aproximadamente 24% de toda a produção global para consumo humano (FAO, 2014).

Nas cidades, os desafios são imensos. A obesidade e a hipertensão, por exemplo, trouxeram o abastecimento urbano ao centro do debate em saúde pública, incentivando campanhas por hábitos saudáveis de compra e consumo, e dietas equilibradas. Para atender a demanda alimentar urbana, é fundamental coordenar oferta, disponibilidade e acesso, além de considerar as preferências e

necessidades locais. Esse equilíbrio é o que torna os sistemas alimentares eficientes e eficazes. Essa complexa rede de abastecimento inclui produtores agrícolas, indústrias alimentícias, transporte e armazenamento, além de agentes do comércio atacadista e varejista, cujo trabalho em conjunto é essencial para o abastecimento seguro e sustentável das cidades.

A promoção de sistemas alimentares sustentáveis e inclusivos é um dos principais desafios globais, especialmente em um cenário de urbanização crescente e mudanças climáticas. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) destaca que “os sistemas alimentares sustentáveis devem oferecer alimentos nutritivos e acessíveis a todos, ao mesmo tempo em que preservam os recursos naturais e promovem o bem-estar das futuras gerações” (FAO, 2024).

O que há de novidade neste tema é o crescente reconhecimento dos organismos internacionais sobre a importância dos mercados atacadistas de alimentos (MAA) para estabelecer sistemas alimentares eficientes, sustentáveis e inclusivos e, em uma perspectiva mais ampla, para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da agenda 2030. Estes consensos foram formados, em boa parte, a partir da análise do papel que cumpriram os MAA na garantia do abastecimento alimentar durante o período da pandemia global de Covid-19.

Este texto analisa os recentes estudos de organizações internacionais sobre o papel dos MAA que se configuram como os “novos consensos” institucionais sobre os mercados atacadistas de alimentos. Em especial, são apresentadas evidências para a América Latina que corroboram estes consensos a partir de estudos e experiências concretas. Por fim, é desenvolvida uma sistematização da contribuição dos MAA para a promoção dos ODS baseada em evidências para os mercados atacadistas da América latina a partir dos estudos desenvolvidos pela FAO-Américas.

## NOVOS CONSENSOS SOBRE O PAPEL E OS DESAFIOS DOS MERCADOS ATACADISTAS DE ALIMENTOS

Novos consensos estão sendo formados sobre as funções e a importância dos mercados atacadistas de alimentos nos sistemas agroalimentares nacionais. Diversas instituições internacionais promoveram fóruns de discussão e desenvolveram estudos e sobre o papel dos mercados agroalimentares e as ações necessárias para potencializar suas atividades nos sistemas alimentares. O conceito de sistemas alimentares é o referencial analítico central destas abordagens, sendo definido como constituído de “todos os elementos (ambiente, pessoas, insumos, processos, infraestruturas, instituições) e atividades relacionados à produção, processamento, distribuição, preparação e consumo de alimentos, e aos resultados dessas atividades” (HLPE, 2017, Grisa *et al.*, 2022). Publicações recentes destacam, com

diferentes perspectivas, o papel que os mercados atacadistas de alimentos cumprem como elo central e coordenador dos sistemas alimentares nacionais.

Para identificar estes novos consensos, foram analisadas publicações recentes de organismos internacionais de amplo alcance, elaboradas de forma colaborativa entre especialistas mundiais de organizações internacionais, organizações não governamentais e acadêmicos, a partir de discussões temáticas que tratam das funções dos mercados atacadistas de alimentos (como mercados tradicionais de alimentos ou mercados territoriais), com indicações das necessidades e requerimentos para ampliar e potencializar sua ação. Dada a natureza institucional destas publicações, é interessante contextualizar as publicações analisadas em termos de objetivos gerais, instituições participantes e foco analítico sistematizadas no quadro 1.

Quadro 1 – Publicações internacionais do “Novo Consenso” sobre o papel de Mercados Atacadistas de Alimentos nos Sistemas Alimentares

#	PUBLICAÇÕES	CONTEXTO INSTITUCIONAL E FOCO ANALÍTICO
1	FAO, Enhancing the operations of local and traditional food markets in the context of the transition to sustainable agrifood systems sustainable systems, 2024.	Publicação conjunta FAO Global e a ONG Rikolto. Esta publicação tem como objetivo fornecer uma visão geral das evidências e experiências de como os governos subnacionais – incluindo municípios – e as partes interessadas locais podem melhorar a gestão dos mercados, com estudos de caso da América Latina e África.
2	FAO-Américas. Mercados tradicionales de alimentos: Experiencias de buenas prácticas en América Latina y el Caribe, 2024.	Publicação da FAO-Américas e tem como foco o papel dos mercados tradicionais de alimentos na América Latina e as boas práticas desenvolvidas por mercados públicos atacadistas da Região para garantir o acesso alimentar e gerar oportunidades para os agentes econômicos que atendem à cadeia de atores, relacionadas ao abastecimento e à comercialização.
3	HLPE. Strengthening urban and peri-urban food systems to achieve food security and nutrition, in the context of urbanization and rural transformation, 2024.	Publicação do “Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutrição” (HLPE-FSN) é a interface ciência-política do Comitê das Nações Unidas sobre Segurança Alimentar Mundial (CFS). Tem como objetivo analisar como os sistemas alimentares urbanos e periurbanos podem moldar o sistema alimentar de seus países, com análise de diversas regiões do mundo.
4	WUWM, WFMC, FAO, ICLEI, UCLG, UN-CITES. Building sustainable and resilient food systems: Integrating Market Systems at the Centre of Urban-Rural Linkages (Report), 2022.	Informe de webinar realizado por instituições internacionais do sistema ONU (FAO, UN-Cities), ONGS – União Mundial de mercados atacadistas –WUWM, <i>World Farmers, Markets Coalition</i> (WFMC), ICLEI. O foco da publicação

		é a integração de sistemas de mercado no centro das ligações urbano-rurais como um caminho para a construção de sistemas alimentares sustentáveis e resilientes.
5	FAO. Mapeo de los mercados territoriales- Metodología y directrices para la recopilación participativa de datos, 2023.	Publicação FAO Global colaborativa com a Via Campesina, a Rede de Organizações camponesas e produtores da África ocidental (ROPPA), Instituto Nacional de Pesquisas para Agricultura e Meio Ambiente da França (INRAE), Instituto de Pesquisa e Promoção de Alternativas para o Desenvolvimento (IRPAD), Universidade de Wageningen (HOL). Propõe uma metodologia para caracterizar e compreender as funções dos mercados de alimentos com inserção em territórios produtivos.
6	MUFPP. WHOLESAL MARKET: public spaces for interconnected food policies, Milano, 2024.	Publicação do Pacto de Milão conjuntamente com a Agência Italiana de Cooperação para o desenvolvimento, analisa o papel dos Mercados atacadistas de alimentos dentro do escopo das Políticas Alimentares Urbanas de Pacto de Milão. O Pacto de Milão é um compromisso global de prefeitos de todo o mundo, que considera a alimentação como um ponto de entrada para o desenvolvimento sustentável das cidades em crescimento. Ele representa o principal marco para cidades e partes interessadas internacionais ativas na definição de políticas alimentares urbanas inovadoras.

Fonte: Elaboração dos autores

Uma análise comparativa destes documentos de referência permite estabelecer ao menos nove grandes consensos sobre as funções e o ambiente institucional dos MAA nos sistemas alimentares. O quadro 2 apresenta uma formulação destes consensos, referenciando esta síntese em citações textuais dos documentos relacionados, tanto para a validar a identificação destes consensos, bem como orientar análises mais aprofundadas na bibliografia.

Quadro 2 – Nove consensos internacionais sobre funções e o ambiente institucional dos Mercados atacadistas e alimentos

#	Consenso	Citações referenciais *
1	Os MAA cumpriram um papel decisivo no enfrentamento dos desafios da pandemia de COVID-19 em todo o mundo	<p>“A crise provocada pela COVID-19 foi um catalisador e para o reconhecimento dos mercados tradicionais de alimentos como um ator chave para o funcionamento dos sistemas agroalimentares. A emergência sanitária da pandemia de COVID-19 exigiu respostas rápidas e intensa mobilização de mercados atacadistas. Os mercados atacadistas da região responderam adotando rapidamente medidas progressivas e o estabelecimento de protocolos de prevenção da COVID-19 (FAO-Américas, 2024, p. 26).”</p> <p>“Durante os primeiros surtos da pandemia da COVID-19, os mercados de alimentos foram reconhecidos como essenciais nos decretos de emergência de muitos governos municipais e nacionais (WUWM <i>et al.</i>, 2022, p. 12).”</p> <p>"A oferta tem se mantido, em geral, estável em torno de 50% para todos os setores em todos os mercados. Em mais da metade dos casos analisados, os mercados mostram-se estáveis no que se refere ao fornecimento de verduras, hortaliças, grãos, carnes e pescado. As reduções na oferta estão basicamente vinculadas à sazonalidade de alguns produtos (FAO; FLAMA, 2020; Mercados mayoristas: Frente al COVID-19 – 13/07/2020. Boletín N.º 3. Santiago, FAO).”</p>
2	Os MAA cumprem um papel fundamental de articulação entre as esferas rural e urbana e a geração de alianças intersetoriais e multidisciplinares para os sistemas alimentares.	<p>“Os mercados de alimentos locais e tradicionais são uma grande interseção de sistemas agroalimentares: eles são a junção onde a vida rural e urbana se encontram e são, em muitas cidades, o principal ponto de entrada para alimentos básicos e frescos (FAO, 2024, p. 43).”</p> <p>“Os mercados tradicionais de alimentos, ao impulsionar a venda de produtos provenientes de zonas rurais mais vulneráveis, desempenham um papel duplo: melhorar as condições alimentares nas áreas urbanas e fornecer uma via para a comercialização de produtos provenientes de regiões agrícolas deprimidas (FAO-Américas, 2024, p.10).”</p> <p>“Mercados atacadistas têm o potencial de desempenhar um papel significativo na transformação de sistemas alimentares, criando conexões mais fortes com produtores locais de pequena escala e fornecendo maior acesso a dietas saudáveis (HLPE, 2024, p. 43).”</p> <p>“Os MAA são o espaço onde comunidades urbanas e rurais se cruzam diariamente, trocando bens, serviços, informações, capital social e monetário, e essas ligações são essenciais para a resiliência e sustentabilidade de cidades e territórios (WUWM <i>et al.</i>, 2022, p.3).”</p> <p>“Os mercados atacadistas, desempenham um papel crucial na distribuição de produtos alimentares essenciais, como frutas, vegetais, carnes, peixes e laticínios. Eles servem como centros vitais para a compra e venda em grandes quantidades, conectando produtores e fornecedores a varejistas, HoReCa e outros negócios especializados, (MUFPP, 2024, p.18).”</p>

3	São essenciais na garantia de oferta de alimentos para as populações urbanas e na garantia da oferta de alimentos saudáveis	<p>“Os mercados tradicionais ajudam a garantir o acesso a alimentos nutritivos, especialmente para as famílias de baixos rendimentos (FAO, 2024, p. 9).”</p> <p>“Os mercados tradicionais de alimentos são chaves para garantir o acesso alimentar e enfrentar diferentes cenários adversos e desempenham um papel importante na construção de ambientes alimentares saudáveis (FAO-Américas, 2024, p. 88).”</p> <p>“Os mercados atacadistas têm o potencial de desempenhar um papel significativo na transformação dos sistemas alimentares ao criar ligações mais fortes com os pequenos produtores locais e ao fornecer maior acesso a dietas saudáveis (HLPE, 2024, p.43).</p> <p>Os mercados atacadistas são infraestruturas vitais para promover sustentabilidade, segurança alimentar, desenvolvimento econômico e bem-estar comunitário em áreas urbanas (MUFPP, p. 2024, p. 24).”</p>
4	São espaços comerciais que favorecem a inclusão de agricultores familiares e um local para troca de informações para esse público	<p>“Os mercados tradicionais de alimentos ocupam um espaço estratégico de acesso a mercados para produtores familiares, o desenvolvimento de inovações e a geração de valor de produtos, entre outros aspectos (FAO-Américas, 2024, p. 93).”</p> <p>“Os mercados territoriais promovem a agricultura familiar, a inclusão de pequenos empreendedores e produtores no mercado e uma relação direta entre consumidores e produtores, além de melhorar a disponibilidade e acessibilidade de alimentos saudáveis e diversificados em nível territorial (FAO Global, 2023, p.1).”</p>
5	Cumpram funções urbanas, sociais e comunitárias	<p>“Os mercados de alimentos locais e tradicionais têm sido há muito um lugar de reunião e socialização muitas vezes estabelecem uma relação de confiança com seus vendedores regulares, são um ponto de venda essencial para milhões de pequenos agricultores. Como tal, eles fornecem um espaço para inclusão social em todo o <i>continuum</i> urbano-rural (FAO, 2024, p. 37).”</p> <p>“Os mercados tradicionais oferecem diversos benefícios socioeconômicos, nutricionais e ambientais. Eles desempenham um papel vital na economia territorial ao permitir maior retenção, redistribuição e reinvestimento da riqueza gerada nas comunidades locais, e constituem espaços-chave para o surgimento e fortalecimento de relações políticas, sociais e culturais (FAO 2024, p. 46).”</p> <p>“Investir em mercados locais que conectam comunidades urbanas e rurais vai muito além de investir em produtividade e eficiência. Significa investir em saúde pública, economias locais, identidade local, cultura e qualidade dos espaços públicos (WUWM <i>et al.</i>, 2022, p. 15).”</p> <p>“Existem múltiplas funções econômicas, sociais, culturais e ecológicas dentro de seu território específico, por isso não se limitam apenas ao fornecimento de alimentos (FAO Global, 2023, p.1).”</p> <p>“Os mercados atacadistas, especialmente aqueles que enfatizam produtos locais e sustentáveis, podem interagir diretamente com os consumidores por meio de iniciativas educativas, visitas guiadas ou eventos. Esses esforços têm como objetivo aumentar a conscientização sobre os sistemas alimentares, a sustentabilidade e a agricultura local, oferecendo aos consumidores informações sobre a origem de seus alimentos e o papel dos mercados atacadistas na cadeia de abastecimento (MUFPP, 2024, p. 29).”</p>
6	Garantem a oferta diversificada de alimentos e	<p>“Os mercados tradicionais ajudam a garantir o acesso a alimentos nutritivos, especialmente para as famílias de baixos rendimentos (FAO, 2024, p. 9).”</p>

	promovem ambientes alimentares saudáveis	<p>“Se deve reconhecer a diversidade dos mercados tradicionais de alimentos, seu apoio ao acesso alimentar e sua consolidação como um segmento que gera alternativas efetivas de compras para a população (FAO-Américas, 2024, p. 89).”</p> <p>“Em termos de biodiversidade, os mercados tradicionais promovem ligações com diversos pequenos agricultores, encorajando a comercialização de culturas e espécies alternativas (HLPE, 2024, p. 47).”</p> <p>“Os mercados atacadistas têm um grande potencial para impulsionar a adoção de dietas sustentáveis e melhorar os padrões nutricionais. Quando colaboram estrategicamente com cantinas escolares, podem fornecer alimentos frescos e locais diretamente aos pratos das gerações mais jovens, promovendo hábitos alimentares saudáveis (MUFPP, 2024, p. 28).”</p>
7	Estimulam o desenvolvimento econômico e a geração de atividades econômicas complementares no seu entorno e também nas regiões de origem dos produtos comercializados	<p>“Os mercados de alimentos cumprem um papel significativo no desenvolvimento local. Os mercados maiores de alimentos cumprem múltiplas funções sociais, econômicas e culturais nos territórios onde estão inseridos, além de espaços que permitem a interação, o intercâmbio de conhecimentos e a aprendizagem de boas práticas (FAO-Américas, 2024, p. 89).”</p>
8	Os MAA cumprem importantes funções ambientais e têm papel fundamental na redução de perdas e desperdícios de alimentos	<p>“A abordagem de economia circular nos mercados de alimentos gera um impacto positivo no meio ambiente, na segurança alimentar e na criação de empregos. Juntamente com a redução dos gastos de produção e o fomento à criação de novos modelos de negócios, pode desempenhar um papel significativo na redução dos preços dos alimentos e no fortalecimento da segurança (FAO-Américas, 2024, p. 90-91) ”</p> <p>“Os mercados atacadistas desempenham um papel importante na redução de perdas e desperdícios de alimentos. Conectam produtores e compradores de forma eficiente, minimizando excedentes alimentares (MUFPP, 2024, p. 36).”</p>
9	Necessitam investimentos públicos e privados para potencializar suas ações nos sistemas alimentares urbanos	<p>“É necessário avançar na construção ou atualização de marcos normativos que permitam fortalecer os mercados tradicionais de alimentos. (...) É necessário maior investimento público e privado nos mercados tradicionais de alimentos, promovendo o desenvolvimento de oportunidades efetivas para uma modernização (FAO-Américas, 2024, p. 88-91). “</p> <p>“O apoio do setor público à melhoria da infraestrutura dos MAA deve se adaptar às novas condições pós-pandemia e respaldar uma rede de mercados mais moderna e dinâmica, promovendo a resiliência dos sistemas agroalimentares (WUWM <i>et al.</i>, 2022). “</p> <p>“Os mercados atacadistas são frequentemente negligenciados nas políticas alimentares, apesar de seu papel vital na cadeia de suprimentos. Políticas públicas que modernizem, promovam e sustentem esses mercados podem criar uma cadeia de suprimentos mais resiliente, eficiente e equitativa (MUFPP, 2024, p. 19).”</p>

Fonte: Elaboração dos autores

\* Traduzidos do original

## REFLEXOS NAS ESTRATÉGIAS DE POLÍTICAS REGIONAIS E NACIONAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR

Estes novos consensos têm refletido na formulação de políticas nacionais de segurança alimentar e em diversas regiões. Os exemplos a seguir abordam recomendações e leis que expressam estes valores para o caso da América Latina, da União Europeia e especificamente para o Brasil.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) em sua 38ª Sessão da Conferência Regional (LARC), realizada em março de 2024, reunindo ministros da agricultura, secretários de estado, representantes de organizações internacionais, sociedade civil e o setor privado dos países da região, coloca em evidência o papel dos mercados atacadistas de alimentos na resiliência, sustentabilidade e inclusão. Em seu relatório final, a conferência recomendou à FAO que:

Continue apoiando a modernização dos sistemas nacionais de abastecimento e comercialização de alimentos, no impulso à economia local, na promoção de mercados inclusivos para a agricultura familiar tanto em áreas rurais quanto urbanas, e na transformação dos sistemas agroalimentares;

Preste apoio aos países membros no desenvolvimento de suas cadeias de abastecimento de alimentos e comércio, com o objetivo de promover a inclusão da agricultura familiar e das pequenas e médias empresas nos mercados e no comércio internacional, para contribuir com a segurança alimentar e a nutrição;

Fortaleça a capacidade dos governos de apoiar o acesso ao mercado de produtos agroalimentares e aumentar a transparência dos mercados agrícolas no contexto de condições comerciais dinâmicas, por meio da coleta e disseminação de informações relevantes sobre o comércio de alimentos, produtos agrícolas e matérias-primas em apoio às políticas nacionais, regionais e globais (FAO, 2024).

O Parlamento Europeu, em sua resolução de junho de 2023 sobre a garantia da segurança alimentar e a resiliência de longo prazo da agricultura da União Europeia, reconheceu que “os mercados atacadistas de alimentos são entidades de interesse público que atendem vastas áreas regionais e inter-regionais, prestando um serviço essencial de fornecimento e distribuição de produtos agrícolas e pesqueiros frescos, assegurando sua qualidade e o cumprimento das normas sanitárias”.

Além disso, ressaltou que “os mercados atacadistas de alimentos provaram sua resiliência e papel vital ao garantir a continuidade do fornecimento e distribuição de alimentos durante a pandemia da COVID-19” (Parlamento Europeu, 2023). A resolução recomenda à União Europeia que:

Reconheça a importância estratégica dos centros de logística, em especial dos mercados atacadistas, como parte integral e complementar da produção agrícola primária, sem os quais agricultores e empresas de transporte não poderiam assegurar um fornecimento consistente que atenda às necessidades dos consumidores.

Realize investimentos em infraestrutura para meios de transporte e instalações de armazenamento mais sustentáveis para produtos frescos ou outros produtos agrícolas, contribuindo também para

a redução do desperdício de alimentos e da pegada ambiental do setor (Artigo 46, tradução dos autores).

No Brasil, a Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAAB), instituída em dezembro de 2023, tem como objetivo assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada, proporcionando, à população brasileira, acesso regular e permanente a alimentos adequados e saudáveis, em quantidade suficiente e de acordo com as tradições e especificidades regionais.

A PNAAB reconhece os mercados atacadistas de alimentos como instrumentos chave de suas metas. No artigo 4º, estabelece como objetivos “promover circuitos locais, territoriais e regionais de produção, armazenamento, conservação, processamento, distribuição e comercialização”, além de “apoiar a expansão, modernização e revitalização das centrais de abastecimento e incentivar a implementação, revitalização e integração de estruturas de abastecimento alimentar em âmbitos estadual, distrital e municipal”. O artigo 5º identifica “as centrais de abastecimento alimentar públicas e privadas e seus entrepostos atacadistas de alimentos” como instrumentos essenciais da PNAAB (Brasil, 2023).

## OS MERCADOS ATACADISTAS DE ALIMENTOS DA AMÉRICA LATINA

De acordo com o Diagnóstico realizado pela FAO, em 2017, foram identificados 294 mercados atacadistas de alimentos, distribuídos em 22 países.

Apesar de não se dispor de dados exatos sobre a quantidade de produtos comercializados nesses mercados, é possível indicar que uma parte importante da produção agrícola destinada ao consumo interno passa pelos principais Mercados Nacionais de Referência de nossos países. Esses importantes "hubs" destacam-se na oferta de alimentos porque estabelecem padrões de comercialização, determinam preços, tipos de embalagem e etiquetas utilizadas, além de outras características do produto. Por isso, é comum atribuir aos Centros de Abastecimento o título de "autoridade alimentar" em seus países. Esse termo guarda um paralelo com as demais autoridades públicas na esfera econômica, relações exteriores, saúde e educação. Considerando que o abastecimento é um “bem público”, vital para a Segurança Alimentar e Nutricional de uma população, caberia ao Estado protegê-lo instituindo, portanto, “autoridades competentes” encarregadas da sua política e gestão.

A maioria desses mercados é caracterizada pela gestão pública (42,5%) ou mista (17,5%), o que reforça ainda mais seu papel como braço da política de Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, a maioria desses mercados pode ser considerada como referência. Além desses Mercados de Referência Nacional, os demais são agrupados em outros dois tipos: os Mercados Atacadistas Regionais, uma categoria ampla, envolvendo mercados atacadistas de diversos tamanhos, que abastecem regiões mais

distantes do centro de referência metropolitano dos países; e os Mercados Atacadistas Locais, que oferecem produtos alimentícios para regiões metropolitanas e têm caráter complementar. Nesta categoria também podemos encontrar pequenos mercados, centros de apoio ou mercados campesinos que desempenham funções de varejo.

Historicamente, os grandes Mercados de Referência Nacional foram criados na segunda metade dos anos sessenta e nas décadas seguintes. Quase 2/3 dos mercados atacadistas de nossa região foram criados há 50 anos ou mais, e seu movimento de modernização tem sido apenas marginal nas últimas décadas.

Com o avanço da ocupação urbana e a incorporação de suas instalações ao conjunto de equipamentos e serviços oferecidos ao seu entorno (bancos, postos de saúde, delegacias, creches, transportes, comércio de artigos complementares, entre outros), os Mercados Atacadistas de Alimentos (MMA) tornaram-se parte da paisagem urbana. Milhares de pessoas circulam diariamente pelos pavilhões dos entrepostos realizando negócios, e certas rotinas acabaram cristalizando-se no funcionamento dessas organizações, gerando uma enorme resistência à mudança.

Ademais, os mercados atacadistas de alimentos se posicionam como “autoridades do sistema alimentar” desenvolvendo programas sociais e programas de segurança alimentar através de bancos alimentos, além de garantir produtos qualidade e sustentabilidade econômica.

## A CONTRIBUIÇÃO DOS MMA PARA O CUMPRIMENTO DOS ODS NA AMÉRICA LATINA

Estudos realizados pela equipe da FAO, na ALC, indicam que, em vários países da região (Argentina, Brasil, Colômbia, México, Peru, Uruguai e países da América Central), os maiores MMA comercializam entre 25% e 30% das frutas e hortaliças consumidas em nível nacional (Intini; Jacq; Torres, 2019).

A importância dos MMA foi destacada durante o período crítico da pandemia e, atualmente, diante do aumento global dos preços dos alimentos, ao garantir o abastecimento de alimentos, especialmente em áreas urbanas. Os cenários mencionados acima fizeram com que os MMA assumissem novas características operacionais, modernizassem seus sistemas de comercialização e otimizassem suas práticas sanitárias para atender de forma eficiente aos desafios que surgiram nos últimos anos.

A comercialização de alimentos em larga escala e a conexão comercial que os MMA realizam entre a produção rural e o varejo evidenciam um papel importante desses atores na cadeia de valor e nos sistemas agroalimentares, na busca pelo cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em especial dos ODS 1, 2, 9, 11, 12 e 17.

Quadro 3 – Contribuições dos Mercados atacadistas de alimentos aos ODS na América Latina e Caribe (ALC)

<p>ODS 1 “Erradicação da Pobreza”</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os MMA geram emprego e renda diretos na comercialização e indiretos no campo com a produção, transporte e embalagem dos alimentos.</li> <li>• Os MMA estabelecem parâmetros de preços para os mercados funcionando como um elemento regulador e disciplinador de tendências que podem ser prejudiciais aos menos favorecidos.</li> </ul>
<p>ODS 2. “Fome Zero”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os MMA da região distribuem mais de 70% da produção agrícola no México, 80% das verduras frescas na Argentina e 90% das frutas consumidas no Chile (Intini; Belik; Cunha; Torres, 2020).</li> <li>• Cerca de 59% dos MMA da região realizam doações de alimentos para ajuda humanitária e 46% fazem doações para Bancos de Alimentos (FAO-FLAMA 2020d, Boletim 5).</li> <li>• Mercados atacadistas de Lo Valledor, no Chile; Ceasa-Campinas, Ceasa-SC, Ceasa-Ce e Nova Ceasa no Brasil, Mercadom na Costa Rica desenvolvem iniciativas de apoio à melhoria da alimentação escolar (FAO-Flama 2020).</li> </ul>
<p>ODS 9. Indústria, inovação e infraestrutura</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Na ALC, 16 países da região contam com sistemas de informação para atividades comerciais, que registram preços diários de produtos hortofrutícolas vendidos em 122 MMA (FAO-Flama 2020c, Boletim 4).</li> <li>• Cerca de 73% dos MMA da ALC utilizam plataformas digitais para realizar transações (FAO-Flama 2020b, Boletim 2).</li> <li>• 9 MMA brasileiros contam com “Bancos de Caixas Plásticas”, que estimulam o uso de embalagens sanitizadas e promovem a inocuidade dos produtos.</li> </ul>
<p>ODS 11. Cidades e Comunidades sustentáveis</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os MMA estimulam a criação em suas proximidades de serviços básicos para seu funcionamento, como bares, restaurantes, postos de gasolina, bancos e oficinas de mecânica, em cerca de 80% dos casos (FAO-Flama 2022, Boletim 8).</li> <li>• Os MMA médios e grandes da região induzem o estabelecimento de um número significativo de estabelecimentos de apoio logístico em seu entorno, oferecendo serviços diretamente vinculados ao negócio atacadista (FAO-Flama, 2022, Boletim 8).</li> <li>• Os comerciantes atacadistas são agentes comerciais que atuam em vários elos da cadeia de comercialização, com negócios que envolvem a produção de alimentos, bem como elos posteriores da cadeia comercial associados ao comércio varejista, inclusive trabalhando com unidades comerciais de outros mercados atacadistas (FAO-Flama, 2022, Boletim 8).</li> <li>• A Ceda na Cidade do México, o Mercado Central de Buenos Aires e Corabastos em Bogotá são exemplos de MMA regionais que desenvolvem projetos de economia circular em aliança com instituições nacionais para reúso de água e economia de energia.</li> <li>• Mercados Atacadistas de Riobamba, Equador; Dama no Paraguai; Neuquén na Argentina; Ceasa-Campinas no Brasil desenvolvem projetos de recuperação de alimentos e compostagem (FAO-Flama, 2020).</li> </ul>

<p>ODS 12. Produção e consumo responsáveis</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 58 MMA da região contam com Bancos de Alimentos diretamente em suas instalações ou estabelecem acordos de cooperação. Além disso, um total de 24 MMA fazem doações a Bancos de Alimentos localizados fora dos sites dos Mercados (FAO-Flama, 2020d, Boletim 5).</li> <li>• 14 MMA da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica e Uruguai desenvolvem e publicam calendários de oferta e preços sazonais para produtos frescos, o que permite aos consumidores tomar decisões saudáveis de consumo a um custo menor.</li> <li>• Além de Bancos de Alimentos, que realizam doações de produtos bons para o consumo, os MMA se utilizam de descartes de alimentos e embalagens para reciclagem, compostagem orgânica, geração de biogás e outras modalidades de economia circular (FAO; FLAMA, 2021, La economía circular y los mercados mayoristas de alimentos)</li> <li>• Muitos MMA possuem estações próprias de tratamento de água, reciclando dejetos e fornecendo água potável inclusive para as comunidades do seu entorno (FAO; FLAMA, 2021. La economía circular y los mercados mayoristas de alimentos)</li> </ul>
<p>ODS 17. Parcerias para alcançar os objetivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cerca de 33% dos MMA da região estabelecem acordos com programas de compras públicas nacionais (FAO-Flama, 2020c, Boletim 3).</li> <li>• Os MMA da Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai estabeleceram convênios de cooperação técnica com Ministérios e agências nacionais de agricultura e desenvolvimento agrário para o avanço e a modernização dos MMA.</li> <li>• Os MMA de Ecatepec, no México; Ceagesp e Ceasa-RJ no Brasil assinaram mecanismos de cooperação técnica com universidades para avaliação e desenvolvimento de projetos de abastecimento alimentar.</li> <li>• Os MMA de Buenos Aires criaram um acordo inovador de cooperação e articulação com as autoridades públicas, a Mesa Provincial, para articular ações para promover uma coordenação do fornecimento de alimentos na metrópole (FAO-Flama, 2020b, Boletim 2).</li> </ul>

Fonte: Elaboração dos autores

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise provocada pela COVID-19 foi um catalisador e, para o reconhecimento dos mercados atacadistas de alimentos (como mercados tradicionais de alimentos), um ator chave para o funcionamento dos sistemas agroalimentares. Novos consensos internacionais estão sendo formados sobre as funções e a importância dos mercados atacadistas de alimentos nos sistemas agroalimentares nacionais. As consequências da pandemia de Covid-19 teriam sido ainda mais devastadoras se o abastecimento de alimentos para a população tivesse sido interrompido. Os MAA em todo o mundo desenvolveram

rapidamente em rede protocolos sanitários e permaneceram em operação, garantindo o fluxo de alimentos em todos os países.

A análise de documentos recentes de diversas instituições internacionais sobre o papel dos mercados agroalimentares e as ações necessárias para potencializar suas atividades nos sistemas alimentares identificou nove aspectos consensuais sobre a importância:

1. Os MAA cumpriram um papel decisivo no enfrentamento dos desafios da pandemia de COVID-19 em todo o mundo;
2. MAA cumprem um papel fundamental de articulação entre as esferas rural e urbana, e a geração de alianças Inter setoriais e multidisciplinares para os sistemas alimentares;
3. São essenciais na garantia de oferta de alimentos para as populações urbanas e na garantia da oferta de alimentos saudáveis;
4. São espaços comerciais que favorecem a inclusão de agricultores familiares;
5. Cumprem funções urbanas, sociais e comunitárias;
6. Garantem a oferta diversificada de alimentos e promovem ambientes alimentares saudáveis;
7. Estimulam o desenvolvimento econômico e estimulam a geração de atividades econômicas complementares;
8. Os MAA cumprem importantes funções ambientais e têm papel fundamental na redução de perdas e desperdícios de alimentos;
9. Necessitam investimentos públicos e privados para potencializar suas ações nos sistemas alimentares urbanos.

Estes novos consensos têm refletido na formulação de políticas nacionais de segurança alimentar e em diversas regiões, como verificado em recomendações e leis que expressam estes valores para o caso da América latina, da União Europeia e, especificamente, para o Brasil. À luz destas considerações, foram analisadas e sistematizadas, com base em evidências reunidas pela FAO-Américas para os Mercados atacadistas da América Latina, o papel que cumprem, para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, em especial, os ODS 2, Fome Zero; ODS 9, Indústria, inovação e infraestrutura; ODS 11, Cidades e Comunidades sustentáveis; ODS 12, Produção e consumo responsáveis; e ODS 17, Parcerias para alcançar os objetivos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 11.820, de 12 de dezembro de 2023.

FAO. *Mercados tradicionales de alimentos: Experiencias de buenas prácticas en América Latina y el Caribe*: Santiago, 2024. <https://doi.org/10.4060/cc9194es>

FAO. Enhancing the operations of local and traditional food markets in the context of the transition to sustainable agrifood systems. Rome, 2024a. <https://doi.org/10.4060/cd2254en>

FAO. *INFORME 38.º período de sesiones de la Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe*: Santiago, 2024b.

FAO. *Mapeo de los mercados territoriales - Metodología y directrices para la recopilación participativa de datos*. Tercera edición. Roma, 2023. <https://doi.org/10.4060/cb9484es>

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2024 – Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms*. Rome, 2024.

FAO; FLAMA. Los mercados mayoristas - Impactos sociales y económicos de los mercados mayoristas en los sistemas agroalimentarios urbanos. *Boletín N.º 8*. Santiago de Chile, 2022.

FAO; FLAMA. Rol de los mercados mayoristas de alimentos en los sistemas alimentarios. Importancia de los mercados mayoristas de alimentos, contribución a los ODS y los impactos económicos y sociales en los sistemas agroalimentarios. *Nota Técnica 02/FAO/FLAMA/2022*. Santiago de Chile. Santiago, 2022a.. <https://doi.org/10.4060/cb1130es>

FAO; FLAMA. *Una evaluación de los mercados mayoristas de alimentos en América Latina y el Caribe: el desafío de dar salida a la producción y alimentar a las ciudades*. Santiago, 2020. <https://doi.org/10.4060/cb1130es>

FAO; FLAMA. Mercados mayoristas: Acción frente al COVID-19 – 16/06/2020. *Boletín N.º 2*. Santiago, FAO, 2020<sup>a</sup>.

FAO; FLAMA. Mercados mayoristas: Frente al COVID-19 – 13/07/2020. *Boletín N.º 3*. Santiago, FAO, 2020b.

FAO. FLAMA. Mercados mayoristas: Frente al COVID-19 – 18/08/2020. *Boletín N.º 4*. Santiago, FAO, 2020 b.

FAO; FLAMA. Mercados mayoristas: Acción frente al COVID-19 – 09/10/2020. *Boletín N.º 5*. Santiago, FAO, 2020d.

FAO; FLAMA. Mercados mayoristas: Abastecimiento de alimentos saludables: gestión y desafíos ante el COVID-19 – 15/06/2021. *Boletín N.º 6*. Santiago, 2021.

GRISA, Catia; SABOURIN Eric; ELOY Ludivine; MALUF Renato S.(Orgs). *Sistemas alimentares e territórios no Brasil* [recurso eletrônico] / organizadores. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2022.

HLPE. *Strengthening urban and peri-urban food systems to achieve food security and nutrition, in the context of urbanization and rural transformation*. Rome: CFS HLPE-FSN, 2024.

HLPE. *Nutrition and food systems: a report by The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition*. Rome: [s.n.], 2017.

HLPE. *Food losses and waste in the context of sustainable food systems*. A report by the High-Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome: [s.n.], 2014.

INTINI, João; BELIK, Walter; CUNHA, Altivo; TORRES, José. *Serie Sistema agroalimentario y los desafíos que trae el COVID-19: El rol de los mercados mayoristas en la pandemia: desafíos y oportunidades*. Santiago, FAO, 2020.

MUFPP. *WHOLESALE MARKETS: public spaces for interconnected food policies*. Milano, 2024.