



Análise de políticas públicas de combate à fome e insegurança alimentar da cidade de São Paulo a partir da estrutura de sistemas alimentares.

Analysis of public policies to combat food safety and insecurity in the city of São Paulo based on the structure of food systems.

ADELL, Adriana¹; Schwartzman, Flavia²; Marchioni, Dirce Maria³ Bógus, Cláudia Maria⁴

¹ Faculdade de Saúde Pública USP, adriana.adell@gmail.com; ² FAO, flavia.schw@hotmail.com ³ Faculdade de Saúde Pública USP, marchioni@usp.br; ⁴ Faculdade de Saúde Pública USP, claudiab@usp.br

RESUMO EXPANDIDO

Eixo Temático: políticas públicas e agroecologia

Resumo: Há uma lacuna na pesquisa sobre políticas públicas de combate à fome e à insegurança alimentar nos sistemas alimentares. Este estudo teve como objetivo mapear as políticas e iniciativas em São Paulo, identificar suas relações com os sistemas alimentares e traçar paralelos entre políticas conjunturais e estruturantes com as etapas dos sistemas. Foram encontrados 40 programas, a maioria relacionados à distribuição e produção. A distribuição esteve mais ligada a políticas conjunturais, enquanto a produção e o descarte estavam associados a políticas estruturantes. A consideração de todas as etapas do sistema alimentar torna as políticas públicas mais eficientes no combate à fome e insegurança alimentar, e a agroecologia se apresenta como uma estratégia potencial.

Palavras-chave: agroecologia; segurança alimentar e nutricional; sistema alimentar

Introdução

Sistemas alimentares são estruturas complexas. Comportam elementos ambientais, humanos, de processamento, infra estruturas e instituições, às quais se relacionam com a produção, processamento, distribuição, preparação e consumo dos alimentos. Os diversos processos desse sistema refletem em impactos na saúde humana e ambiental. Possíveis desfechos negativos em saúde podem resultar da situação nutricional dos indivíduos devido à qualidade, quantidade e disponibilidade dos alimentos ofertados (HLPE, 2017). Outra possível via de impacto é a degradação ambiental. Emissão de poluentes e disruptores endócrinos, uso de agrotóxicos, deterioração dos solos, redução da diversidade da flora e da fauna e poluição das águas, são alguns dos fatores ambientais que interagem diretamente com a saúde humana (DAUFENBACK, 2022).

Considerando os conceitos e contextos apresentados, após levantamento bibliográfico, observamos que há uma lacuna na investigação de como as políticas públicas de combate à fome são formuladas e conduzidas, na perspectiva dos



sistemas alimentares (HLPE, 2017; IPCC, 2019). Visando aprofundar os conhecimentos em ambos os campos científicos, o objetivo desse estudo foi identificar quais relações as políticas e iniciativas públicas de combate à insegurança alimentar e à fome estabelecem com os sistemas alimentares, traçar paralelos entre políticas públicas conjunturais/emergenciais e estruturantes com as etapas dos sistemas alimentares e compreender de que forma a agroecologia pode incidir nos sistemas alimentares e políticas públicas.

Iremos abordar diferentes classificações das políticas públicas com base em seu grau de intervenção. Para isso, destacamos duas modalidades: a estrutural, que visa intervir em relações fundamentais como renda, emprego, propriedade, entre outras; e a conjuntural, cujo objetivo é aliviar situações temporárias e imediatas (TEIXEIRA, 2002). Ambas desempenham um papel crucial no combate à insegurança alimentar, uma vez que a fome está presente tanto em contextos emergenciais quanto estruturais na sociedade (FRUTUOSO E VIANA, 2021).

No que diz respeito aos sistemas alimentares, analisaremos elementos relacionados ao motor político e econômico e suas etapas (produção, distribuição, consumo, comportamento do consumidor e descarte), bem como suas possíveis conexões com o combate à fome e à insegurança alimentar (INSAN). Além disso, examinaremos o impacto desses elementos na construção de sistemas alimentares mais justos e ambientalmente sustentáveis, com bases agroecológicas.

Métodos

Para a descrição das políticas e iniciativas de combate à fome e à insegurança alimentar em vigência no município de São Paulo, foram utilizados dois métodos complementares: (i) entrevista com atores/gestores e (ii) checagem em sites oficiais da prefeitura. Em um primeiro momento, os esforços foram centrados em conhecer os programas, projetos e/ou iniciativas no âmbito das secretarias municipais. Para tal, realizou-se uma busca nas páginas eletrônicas da Prefeitura Municipal de São Paulo, buscando identificar os setores, programas e atores vinculados aos temas 'Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)' e 'Combate à fome'.

As informações obtidas nas entrevistas foram sistematizadas em uma tabela com os nomes de cada secretaria, suas coordenadorias e os programas/iniciativas direcionados à SAN que estavam vigentes no momento das entrevistas ou que ocorreram entre o período de março de 2020 até junho de 2022.

A partir das informações coletadas, os programas/iniciativas foram sistematizados segundo as etapas do sistema alimentar: produção, distribuição, consumo, comportamento do consumidor e descarte, extraídas do *framework* proposto pelo High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE-FSN) (HLPE 2017). Em um segundo momento, foram categorizados como conjunturais ou estruturantes, utilizando como referência o documento "O papel das políticas



públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade” (TEIXEIRA, 2012). Por fim, a partir das categorizações realizadas, foram traçados paralelos entre as políticas públicas e as etapas dos sistemas alimentares.

Resultados e Discussão

Foram encontrados 40 programas associados às secretarias da prefeitura municipal de São Paulo que responderam ao nosso contato, sendo 23 (57,5%) categorizados como sendo de caráter conjuntural, 16 (40%) estruturantes e 1 (2,5%) pertencente a ambas as modalidades de políticas públicas. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo (SMEDT) foi a que apresentou maior número de iniciativas de combate à fome e à insegurança alimentar, implementando 13 delas, sendo cinco vinculadas à mais de uma etapa do sistema alimentar (produção, distribuição, consumo, comportamento do consumidor e descarte), quatro vinculados à distribuição, duas à produção, e uma à etapa de comportamento. No total, 16 programas/projetos/iniciativas foram associados a políticas estruturantes, 23 a políticas emergenciais/conjunturais e uma a ambas.

A tabela 1 contém, de maneira concisa, os dados mais relevantes, os quais serão discutidos em detalhes nas seções subsequentes. Nossa intenção, ao fornecer esses resultados de forma tabular, é permitir uma visão geral inicial das descobertas antes de mergulhar em uma análise mais aprofundada. A tabela 2 indica as associações entre etapa do sistema alimentar e modalidade de política pública. A maior parte das políticas são de distribuição (48%), seguida pela etapa de produção (11%), comportamento e consumo (7%). Analisando isoladamente as associações entre as etapas do sistema alimentar e as modalidades de políticas públicas, observa-se que as políticas vinculadas à etapa de distribuição estavam mais associadas a políticas conjunturais (76,9%). Enquanto as iniciativas vinculadas às etapas de produção e descarte estavam associadas a políticas estruturantes (100%). Considerando que a maior parte das políticas são de distribuição (48%), é possível afirmar que o conjunto de políticas públicas de combate à fome e insegurança alimentar no município de São Paulo, que estavam em vigor no período do estudo, eram centradas em políticas emergenciais, que abrangem principalmente a etapa de distribuição.

Um caminho possível para a reestruturação de sistemas alimentares, visando a redução dos impactos climáticos e a redução da fome, é pautado na agroecologia. A possibilidade de sistemas curtos de produção e comercialização, assim como técnicas que evitem o desmatamento e a produção de monoculturas, garantem menor emissão de carbono nas etapas de produção e distribuição dos alimentos. Organizar a produção respeitando o meio ambiente, com técnicas de manejo adequadas à cada comunidade e território, promovendo o aumento da biodiversidade e a eliminação do uso de agrotóxicos.



Tabela 1. Resultados resumidos da descrição das políticas públicas de combate à fome e insegurança alimentar, etapa do sistema alimentar e modalidade.

SECRETARIA	PROGRAMAS		ETAPA SISTEMA ALIMENTAR	MODALIDADE
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	Programa de Alimentação Escolar da cidade de São Paulo (PAE)	Alimentação Escolar	Produção; Distribuição; Consumo; Comportamento do consumidor	Estruturante
		Escola Mais Orgânica - Plano de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica no Programa de Alimentação Escolar do Município de São Paulo	Comportamento do consumidor	Estruturante
		Programa de Hortas Escolares Pedagógicas	Produção, distribuição, descarte e consumo	Estruturante
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, TRABALHO E TURISMO (SMDT)	Casas de agricultura ecológica zona sul e zona leste		Produção, distribuição, descarte e consumo	Estruturante
	Ligue os Pontos		Produção, distribuição, descarte e consumo	Estruturante
	Plataforma Sampa + Rural		Distribuição	Estruturante
	Programa Operação Trabalho (POT) - projeto agricultura e combate ao desperdício de alimentos		produção, distribuição, descarte	Estruturante
	Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATE)		Produção; distribuição e Consumo	Estruturante

Fonte: Adell et al., 2023 (não publicado)

Tabela 2. Associações das etapas do sistema alimentar à modalidade de políticas

Etapa Sistema Alimentar	Quantidade	%	Emergencial	%	Estruturante	%	Total
Comportamento	7	13	2	28,6	5	71,4	7
Consumo	7	13	1	14,3	6	85,7	7
Descarte	1	2	0	0,0	1	100,0	1
Distribuição	26	48	20	76,9	6	23,1	26
Produção	11	20	0	0,0	11	100,0	11

Fonte: Adell et al., 2023 (não publicado)

O respeito à cultura alimentar e a participação da população nessa transição é fundamental, pois as etapas de consumo e comportamento do consumidor também devem estar envolvidas com as propostas de mudança. Por último, a etapa mais negligenciada das políticas públicas de combate à fome e à SAN, segundo nossa análise, foi o descarte, considerado apenas em quatro programas estruturantes. Em sistemas curtos de produção agroecológicos, é possível pensar soluções sustentáveis, transformando o rejeito orgânico em adubo a partir da compostagem e trabalhando técnicas de combate ao desperdício de alimentos (IPCC, 2019, Burigo e Porto, 2021).



Um exemplo de programa integrado é o "Ligue os Pontos", desenvolvido pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento em conjunto com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Trabalho e outros órgãos municipais. Seu financiamento foi externo, proveniente de um prêmio concedido pela Bloomberg Philanthropy. Foram premiadas iniciativas inovadoras em políticas públicas da América Latina e do Caribe. A cidade de São Paulo conquistou o primeiro lugar, baseado na premissa de que um dos principais desafios das grandes metrópoles e cidades latino-americanas é estabelecer uma relação saudável e sustentável entre os territórios rurais e urbanos. Categorizamos esse programa como estruturante, e com fundamentos agroecológicos, que abrangem as etapas de produção, distribuição, consumo e descarte. A institucionalização e ampliação do projeto, que ocorreram no ano 2022, evidenciam a importância de se pensar em programas de combate à fome e à insegurança alimentar integrados, não apenas entre as secretarias, mas também considerando as várias etapas do sistema alimentar, constituindo, assim, uma proposta estruturante.

A importância do papel de políticas públicas que incentivem a construção de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis se expressa na aprovação da Lei Nº16.140, de 17 de março de 2015. Esta lei dispõe sobre a inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo, e estabelece critérios para esta inclusão. Para que se cumpra, foi desenvolvido o Plano de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica no Programa de Alimentação Escolar do Município de São Paulo, o qual contém toda a previsão de implantação da referida lei de acordo com proposta elaborada pelo Executivo Municipal em conjunto com a sociedade civil organizada, definindo estratégias e metas progressivas, até que todas as unidades escolares da Rede Municipal de Ensino (RME) sejam abastecidas de alimentos orgânicos ou de base agroecológica.

O plano aborda estratégias de aquisição do produto e inclusão progressiva, estímulo à produção de orgânicos em âmbito municipal e arranjo dos agricultores locais, utilização da horta pedagógica como instrumento de Educação e Segurança Alimentar e Nutricional, relação dos equipamentos necessários e capacitação da equipe de Secretaria Municipal de Educação e de prestadores de serviço. A partir das hortas pedagógicas, também foi implementado o Manual para Gestão dos Resíduos Orgânicos nas Escolas, que lida com a questão do descarte de rejeitos orgânicos de forma ecológica.

O impacto da aprovação da Lei Nº 16.140/2015 abrangeu todas as etapas do sistema alimentar, desde a produção até o descarte, passando pela distribuição, consumo e comportamento do consumidor. Em nossa análise, as ações do programa "Escola Mais Orgânica" foram consideradas como estruturantes, exemplificando a necessidade de mais projetos integrados com agendas em comum, com um planejamento abrangente a curto, médio e longo prazo, envolvendo todas as etapas do sistema alimentar.



Conclusões

Os projetos "Escola Mais Orgânica" e "Ligue os Pontos" foram desenvolvidos com base na agroecologia como estratégia para promover a SAN no município. Ambos estavam relacionados à produção, distribuição, comportamento do consumidor, consumo e descarte, sendo consideradas propostas estruturantes com potencial transformador. Podemos concluir que a elaboração de políticas públicas para combater a fome e a INSAN pode ser mais eficiente ao considerar todas as etapas do sistema alimentar. Nesse sentido, a agroecologia se apresenta como uma estratégia potencial para embasar políticas públicas estruturantes, associadas às diferentes etapas do sistema alimentar.

Referências bibliográficas

BURIGO, André C., PORTO, Marcelo.F. **Agenda 2030, saúde e sistemas alimentares em tempos de sindemia: da vulnerabilização à transformação necessária**. Rio de Janeiro: Ciênc Saúde Coletiva. 2021 [acesso em 2023 jun 14] ;26(10):4247-4258. Disponível em:<https://www.scielo.br/j/csc/a/p36TMkBKMZqnkxD7WXcfbxx/abstract/?lang=pt>

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Observatório contra a Fome na Cidade de São Paulo. **Dossiê sobre casos extremos de fome na cidade de São Paulo**. São Paulo. 2021.

DAUFENBACK, Vanessa.; ADELL, Adriana; MUSSOI, Milena R.; FURTADO, Adriella C. F.; SANTOS, A. Shirleyde; VEIGA, Denise P. B. **Agrotóxicos, desfechos em saúde e agroecologia no Brasil: uma revisão de escopo**. Saúde debate 46 (spe2), 2022. <https://doi.org/10.1590/0103-11042022E23>

FRUTUOSO, Maria F. P.; VIANA, Cassio. V. A. **Quem inventou a fome são os que não comem*: da invisibilidade à enunciação - uma discussão necessária em tempos de pandemia**. Interface, Botucatu, 2021.

HLPE. 2017. **Nutrition and food systems**. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome.

IPCC. **Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems**. Intergovernmental Panel on Climate Change, 2019.

TEIXEIRA, Eleanaldo C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2012