



v. 18, n. 10, outubro 2023

## Diagnóstico Preliminar das Ações e Políticas Públicas em Segurança Alimentar e Nutricional em Municípios do Estado de São Paulo<sup>1</sup>

### 1 - INTRODUÇÃO

No mês da alimentação (outubro), mais do que celebrar é preciso refletir sobre o significado do direito humano à alimentação adequada na atual fase do capitalismo. Segundo a Organização das Nações Unidas<sup>2</sup>, são 735 milhões de pessoas que padecem de fome no mundo. No Brasil, houve o aumento da vulnerabilidade social no último triênio (2020-2022) de 70 milhões de brasileiros, ou seja, uma a cada três pessoas está em algum grau de insegurança alimentar (moderada ou grave), com dificuldades no acesso à alimentação adequada. Por sua vez, 10% dos brasileiros (21,1 milhões de pessoas) estão em insegurança alimentar grave (fome), sem acesso à comida por um dia ou mais<sup>3</sup>.

A Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan)<sup>4</sup> corrobora que mais da metade da população brasileira (58,7%) convivia com algum grau de insegurança alimentar em 2022. A fome e a insegurança alimentar atingem desigualmente as regiões e os estratos populacionais; está presente em mais de 60% dos domicílios das áreas rurais e em 65% dos lares de pessoas pretas ou pardas. Daí a urgência de diagnósticos que norteiem os governos no propósito de adotar medidas preventivas e políticas públicas mitigadoras, visando melhorar os indicadores de acesso regular e permanente ao alimento seguro e saudável a toda a população.

Neste artigo publicamos os resultados parciais e inéditos de projeto institucional fruto da parceria entre a Coordenadoria de Segurança Alimentar (Cosali) com o Instituto de Economia Agrícola (IEA), órgãos da Secretaria de Agricultura e Abastecimento de São Paulo (SAA)<sup>5</sup>. A partir de informações coletadas e sistematizadas pelas equipes, o “Diagnóstico preliminar das ações e políticas públicas em segurança alimentar e nutricional em municípios do estado de São Paulo” foi apresentado no Circuito Interestadual Dialogando Segurança Alimentar e Nutricional da 28ª Semana Estadual de Alimentação Saudável,

evento promovido pela SAA e organizado por Vanuzia Teixeira, coordenadora da Cosali, e Camila Michelin, Secretária Executiva do Consea-SP<sup>6</sup>.

## 2 - CONTEXTO

Diante da premissa do direito universal ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente e, por outro lado, a constatação da expansão da insegurança alimentar e nutricional no Brasil, este trabalho investiga a atuação do Estado em relação a ações, projetos e programas de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional (SAN) em municípios do estado de São Paulo. Em 2022, a insegurança alimentar atingiu 6,8 milhões de pessoas no estado de São Paulo<sup>7</sup>. O estudo de caráter exploratório apoia-se em revisão de literatura e coleta de dados e informações primárias realizada em âmbito municipal nos anos de 2021 e 2023.

Na primeira etapa, a equipe da Cosali elaborou os dois questionários com perguntas abertas para averiguar a existência de programas e/ou políticas públicas locais de SAN. Os conselheiros do Consea-SP foram consultados antes das enquetes serem enviadas aos gestores públicos dos 645 municípios do estado de São Paulo, por meio de formulários disponíveis online em 2021 e em 2023.

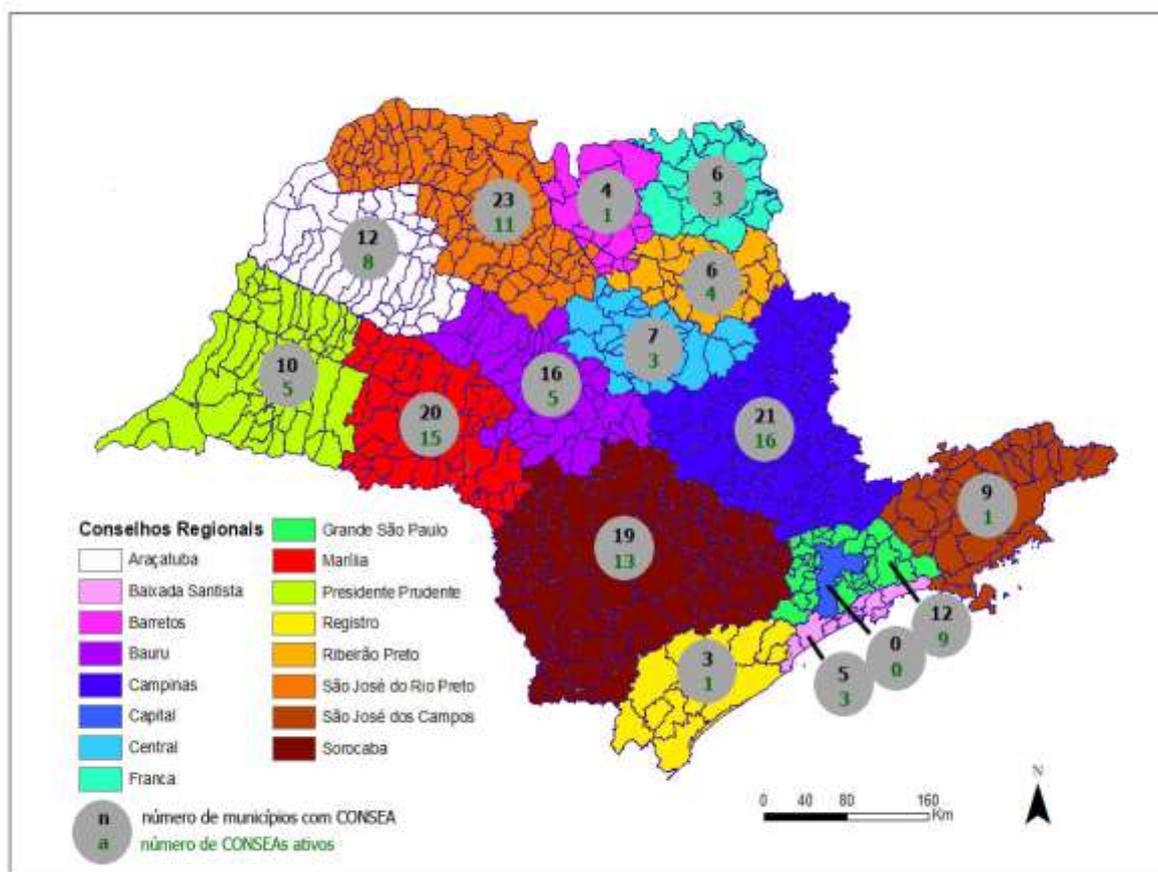
O levantamento de informações municipais sobre a temática SAN ocorreu em duas etapas e incluiu indicações básicas a respeito dos respondentes e das prefeituras. A primeira enquete, feita em 2021 (referente ao ano base de 2020), apresentou um total de 11 itens a serem respondidos, enquanto a segunda enquete, realizada em 2023 (referente ano base de 2022), foi ampliada, totalizando 45 itens. As informações coletadas foram reunidas em um banco de dados em duas planilhas Excel e disponibilizadas para tabulação e análise pela equipe do IEA, que selecionou 5 perguntas do ano de 2020 e 27 perguntas de 2022.

## 3 - RESULTADOS PARCIAIS E DISCUSSÃO

Em 2023 ocorreu a maior adesão dos gestores locais na devolutiva dos formulários preenchidos. Se em 2021 houve o retorno de 269 respondentes (41,7%), em 2023 um total de 330 municípios responderam à enquete sobre SAN, somando 51,2% do total de municípios.

Uma das perguntas iniciais referiu-se à existência de Conselhos Municipais de Segurança Alimentar ativos ou inativos, e a existência de marco legal que ampara o funcionamento desses fóruns consultivos. Observa-se que houve um aumento do número de municípios com marco legal, e de municípios com Consea ativo. Todavia, há em todas as 16 Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CRSANS) um número expressivo

de Conseas municipais inativos (Figura 1), seguramente em razão daquele ambiente político institucional desfavorável que extinguiu o Consea Nacional em 2019, desarticulando as organizações sociais em torno dos Conseas estaduais e municipais.

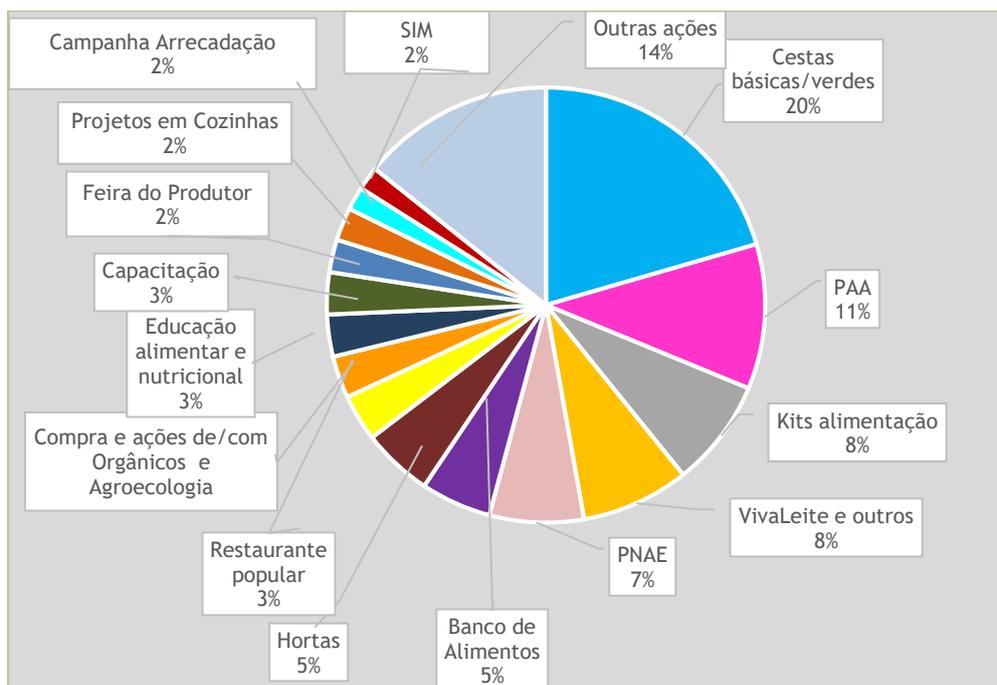


**Figura 1** - Número de conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional, ativos e inativos, 2022.  
Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados primários fornecidos pela Cosali.

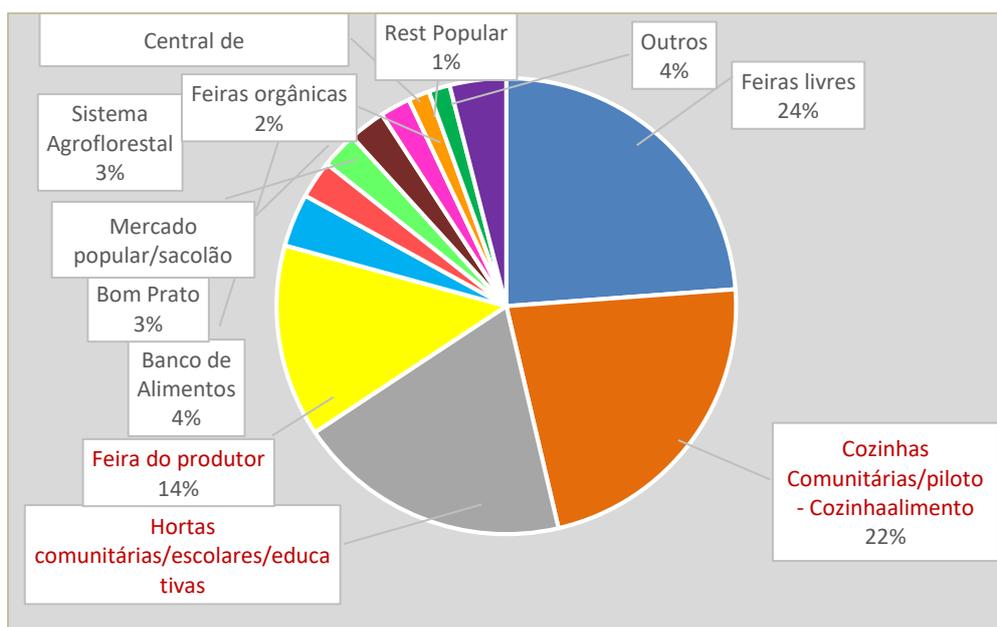
Considerando-se o total de respondentes em 2021 e 2023, seguem os resultados parciais em temáticas selecionadas que abrangem um conjunto de questões em SAN.

### 3.1 - Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional

Foi solicitado que os respondentes listassem algumas das ações de segurança alimentar desenvolvidas no município em 2020. No segundo levantamento, a pergunta foi: “Quais os equipamentos de segurança alimentar existentes no Município em 2022?”. Em 2020, ano da pandemia, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), política pública do governo federal, e a doação de cestas básicas e cestas verdes (o PAA estadual) foram as ações mais citadas (Figura 2). Em 2022, diversificaram-se as respostas, com menção às cozinhas comunitárias/piloto e cozinhalimento, as hortas comunitárias/escolares/educativas, e as feiras livres e/ou feiras do produtor (Figura 3).



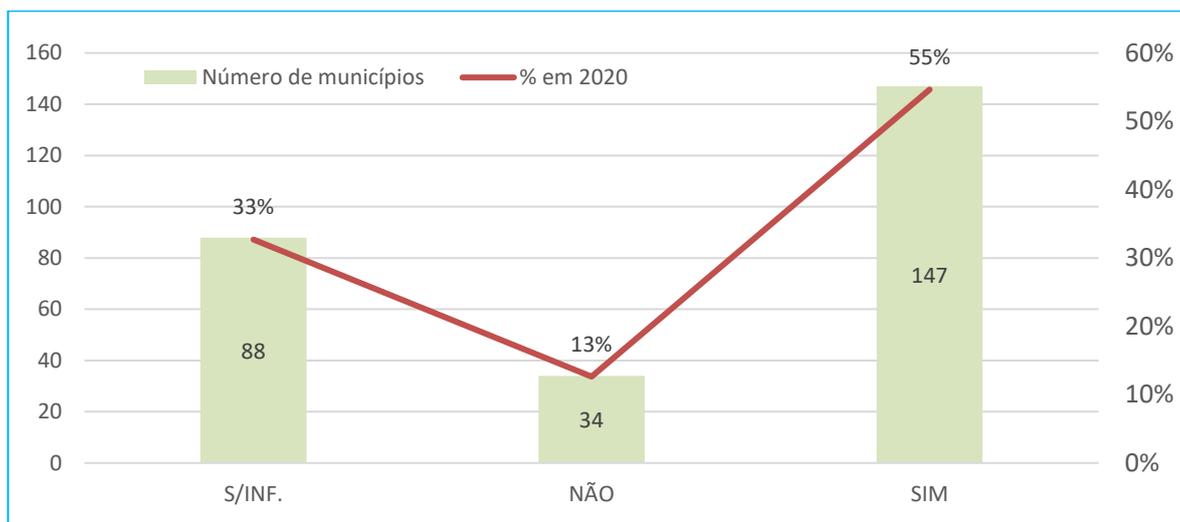
**Figura 2** - Ações de segurança alimentar desenvolvidas nos municípios, estado de São Paulo, 2020.  
 Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados primários fornecidos pela Cosali.



**Figura 3** - Equipamentos de segurança alimentar existentes nos municípios, estado de São Paulo, 2022.  
 Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados primários fornecidos pela Cosali.

### 3.2 - A Agricultura Familiar e Alimentação Escolar

Em relação às políticas de compras institucionais da agricultura familiar com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), foi perguntado, em 2021 e em 2023, se o município havia efetivado (sim ou não) a compra de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar, conforme preconiza a legislação do PNAE (Figuras 4 e 5).



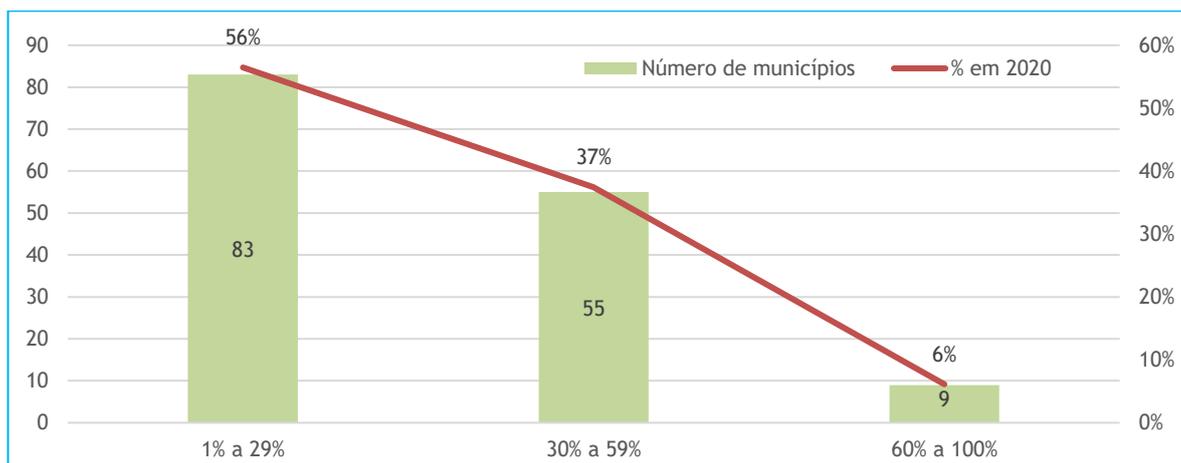
**Figura 4** - Aquisição de alimentos da agricultura familiar com recursos do PNAE, por município, estado de São Paulo, 2020. Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados primários fornecidos pela Cosali.



**Figura 5** - Aquisição de gêneros da agricultura familiar com recursos do PNAE por município, estado de São Paulo, 2022. Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados primários fornecidos pela Cosali.

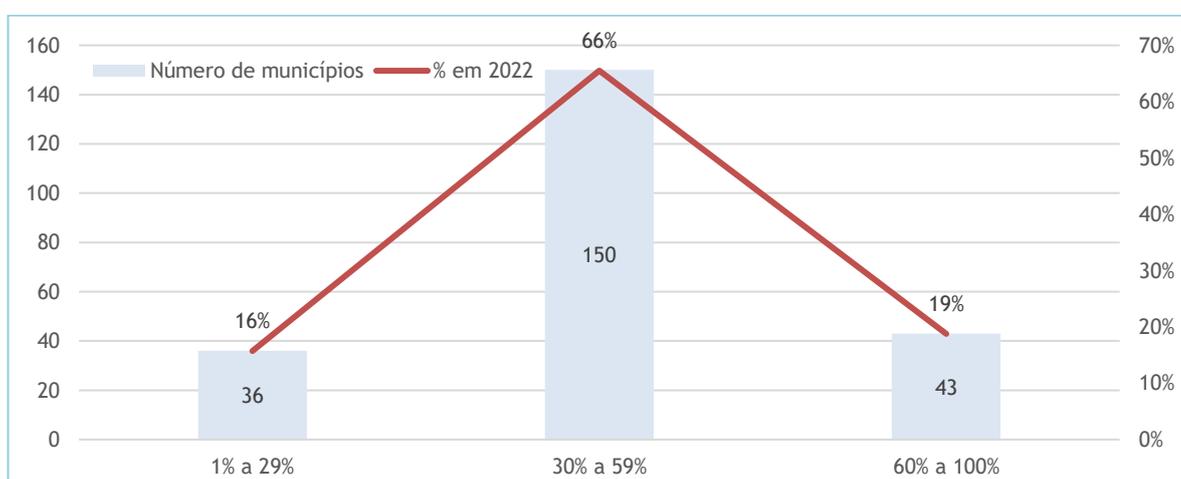
As figuras 4 e 5 revelam que, em 2020, em razão do período de isolamento social (pandemia do covid-19), somente 55% dos respondentes haviam realizado as aquisições de gêneros da agricultura familiar para o PNAE. Em contrapartida, esses números em 2022 se elevam e alcançam 82% dos municípios respondentes.

Considerando-se que a Lei Federal n. 11.947/2009 do PNAE orienta para que as compras da agricultura familiar sejam de no mínimo 30%, foi perguntado aos municípios qual o percentual das compras realizadas nos anos de 2020 e 2022 (Figuras 6 e 7). Para efeito de análise, os municípios foram classificados em três faixas de compras: a) 1% a 29%; b) 30% a 59%; e c) 60% a 100%.



**Figura 6** - Porcentagem de municípios respondentes que efetuaram a compra de gêneros da agricultura familiar com recursos do PNAE (segundo as faixas de compra), estado de São Paulo, 2020.

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados primários fornecidos pela Cosali.



**Figura 7** - Porcentagem de municípios respondentes que efetuaram a compra de gêneros da agricultura familiar com recursos do PNAE (segundo as faixas de compra), estado de São Paulo, 2022.

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados primários fornecidos pela Cosali.

As figuras 6 e 7 indicam o crescimento proporcional das compras de gêneros alimentícios da agricultura familiar para alimentação escolar. Constata-se que em 2020 a maior parte dos municípios, com 56% dos respondentes, não conseguiu atingir a meta preconizada pela legislação do PNAE. Em 2022, 66% dos respondentes conseguiram alcançar e até ultrapassar a meta, posicionando-se na faixa de compras entre 30% a 59%.

### 3.3 - Alimentos Orgânicos

A presença de alimentos orgânicos na alimentação escolar em 2022 é menos frequente entre os respondentes, uma vez que 62% deles (204 respondentes) informaram que o abastecimento em gêneros provinha da agricultura convencional. Em contrapartida, 27% dos informantes mencionaram produtos orgânicos/agroecológicos na composição do cardápio da merenda.

### 3.4 - Mapeamento da Produção Local, Organização Social, Assistência Técnica e Extensão Rural

O mapeamento da produção local de itens alimentícios, especialmente os provenientes da agricultura familiar e de sistemas de produção orgânicos e agroecológicos, consiste em ação estratégica para o êxito da política municipal de SAN. Em 2022, houve predominância de respondentes (58%) que se mobilizaram para conhecer seu território do ponto de vista da oferta de alimentos, enquanto outros 42% ainda carecem de mapear essa oferta para estruturar ações comprometidas tanto com a mitigação da insegurança alimentar quanto com o desenvolvimento rural regional. Por sua vez, a maior parte dos respondentes (69%) informou existirem ações de apoio ao cooperativismo de produção agropecuária e ao associativismo. Existe forte potencial de entrelaçamento entre as estruturas vinculadas ao combate à fome e à insegurança alimentar, e a assistência técnica e extensão rural públicas, uma vez em que 59% dos informantes afirmaram que tanto a CATI como o ITESP acompanham os produtores familiares do município (Tabela 1).

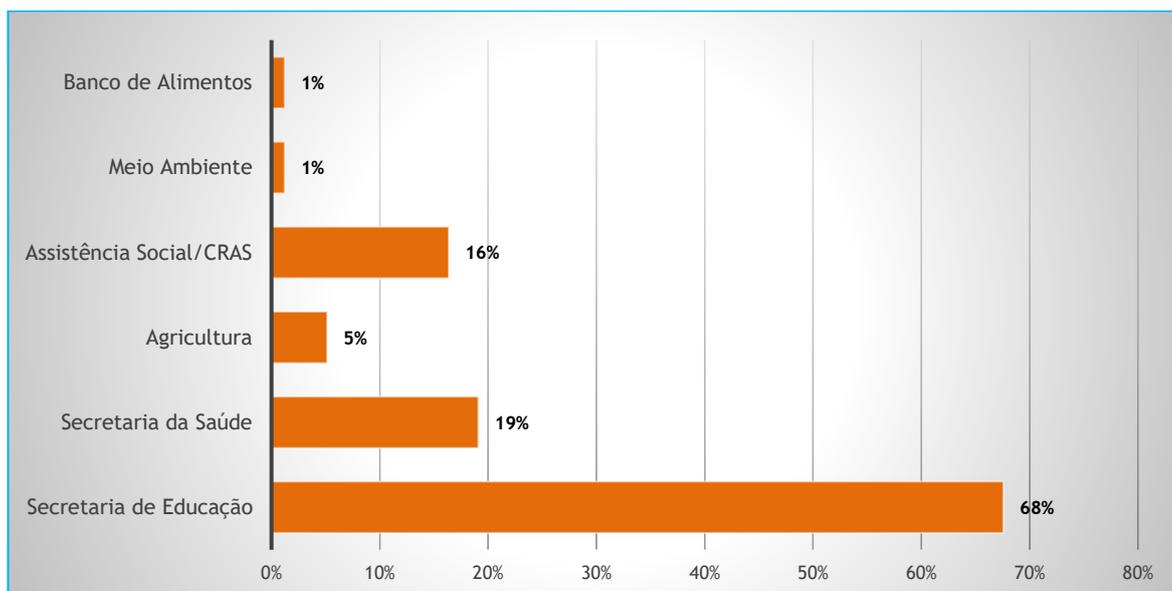
**Tabela 1 - Oferta de produtos orgânicos na alimentação escolar segundo mapeamento da produção agropecuária local, estado de São Paulo, 2022**

| Item                  | Orgânicos |             | Sem informação |
|-----------------------|-----------|-------------|----------------|
|                       | Oferece   | Não oferece |                |
| Produção agropecuária |           |             |                |
| RT mapeia             | 57        | 117         | 16             |
| RT não mapeia         | 37        | 82          | 21             |

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados primários fornecidos pela Cosali.

### 3.5 - Ações em Educação Alimentar e Nutricional (EAN)

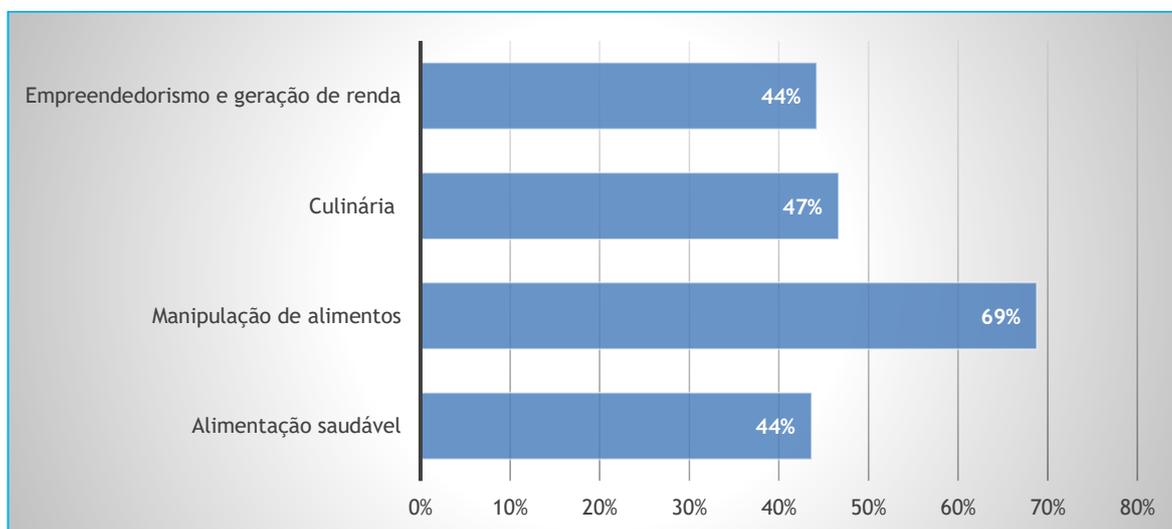
Observou-se que, em 2022, mais de 70% dos municípios tiveram ações para educação alimentar e nutricional. Entretanto, as secretarias de educação correspondem a 68% do setor em que ações são realizadas. Destaca-se a importância do profissional de nutrição no estudo antropométrico dos estudantes em palestras/aulas voltadas à alimentação saudável, ou na capacitação de profissionais que atuam na alimentação escolar (Figura 8).



**Figura 8** - Setores municipais que promoveram ações de educação alimentar e nutricional, estado de São Paulo, 2022.  
Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados primários fornecidos pela Cosali.

### 3.6 - Cursos de Capacitação em SAN

Em 2022, dentre os 330 municípios participantes, 69% ofereceram curso de manipulação de alimentos/boas práticas. Os cursos sobre alimentação saudável, empreendedorismo e geração de renda e culinária (panificação, marmitex etc.) foram mencionados em semelhante proporção, com 44%, 44% e 47%, respectivamente (Figura 9).



**Figura 9** - Cursos de capacitação na área de segurança alimentar oferecidos pelos municípios, estado de São Paulo, 2022.  
Fonte: Dados da pesquisa.

## 4 - CONSIDERAÇÕES E ENCAMINHAMENTOS

Este texto corresponde a uma primeira versão de sistematização do projeto Ações e Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional em Municípios do Estado de São Paulo, em 2020 e 2022. Apresenta-se no quadro 1 uma proposta inicial com recomendações que possam orientar as ações dos gestores estaduais e municipais.

**Quadro 1 - Recomendações iniciais aos governos municipais e/ou estadual**

- Publicar lei de criação de Consea municipal
- Reativar Consea municipais inativos
- Publicar Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- Estimular e apoiar a participação e a organização social de jovens, mulheres, agricultores familiares e comunidades tradicionais em grupos, associações e cooperativas e no Consea municipal
  - Implementar os Planos Estadual e Municipais de Agroecologia e Produção Orgânica, com dotação orçamentária prevista no Plano Plurianual
  - Mobilizar gestores locais para responder às enquetes sobre a existência de ações e políticas e/ou programas de segurança alimentar e nutricional
  - Criar grupos de trabalho (GTs) para monitoramento e avaliação periódica de políticas públicas em SAN no estado e nos municípios
  - Criar fundo e/ou destinar recursos para investimento contínuo em circuitos curtos de comercialização, equipamentos e programas como banco de alimentos, compras institucionais da agricultura familiar (PNAE, PAA Federal, Estadual e Municipal), feiras de agricultores familiares orgânica e agroecológica, unidades de restaurantes bom prato, sistemas agroflorestais
  - Incentivar o diálogo e o trabalho intersetorial em todas as esferas das secretarias municipais, em especial, entre os profissionais de assistência técnica e extensão rural com os profissionais de nutrição
  - Apoiar e incentivar a realização de iniciativas intersetoriais com ações contínuas de capacitação em temas de SAN
  - Criar e/ou fortalecer as Câmaras Intersecretariais Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan)
    - Realizar periodicamente o mapeamento da produção agropecuária local
    - Atualizar informações do perfil da agricultura familiar do município
    - Estimular e apoiar tecnicamente a transição agroecológica
    - Ter como meta que 100% dos municípios realizem a compra de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar (PNAE) a partir da dotação de recursos do governo federal, do estado e municípios
    - Incentivar o aumento da porcentagem de alimentos da agricultura familiar no cardápio escolar acima dos 30%, alcançando a faixa de 60% a 100%
    - Privilegiar a inclusão de alimentos orgânicos na alimentação escolar

Fonte: Elaborado pelos autores.

Salienta-se que este trabalho reflete os esforços em otimizar recursos e equipes do setor público, aliando pesquisadores científicos do IEA e técnicos da Cosali, para um diagnóstico crítico e propositivo a respeito do atual cenário de ações e políticas públicas destinadas à segurança alimentar e nutricional do estado de São Paulo. O intuito é oferecer subsídios para a elaboração e/ou o aperfeiçoamento da política pública em âmbito municipal e estadual conectadas com os fóruns de participação das organizações sociais, para que a segurança alimentar e nutricional seja uma realidade em nosso país.

<sup>1</sup>Este texto integra os resultados parciais do projeto de pesquisa “Proposição de Ações Públicas Voltadas à Segurança Alimentar e Nutricional: diagnóstico dos municípios do estado de São Paulo em 2023”, coordenado pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA), da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (Apta), em parceria com a Coordenadoria de Segurança Alimentar (Cosali), da Secretaria de Agricultura e Abastecimento de São Paulo (SAA-SP).

<sup>2</sup>FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2023. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición em el mundo 2023**. Urbanización, transformación de los sistemas agroalimentarios y dietas saludables a lo largo del continuo rural-urbano. Roma, FAO. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cc3017en>. Acesso em 20 de ago de 2023.

<sup>3</sup>Op. cit. nota 2.

<sup>4</sup>Rede PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil: II VIGISAN relatório final**. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar - PENSSAN. São Paulo, SP. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em agosto de 2023.

<sup>5</sup>Op. cit. nota 1.

<sup>6</sup>SÃO PAULO. **Secretaria de Agricultura prepara ações para comemorar a 28ª. Semana Estadual de Alimentação Saudável**. São Paulo: Assessoria de Comunicação, SAA, 09 de outubro de 2023. Disponível em: <https://www.agricultura.sp.gov.br/pt/b/secretaria-de-agricultura-prepara-acoes-para-comemorar-a-28-semana-estadual-de-alimentacao-saudavel>. Acesso em 15 de out. 2023.

<sup>7</sup>Op. cit. nota 4.

**Palavras-chave:** segurança alimentar e nutricional, políticas públicas, governos municipais.

Soraia de Fátima Ramos  
Pesquisadora do IEA  
[sframes@sp.gov.br](mailto:sframes@sp.gov.br)

Celso Luis Rodrigues Vegro  
Pesquisador do IEA  
[celvegro@sp.gov.br](mailto:celvegro@sp.gov.br)

Paulo José Coelho  
Pesquisador do IEA  
[pjcoelho@sp.gov.br](mailto:pjcoelho@sp.gov.br)

Rosana de Oliveira Pithan e Silva  
Pesquisadora do IEA  
[rosana.pithan@sp.gov.br](mailto:rosana.pithan@sp.gov.br)

Fabiana Kawassaki Hirashima  
Diretora do Núcleo de Transferência do Conhecimento  
[fabiana.hirashima@sp.gov.br](mailto:fabiana.hirashima@sp.gov.br)

Liberado para publicação em: 26/10/2023

#### COMO CITAR ESTE ARTIGO

RAMOS, S. de F. *et al.* Diagnóstico Preliminar das Ações e Políticas Públicas em Segurança Alimentar e Nutricional em Municípios do Estado de São Paulo. **Análises e Indicadores do Agronegócio**, São Paulo, v. 18, n. 10, out. 2023, p. 1-11. Disponível em: **colocar o link do artigo**. Acesso em: **dd mmm.aaaa.**