

# CENÁRIO ATUAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM SÃO PAULO: recomendações iniciais na perspectiva da economia agrícola<sup>1</sup>

Soraia de Fátima Ramos<sup>2</sup>  
Celso Luis Rodrigues Vegro<sup>3</sup>  
Paulo José Coelho<sup>4</sup>

## 1 - INTRODUÇÃO

Estimular as ações visando garantir a segurança alimentar e nutricional se faz presente na agenda política internacional permeando as metas de desenvolvimento a serem alcançadas até 2030 pelos países signatários dos **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Segundo a Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, os 17 objetivos e 169 metas dos ODS incluem quatro dimensões: ambiental, econômica, institucional e social; eles estão diretamente conectados com a superação da fome e a melhoria tanto do acesso quanto da qualidade dos alimentos.

O alcance dos desígnios ao acesso regular e permanente à alimentação diversificada e de qualidade a todo cidadão, **o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)**, conforme preconiza a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), põe em evidência a necessidade de o poder público brasileiro, em todas as suas esferas, incentivar uma produção agrícola que respeite à preservação da biodiversidade e considere a importância fundamental dos sistemas agroalimentares locais alicerçados na diversidade da produção de alimentos praticados pela agricultura familiar.

A participação social durante a construção de políticas públicas para a alimentação e agricultura é um dos pilares de promoção e garantia desses direitos. Neste sentido, o **Conselho**

**de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CONSEA)** constitui-se em espaço aberto à sociedade durante a formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, e que abrangem desde a produção até o consumo de alimentos. Enquanto órgão consultivo de assessoramento, ajuda a promover o diálogo intersetorial e aproxima a sociedade civil dos centros de decisão.

Portanto, o objetivo geral deste artigo é trazer ponderações com base no estudo **“Diagnóstico Paulista sobre Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional: ações prioritárias na perspectiva econômica”**, elaborado em 2017, em parceria entre o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CONSEA/SP) da Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios (CODEAGRO) e o Instituto de Economia Agrícola (IEA), ambos da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA, 2017).

### 1.1 - Objetivos Específicos

De modo a subsidiar os trabalhos de gestores públicos municipais e os compromissos da sociedade civil à frente do CONSEA/SP nos próximos biênios, o texto tem por objetivo proporcionar reflexões, principalmente, no que diz respeito ao ordenamento territorial à produção agrícola

<sup>1</sup>Este artigo é uma versão original modificada, ampliada e revisada do trabalho técnico “Diagnóstico Paulista sobre Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional: ações prioritárias na perspectiva econômica”, elaborado em conjunto pela CODEAGRO/CONSEA-SP e IEA, da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. A versão no formato de documento está disponível nos sites [www.consea.sp.gov.br](http://www.consea.sp.gov.br) e [www.iea.sp.gov.br](http://www.iea.sp.gov.br). Registrado no CCTC, IE-01/2018.

<sup>2</sup>Geógrafa, Mestre, Pesquisadora Científico do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: [soraia@iea.sp.gov.br](mailto:soraia@iea.sp.gov.br)).

<sup>3</sup>Engenheiro Agrônomo, Mestre, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: [celvegro@iea.sp.gov.br](mailto:celvegro@iea.sp.gov.br)).

<sup>4</sup>Engenheiro Agrônomo, Mestre, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: [coelho@iea.sp.gov.br](mailto:coelho@iea.sp.gov.br)).

la. Deste modo, elenca algumas recomendações prioritárias que poderão colaborar com os diálogos entre poder público, setores empresariais e a sociedade civil organizada, visando alcançar uma atmosfera favorável à construção de políticas públicas que assegurem o DHAA a um maior número de pessoas no Estado de São Paulo.

## 2 - METODOLOGIA

Inicialmente, o artigo resgata a criação e o campo de atividades exercidas pelo CONSEA no país. Em seguida, descreve algumas das recentes ações do CONSEA estadual paulista. As informações foram coletadas em documentos oficiais dos governos federal e estadual, disponíveis em suas páginas na *internet*. Em seguida, traz os resultados de estudo inédito que teve por foco apresentar um breve diagnóstico sobre o atual cenário dos conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional no Estado de São Paulo. Desta forma, buscou-se a compreensão das singularidades espaciais diante do perfil socioeconômico e “usos agrícolas do território”, relacionando-as com possíveis ações prioritárias a serem estimuladas visando à segurança alimentar e nutricional nos municípios paulistas.

Destaca-se que, desde o final da década de 1990, sob a inspiração do referencial teórico metodológico do geógrafo Milton Santos (SANTOS, 1994, 1996), diversos pesquisadores vêm empregando o conceito de “uso agrícola do território” ao investigar e elucidar as complexas dinâmicas socioespaciais à produção agropecuária com o adensamento seletivo do meio-técnico-científico informacional no campo, sobretudo, com o advento da globalização (BARROS, 2016; COUTO, 2007; RAMOS, 1998, 2001, 2013; RAMOS; CASTILLO, 2010; TOLEDO, 2005, 2017).

De forma sucinta, a noção de uso agrícola do território é aqui denominada como a análise das condições histórico-geográficas que norteiam a adoção por certos sistemas técnicos agrícolas, bem como suas relações com as forças atuantes nos mercados e os reflexos no consumo alimentar das populações. Considera, assim, a base material e os propósitos dos sujeitos sociais inseridos no sistema produtivo desde a produção no campo, incluindo os aportes à pesquisa e

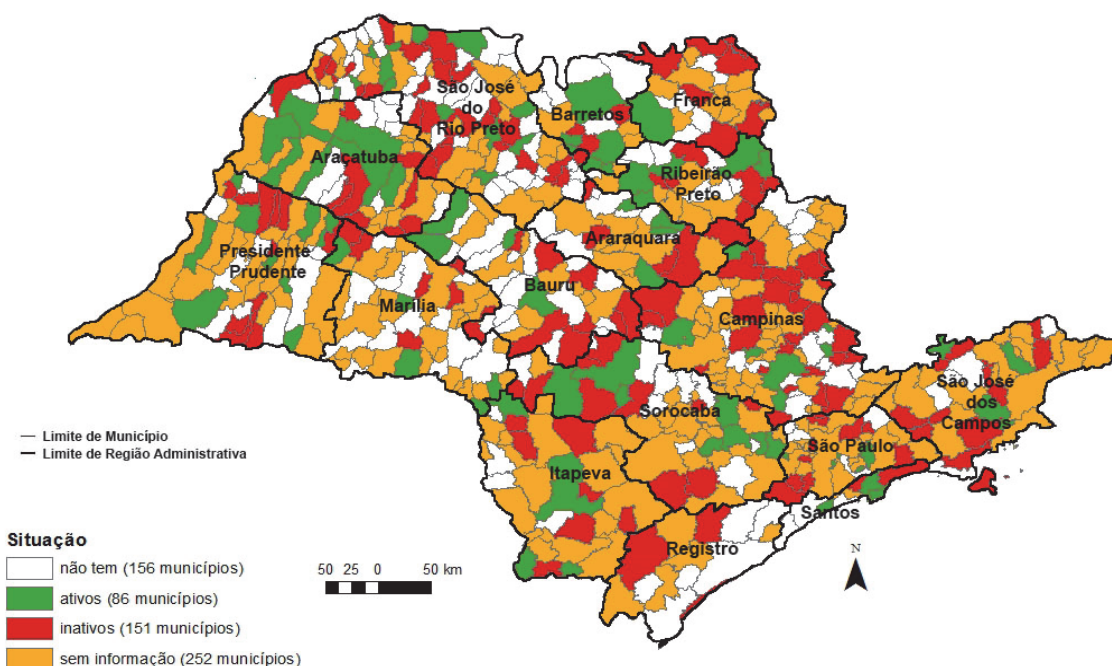
extensão agropecuária, além dos aspectos relativos à armazenagem, distribuição e comercialização.

Os usos dos territórios para a agricultura derivam das imbricações entre a materialidade natural (biodiversidade) e/ou artificial (o trabalho humano sobre a Natureza) em relação às ações e políticas do Estado, sociedade civil organizada e empresas. No período atual, cada vez mais, os lugares são transformados em razão dos avanços na ciência, técnica e informação ao exercício das atividades produtivas no campo. Como resultado, encontra-se, então, a expansão dos usos dos territórios centrada em especializações regionais produtivas com a concentração em algumas culturas (*commodities*), em prejuízo de áreas com maior oferta e diversidade de itens cultivados, que teriam o potencial para conciliar o uso econômico com a preservação da agrobiodiversidade e a garantia da segurança alimentar e nutricional.

O artigo tem como procedimento metodológico a utilização de dados quali-quantitativo referente ao banco de dados elaborado pelo CONSEA/SP sobre a existência ativa ou inativa de Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional municipais, no período 2016-2017. Soma-se a isso a inserção de outras informações municipais com base em dois indicadores: IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e o VPA (Valor da Produção Agropecuária) em São Paulo.

Destaca-se que, do total de 645 municípios existentes em São Paulo, não há informações para 252 municípios, pois estes não responderam à solicitação encaminhada por meio do CONSEA/SP. Portanto, esses municípios não estão incluídos no diagnóstico. Em relação aos municípios que declararam as informações solicitadas, 156 afirmaram não haver CONSEA, 86 indicaram a presença de CONSEA ativo e 151 municípios afirmaram que o CONSEA local estava inativo na ocasião (Figura 1).

O diagnóstico considerou, também, o mapa atual das organizações sociais (associações e cooperativas) no Estado de São Paulo, por seu evidente potencial no diálogo de valorização da produção agrícola sustentável e de promoção do acesso à alimentação saudável no campo e na cidade. O artigo encerra com os resultados parciais que permitem traçar um cenário com quatro situações da diversidade municipal.



**Figura 1** - Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, Situação Municipal (Ativo e Inativo), Estado de São Paulo, 2017. Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do CONSEA (2017).

### 3 - O CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA)

O CONSEA tem origem histórica associada a diversas mobilizações sociais e ações paralelas no âmbito do direito à alimentação e nutrição, fortalecidas, sobretudo, desde o processo de democratização no Brasil. Oficialmente, o CONSEA nacional foi criado em 1993 quando se estabeleceu como prioridade o combate à fome no país. Porém, foi extinto no ano de 1995, permanecendo desativado até 2002, período em que a estratégia política se concentrou nas ações da comunidade solidária (CS) (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001; BURLANDY, 2009; SILVA, S. 2014).

No ano de 2003, o CONSEA nacional foi reinstituído e, desde então, trata-se de um fórum institucional de participação e controle da sociedade voltado a formular, monitorar e avaliar políticas públicas em segurança alimentar e nutricional. O CONSEA nacional é um órgão consultivo imediato de assessoramento à Presidência da República que tem promovido o diálogo e ações intersetoriais envolvendo a sociedade civil e gestores de diversas áreas do setor público na promoção do DHAA (alimentação adequada) de forma a assegurar a soberania alimentar no país (MACHADO, 2017).

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

O CONSEA integra o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) e é constituído por estrutura descentralizada, com representantes nomeados nos níveis municipal, estadual e nacional. A cada dois anos são eleitos os conselheiros que são os membros representantes de entidades civis (dois terços) e órgãos públicos (um terço), todos envolvidos em acompanhar e defender a transparência dos programas, ações e uso de recursos destinados a efetivação da segurança alimentar e nutricional no país.

Os conselheiros eleitos no CONSEA representam desde a perspectiva da produção no campo até o consumo final de alimentos. Estão presentes, também, as categorias atreladas aos setores da saúde, educação, economia, direitos humanos, meio ambiente, entre outros. Há atenção especial ao exercício de autonomia das populações

mais vulneráveis, com a inserção da questão de gênero e o destaque para a participação ativa de comunidades tradicionais, ribeirinhas, populações indígenas e quilombolas.

Um dos momentos de participação da sociedade, por mediação dos conselheiros do CONSEA, ocorre com as atividades das Comissões Permanentes e Grupos de Trabalho. E igualmente, a cada quatro anos, durante as Conferências locais e estaduais que antecedem a Conferência Nacional. Paralelamente, acontecem reuniões, seminários e encontros nacionais para avaliação e encaminhamentos das conferências. Constituem-se em ocasiões que permitem as trocas de saberes, sistematizações de experiências e o estabelecimento de diálogos interdisciplinares acerca dos desafios e avanços em relação à elevação das condições de segurança alimentar e nutricional, em território nacional.

No quadro 1, estão indicadas as temáticas, data e local das conferências nacionais já realizadas. Esses temas orientaram, também, as discussões regionais (estaduais e municipais) sinalizando que, a cada nova etapa dos encontros entre conselheiros, há o esforço para que os conteúdos abordados tenham uma maior amplitude e aprofundem a compreensão do conceito de segurança alimentar e nutricional, aperfeiçoando, assim, o monitoramento em defesa do DHAA no país.

Entre outras diretrizes dos trabalhos do CONSEA Nacional estão o apoio à atuação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) que coordena, monitora, articula

e integra os órgãos e entidades da administração pública federal na área de segurança alimentar e nutricional. Ambos, CONSEA e CAISAN, estão inseridos na esfera do marco legal que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por meio da Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), responsáveis pela elaboração da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2006).

Ao observar o necessário estímulo à pesquisa e à capacitação técnica, apoiados na abertura permanente de participação social, o SISAN constituiu-se em uma inovação organizacional a tratar e valorizar a questão alimentar no país. Responde aos anseios da sociedade no que diz respeito ao aprimoramento de políticas públicas intersetoriais destinadas a concretizar a universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada.

Nesse contexto, o apoio do CONSEA tem sido fundamental, por exemplo, para a elaboração da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>5</sup>. Por sua parte, os demais entes da federação (estados e municípios) estão em processo de adesão ao modelo SISAN, com a constituição de marco legal e estrutura operacional semelhante ao CAISAN e CONSEA nacional. Neste sentido, é importante ressaltar as recentes experiências, esforços e avanços ocorridos sob a autoridade do CONSEA/SP, ao abordar de forma interdisciplinar a segurança alimentar e nutricional em São Paulo.

**Quadro 1** - Conferências Nacionais em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), CONSEA, 1994 a 2015

Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)	Tema	Local/ano
I Conf. Nac. SAN	Fome: uma questão nacional	Brasília (DF)/1994
II Conf. Nac. SAN	A Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Olinda (PE)/2004
III Conf. Nac. SAN	Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.	Fortaleza (CE)/2007
IV Conf. Nac. SAN	Alimentação Adequada e Saudável um Direito de Todos	Salvador (BA)/2011
V Conf. Nac. SAN	Comida de Verdade no Campo e na Cidade: por direitos e soberania alimentar	Brasília (DF)/2015

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do CONSEA (2017).

<sup>5</sup>O conteúdo do II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019 está disponível na página do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA, 2017).

#### 4 - O ESTADO DE SÃO PAULO NO FORTALECIMENTO DO SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SISAN)

No Estado de São Paulo, o CONSEA/SP foi instituído pelo Decreto n. 47.763, de 11 de abril de 2003, e reorganizado pelo Decreto n. 59.146 de 30 de abril de 2013. É composto por membros da sociedade civil e do poder público escolhidos mediante processo eleitoral. Segue a orientação nacional de proporcionalidade com 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 para membros do poder público, com o mandato dos conselheiros (titular e suplente) tendo a duração de dois anos.

Atualmente, o CONSEA/SP é formado por Secretaria Executiva e 36 conselheiros. Do total de conselheiros, 12 são membros do poder público estadual e 24 são membros da sociedade civil, dentre eles há um representante (titular e suplente) de cada uma das 16 Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRSANS). Além disso, incluem-se 8 representantes de entidades com relevante trabalho e contribuição na área de segurança alimentar (CONSEA, 2017).

A figura 2 indica as 16 CRSANS e os respectivos números de municípios: Araçatuba (43), Baixada Santista (9), Barretos (19), Bauru (39), Campinas (90), Capital (1), Central (26), Franca (23), Grande São Paulo (38), Marília (51), Presidente Prudente (53), Registro (14), Ribeirão Preto (25), São José do Rio Preto (96), São José dos Campos (39) e Sorocaba (79).

Em 26 de julho de 2013, por meio do Decreto n. 59.385, o governo de São Paulo institui, também, a Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN/SP) com a finalidade de articular e integrar os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, na temática da segurança alimentar e nutricional. No mesmo ano, as autoridades públicas formalizaram a adesão do Estado de São Paulo ao SISAN, beneficiando os diálogos, as parcerias interinstitucionais

e o apoio a futuros trabalhos, projetos e programas destinados a viabilizar o DHAA. Os membros foram designados por meio de resolução em 13 de abril de 2016.

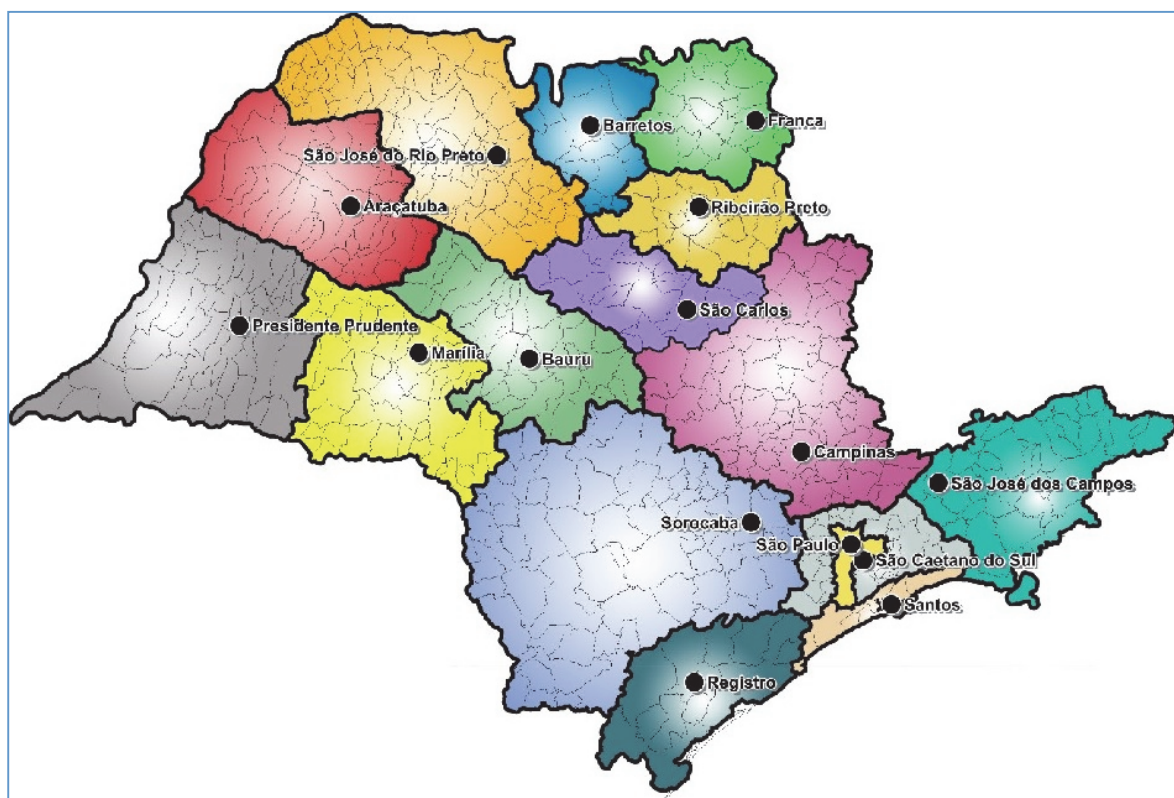
Desde o início de sua criação, o CONSEA/SP tem procurado seguir as diretrizes orientadoras acordadas no âmbito do CONSEA nacional. Citam-se, por exemplo, a concretização das conferências estaduais, e a busca por promover periodicamente inúmeras reflexões sobre o tema. Recentemente, no biênio 2015-17, as iniciativas guiadas pela secretaria executiva se concentraram em estimular uma maior participação social nas diversas localidades do estado. O apoio e suporte técnico aconteceram, assim, com a criação de grupos de trabalho e na realização de diversos seminários e reuniões regionais sediados e organizados com o apoio às 16 CRSANS.

Conforme se observa nas informações disponíveis na página da *internet* do CONSEA/SP, a realização de eventos técnico-científicos sinaliza uma maior abertura ao diálogo com a sociedade, ao mesmo tempo em que favorece a formação técnica dos conselheiros. No quadro 2, constata-se exemplos das temáticas plurais e abrangentes, das palestras e seminários, que indicam o empenho em ampliar a compreensão do conceito e os olhares sobre a questão da segurança alimentar e nutricional em São Paulo<sup>6</sup>.

No biênio 2015-17, ressalta-se também a realização da 5ª e 6ª edições do Prêmio Josué de Castro de Combate à Fome e Desnutrição do Estado de São Paulo. Pela coordenação da secretaria executiva do CONSEA/SP e participação do júri de seleção, composto pelos próprios conselheiros do CONSEA, há o estímulo ao desenvolvimento de trabalhos e pesquisas na área de segurança alimentar e nutricional. A premiação concentra-se em duas categorias: as melhores pesquisas científicas realizadas por universidades ou instituições de pesquisa públicas ou privadas, e os melhores programas ou projetos de política pública desenvolvida por órgãos públicos municipais ou estaduais<sup>7</sup>.

<sup>6</sup>Para consultar e acompanhar outros eventos e atividades realizados pelo CONSEA-SP não elencados no quadro 2, consultar a página do Conselho nas redes sociais (Facebook): <<https://www.facebook.com/conseasp/>>. Acesso: jul. 2018.

<sup>7</sup>Na edição de 2016 do Prêmio Josué de Castro, obtiveram a primeira colocação nas categorias pesquisa científica e programa ou projeto, respectivamente: Instituto de Pesca, da APTA-SAA-SP, com o trabalho "Inclusão do Pescado na Alimentação Escolar no Município de Itanhaém", e prefeitura de Ubatuba com o "Projeto Rede Saudável". Na edição de 2017, os vencedores foram: Universidade de Campinas (UNICAMP), com o trabalho "Avaliação Tecnológica Funcional e Sensorial de Massas Alimentícias sem Glúten à Base de Farinha de Arroz com Farinha de Batata-doce Biofortificada em Provitamina A e Proteína de Soja Hidrolisada", e prefeitura de Itanhaém com o "Projeto Inclusão do Milho Guarani na Alimentação Escolar".



**Figura 2** - Comissões Regionais de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (CRSANS) do CONSEA/SP, 2017.  
Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do CONSEA (2017).

### **Quadro 2** - Eventos Técnico-Científicos Organizados pelo CONSEA/SP, Biênio 2015-17

Evento	Data
Diálogos Mudanças Climáticas e Segurança Alimentar	18/05/2016
Diálogos Segurança Alimentar e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	14/09/2016
Cerimônia de Entrega do Prêmio Josué de Castro	14/10/2016
Diálogos sobre Segurança Alimentar e Gestão de Resíduos Sólidos Orgânicos	31/03/2017
XXIV Semana da Alimentação - Seminário Atualidades em Segurança Alimentar	09/10/2017
XXIV Semana da Alimentação: Cerimônia Entrega do Prêmio Josué de Castro	16/10/2017
XXIV Semana da Alimentação: Cultura do Desperdício	16/10/2017
Diálogos sobre Segurança Alimentar Nutricional e Abastecimento	26/10/2017
Diálogos sobre Segurança Alimentar e Ritos: gastronomia de matriz africana	12/11/2017
Diálogos sobre Segurança Alimentar e Economia Agrícola	14/11/2017
Diálogos sobre Segurança Alimentar e Aquicultura	24/11/2017
Encontro de Olericultura Produção Urbana e Periurbana	05/12/2017
1º Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional e Entidades Sociais	09/12/2017
Diálogos sobre Segurança Alimentar e Consumo Consciente	19/12/2017
Diálogos sobre Segurança Alimentar e Comunidades Urbanas	20/12/2017
Diálogos sobre Segurança Alimentar e Saúde Pública	21/12/2017

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados do CONSEA (2017).

O Prêmio Josué de Castro de Combate à Fome e à Desnutrição foi instituído no Estado de São Paulo pela Lei n. 12.045, de 21 de setembro de 2005, regulamentado por decreto em 13 de abril de 2011. Anualmente, premia trabalhos com a finalidade de incentivar pesquisas e programas para a promoção da alimentação saudável e segurança alimentar e nutricional.

Finalmente, no mesmo biênio 2015-17, a secretaria executiva do CONSEA/SP aprovou em reunião plenária a sugestão de elaborar um diagnóstico com base nas informações a serem coletadas sobre a existência dos conselhos locais efetivamente em atividade nas respectivas regionais de São Paulo. O intuito da iniciativa era reunir material que pudesse subsidiar futuros trabalhos do CONSEA/SP, bem como orientar as decisões e o planejamento dos gestores municipais.

As informações coletadas pela equipe da secretaria executiva do CONSEA/SP sobre os Conseas locais ativos ou inativos foram, posteriormente, sistematizadas em tabelas e gráficos. Essa base de dados auxiliou a classificação das áreas do Estado de São Paulo com maior probabilidade de vulnerabilidade em segurança alimentar e nutricional, associadas a dois indicadores:

- 1 - o baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM);
- 2 - o menor desempenho para o Valor da Produção Agropecuária (VPA).

## 5 - DIAGNÓSTICO PAULISTA SOBRE CONSELHOS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL: ações prioritárias na perspectiva econômica

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD Brasil), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador comparativo entre países, que procura superar o conceito de cresci-

mento econômico, medindo o progresso das nações segundo três dimensões: renda, saúde e educação (O IDHM, 2010, PNUD, 2017).

Em 2012, o Brasil adaptou a metodologia do IDH global para calcular o IDHM dos 5.565 municípios brasileiros, a partir da pesquisa nacional do Censo Demográfico do IBGE. Assim, considerando-se a escala de zero até um, quanto mais próximo de um, maior será o IDHM do país (Figura 3).

Um dos aspectos limitantes no uso dos dados do IDHM diz respeito à desatualização das informações, pois o último Censo Demográfico foi realizado no ano de 2010. Todavia, apesar do conhecimento e concordância com outras críticas a respeito de indicadores sintéticos como o IDH (GUIMARÃES; JANUZZI, 2005), optou-se por adotar este índice em razão de constituir-se em uma informação estatística oficial de base territorial abrangente e fornecer subsídios relevantes e necessários para os propósitos deste trabalho.

Juntamente aos aspectos socioeconômicos baseados no IDHM, foram utilizados também os dados a respeito do VPA. Trata-se de levantamento anual realizado pelo IEA e Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgãos da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.

O indicador VPA expressa o faturamento da atividade agropecuária “dentro da porteira”. O cálculo do VPA, do ano de 2017, foi feito a partir de dados da produção vegetal e animal de 50 produtos da agropecuária paulista, selecionados e extraídos dos Levantamentos por Municípios de Previsões e Estimativas das Safras Agrícolas do Estado de São Paulo (MARTINS et al., 2017a, 2017b, 2017c).

Os preços dos produtos agropecuários são obtidos do banco de dados do IEA (IEA, 2017). Os preços dos produtos olerícolas e frutas, com exceção da batata, cebola, mandioca para mesa, tomate, banana, laranja e tangerina, foram obtidos na Companhia de Entrepósito e Armazéns

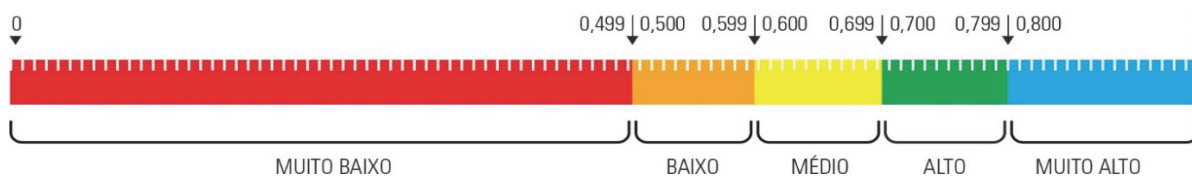


Figura 3 - Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal. Fonte: O IDHM (2010).

Gerais de São Paulo (CEAGESP), ponderados por variedades para cada espécie e decompostos a partir dos preços de venda do atacado. Para a estimativa do VPA de 2017, foram utilizados os preços médios de janeiro a julho.

De acordo com suas peculiaridades, os produtos do VPA são analisados e classificados em cinco grupos: produtos para indústria, produtos animais, frutas frescas, grãos e fibras e olerícolas. Por sua vez, a metodologia utilizada para o VPA paulista tem como limitação da informação a exclusão de outros itens da diversidade da produção agropecuária do estado, não contemplados no levantamento.

Assim, as médias para IDHM e VPA do Estado de São Paulo utilizadas neste documento correspondem aos valores da tabela 1.

**Tabela 1** - Médias para o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e Valor da Produção Agropecuária, Estado de São Paulo

Média IDHM -2010	Média VPA - 2017 (em R\$)
0,73953	127.332.800,37

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do O IDHM (2010) e Silva, J. et al. (2017).

Acrescentou-se à construção desta tipologia municipal o trabalho do Instituto de Cooperativismo e Associativismo (ICA), pertencente à CO-DEAGRO, que compilou uma base de dados municipais sobre as organizações sociais (associações e cooperativas). As figuras 4 e 5 exibem a espacialização do número de associações e cooperativas existentes no ano de 2017 em São Paulo.

A análise deste conjunto de dados permitiu à equipe levantar algumas hipóteses ao relacionar a existência de CONSEAS municipais ativos e inativos com os dados selecionados: VPA, IDHM e organizações sociais de interesse coletivo.

Assim, examinou-se a existência ou não dos CONSEAS locais e sua correlação com as seguintes situações:

- municípios com índices de IDHM acima da média;
- municípios com VPA acima da média;
- presença de organizações sociais (associações ou cooperativas).

## 6 - RESULTADOS

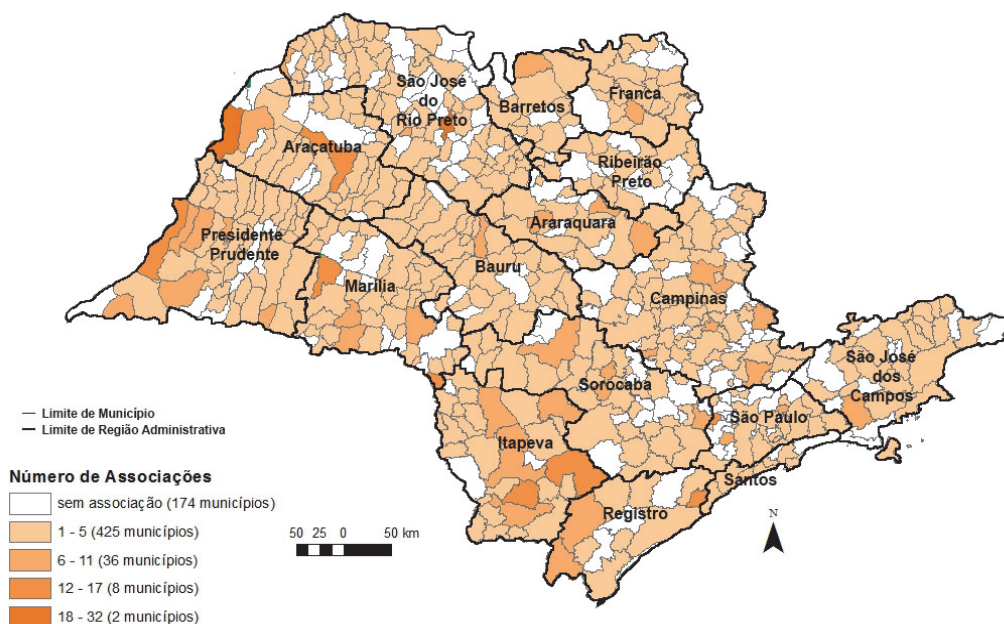
Para a tipificação dos municípios, classificou-se, primeiramente, a existência de CONSEA (sim ou não) e sua situação (ativo ou inativo). Em seguida, analisaram-se os dados para duas situações. Na primeira, com a inclusão dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), e na segunda, excluindo-se tais municípios. Tal decisão pautou-se pela prevalência das atividades industriais, de serviços e comércio, no uso desse território, o que poderia comprometer a tipificação municipal devido à pequena expressividade das atividades agrícolas em alguns municípios que compõem a RMSP.

O resultado do cruzamento efetuado entre as variáveis selecionadas foi graficamente sintetizado, segundo exemplificado pela matriz geral (Quadro 3). Os quadrantes agregam singularidades municipais que ensejam estratégias diferenciadas para o foco da ação pública (com ou sem parcerias) para aqueles municípios com CONSEA ativos ou inativos.

Os quadrantes espelham quatro situações atuais para a tipologia dos municípios no que tange ao quesito segurança alimentar e nutricional. Assim, encontram-se no quadrante sudoeste municípios na posição de maior vulnerabilidade socioeconômica diante de baixos valores para IDHM e VPA. Contrariamente, no quadrante nordeste, observa-se a tipologia mais favorável para o potencial alcance do *status* de segurança alimentar e nutricional com municípios exibindo os melhores valores para IDHM e VPA, ambos acima da média do Estado de São Paulo. Por fim, em situação intermediária, estão no quadrante noroeste os municípios com baixo IDHM e alto VPA, enquanto no quadrante sudeste nota-se a situação inversa com municípios apresentando baixo VPA e alto IDHM.

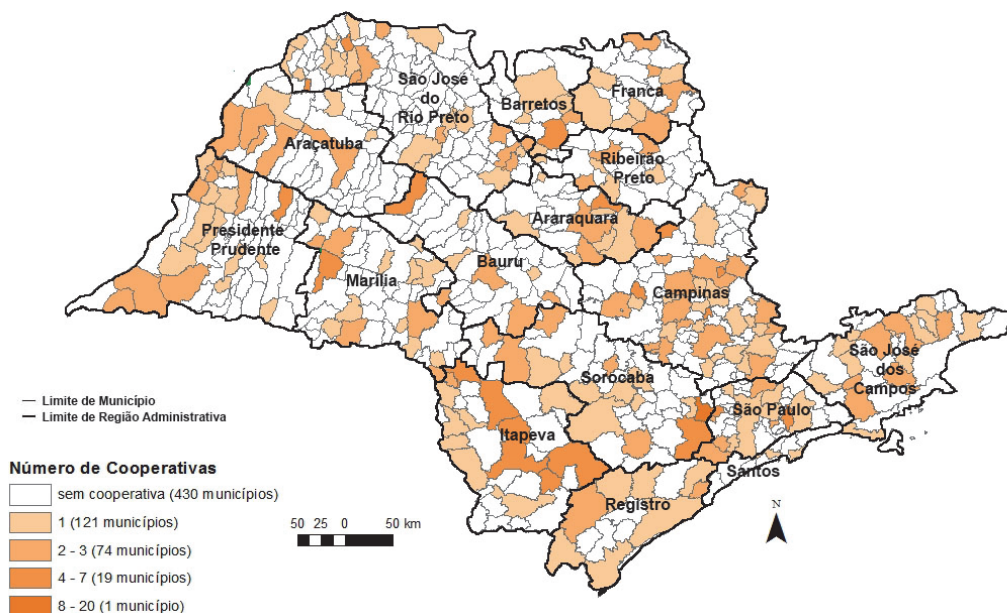
As figuras 6 e 7 apresentam os resultados gerais com a inclusão da RMSP. Inseriram-se, também, as informações a respeito do número de associações e cooperativas de agricultores. Nas figuras 8 e 9 foram excluídos os municípios que compõem a RMSP. Ao comparar os resultados dos quatro gráficos, constatam-se similaridades na posição dos municípios, uma vez que a maior parte se localiza próximo às linhas que correspondem às médias do estado, tanto para o IDHM quanto para o VPA. Entretanto, nota-se que há variações nos resultados quando se considera a presença ou





**Figura 4** - Número de Associações por Município, Estado de São Paulo, 2017.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados de Cunha (2017).



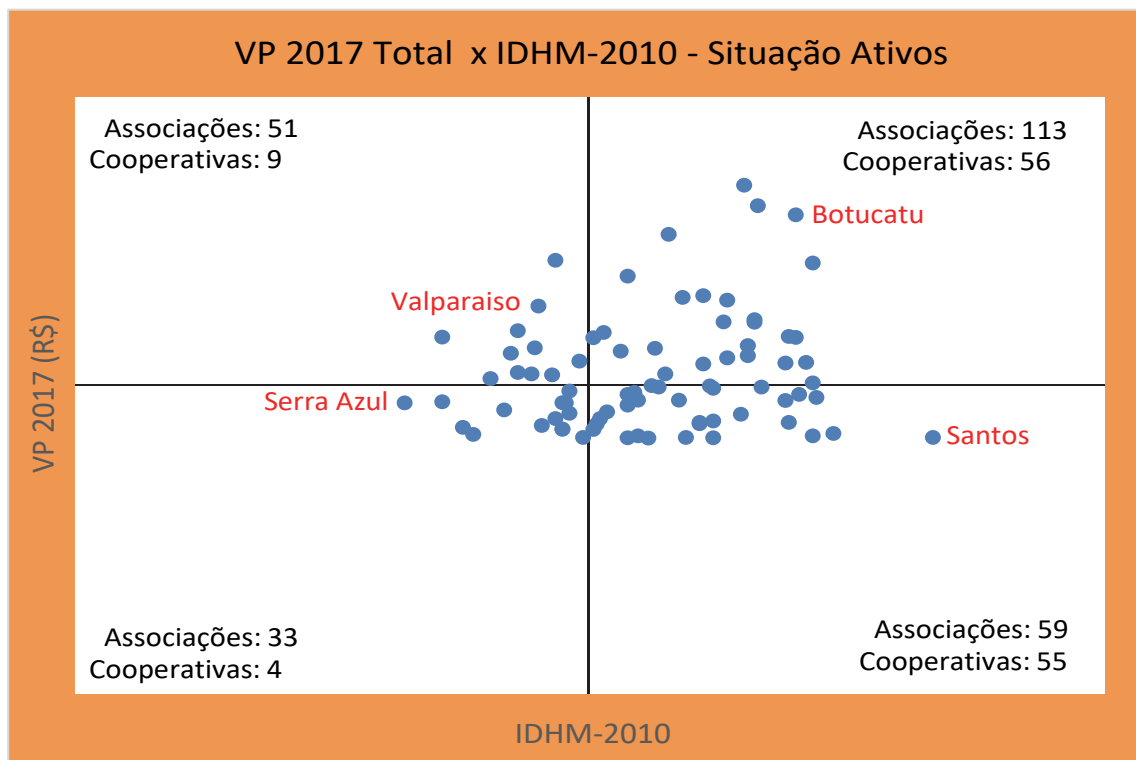
**Figura 5** - Número de Cooperativas por Município, Estado de São Paulo, 2017.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados de Cunha (2017).

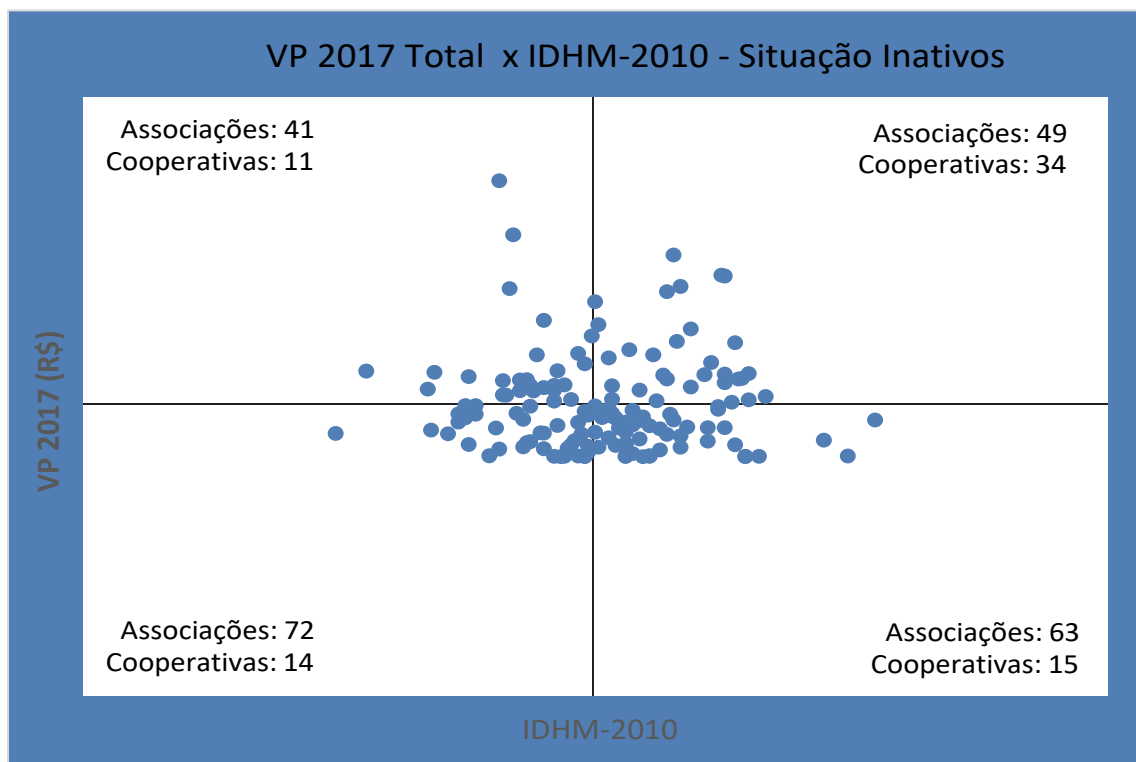
**Quadro 3** - Matriz de Tipologia Municipal, segundo Valores do IDHM e VPA, 2017

<b>Noroeste (NO)</b> Orientar para diversificação da produção agropecuária local	<b>Nordeste (NE)</b> Estimular o consumo consciente e a qualidade da alimentação
<b>Sudoeste (SO)</b> Orientar para realização do planejamento agrícola municipal	<b>Sudeste (SE)</b> Estimular a produção local e os circuitos curtos de comercialização

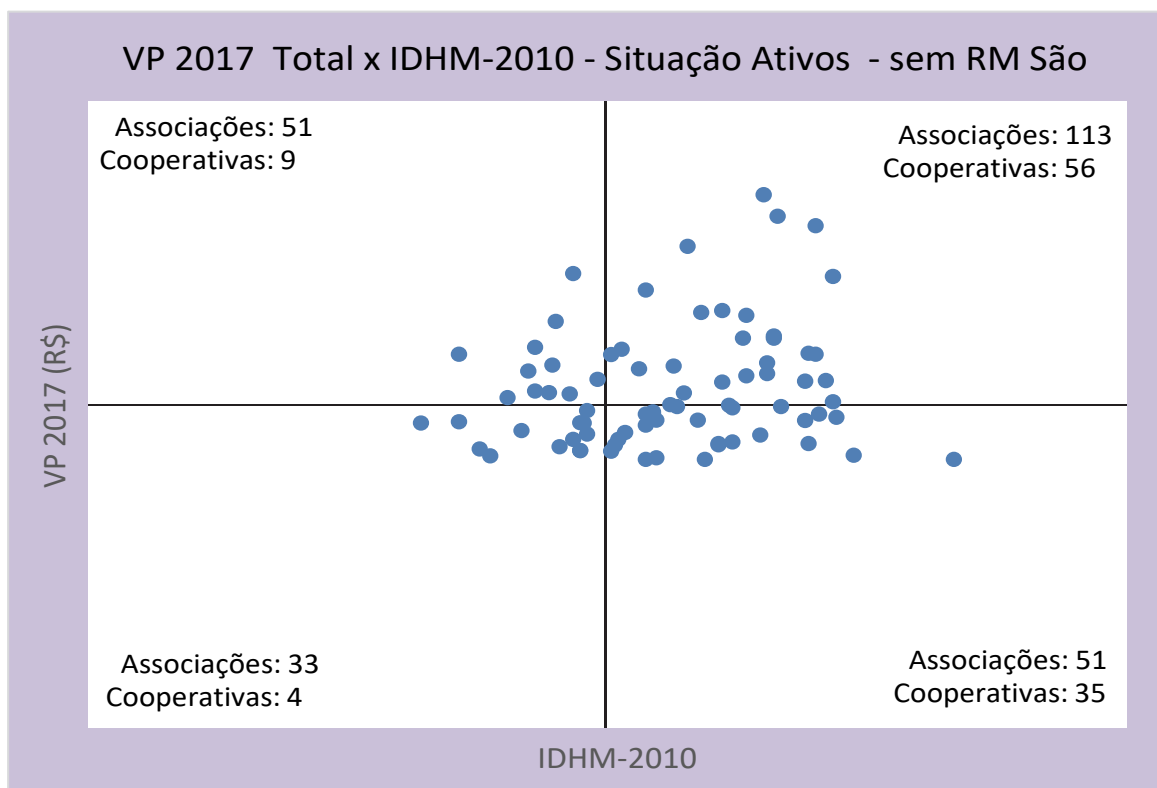
Fonte: Dados da pesquisa.



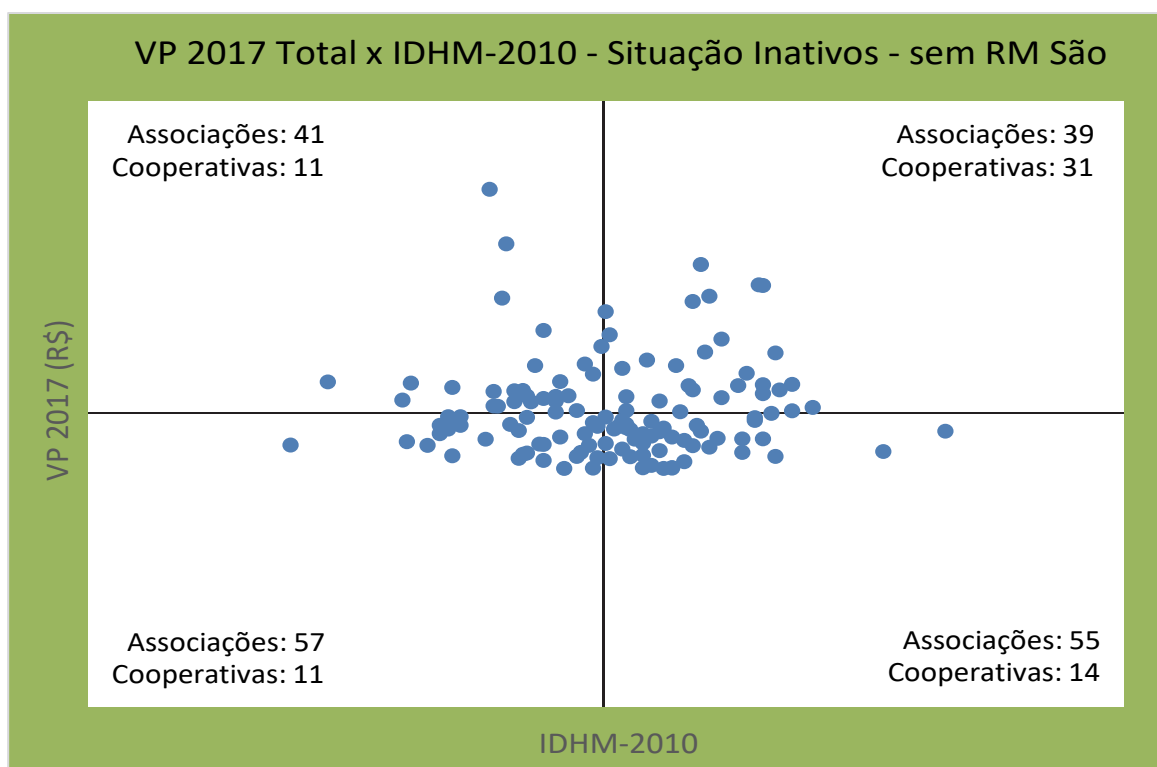
**Figura 6** - Municípios com CONSEA Ativo, Estado de São Paulo, 2017.  
 Fonte: Dados da pesquisa.



**Figura 7** - Municípios com CONSEA Inativo, Estado de São Paulo, 2017.  
 Fonte: Dados da pesquisa.



**Figura 8** - Municípios com CONSEA Ativo, Estado de São Paulo (exceto RMSP), 2017.  
Fonte: Dados da pesquisa.



**Figura 9** - Municípios com CONSEA Inativo, Estado de São Paulo (exceto RMSP), 2017.  
Fonte: Dados da pesquisa.

a ausência de CONSEA e sua situação (ativo ou inativo). No caso da análise para os municípios com CONSEA ativos há maior concentração de municípios com alto IDHM e baixo VPA. No caso da análise dos CONSEA inativos, há similar distribuição entre municípios com alto VPA e baixo IDHM e aqueles outros municípios situados no quadrante com altos VPA e IDHM.

Outro dado que chama a atenção, contrariando as previsões, é o fato de nos municípios com CONSEA inativo haver um importante capital social, o que ocorre nos quatro quadrantes. Há, sobretudo, um número expressivo de associações e cooperativas de agricultores no quadrante sudoeste que representa as áreas com baixo VPA e baixo IDHM. Explicação plausível para esse fato consiste na criação por parte de entes públicos de organizações sociais criadas "de cima para baixo", com baixa participação e envolvimento efetivo na comunidade local.

Ilustrando as estratégias de ação do CONSEA para aprimorar a segurança alimentar e nutricional municipal, segundo a tipologia proposta, são demonstrados no quadro 4 as características da produção agropecuária de quatro municípios e que os colocam, respectivamente, em cada situação mencionada.

O diagnóstico sintético dos resultados para quatro situações compõe a tipologia municipal. Os quadrantes distinguem, dentre as possibilidades alternativas, aquelas com capacidade de melhor êxito no que tange a organização e planejamento territorial voltados para o incremento da

segurança alimentar e nutricional no município.

No caso de município com perfil semelhante ao de Serra Azul, com baixo IDHM e baixo VPA, a ação primordial consiste em fomentar a organização e o planejamento agrícola local aproveitando-se da elevada densidade do capital social existente. Já para os municípios com situação análogo a de Santos, com baixo VPA e alto IDH, a proposta consiste-se no estímulo e aumento da produção agrícola familiar local urbana e periurbana. Para os municípios com alto VPA e baixo IDHM (como o de Valparaíso), a sugestão funda-se em melhorar a diversificação da produção agrícola municipal. E, finalmente, para os municípios com alto IDHM e alto VPA, situação encontrada em Botucatu, a sugestão baseia-se na melhoria da qualidade da alimentação saudável com o aumento no consumo do grupo frutas, legumes e verduras (FLV).

Assim, a partir dos resultados encontrados, recomenda-se que a atuação do CONSEA/SP seja focalizar, prioritariamente, os municípios com CONSEA inativo e com baixos IDHM e VPA. Compreende-se que esses municípios correspondam a baixa coesão social e sejam aqueles nos quais os usos agrícolas dos territórios não estão contribuindo para modificar a grande vulnerabilidade econômica e social de suas populações, inclusive no quesito segurança alimentar. Em seguida, a atenção dos gestores locais e conselhos locais deve se destinar aos municípios com presença de CONSEA ativo os quais, entretanto, exibem baixos IDHM e VPA.

**Quadro 4 - Perfil Municipal e Ações Prioritárias em Quatro Localidades, Estado de São Paulo, 2017**

<p><b>(NO)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Valparaíso</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialização agrícola (cana-de-açúcar)</li> <li>• Renda elevada</li> <li>➢ Incentivar a diversificação da produção agrícola local</li> </ul>	<p><b>(NE)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Botucatu</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultura pujante (fruticultura)</li> <li>• Renda elevada</li> <li>➢ Incentivar educação alimentar e nutricional e o consumo consciente de frutas, legumes e verduras (FLV)</li> </ul>
<p><b>(SO)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Serra Azul</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialização agrícola (cana-de-açúcar)</li> <li>• Vulnerabilidade socioeconômica</li> <li>➢ Incentivar planejamento agrícola</li> </ul>	<p><b>(SE)</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Santos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Especialização agrícola (banana)</li> <li>• Vulnerabilidade socioeconômica</li> <li>➢ Incentivar a produção agrícola local e circuitos curtos de comercialização</li> </ul>

Fonte: Dados da pesquisa.

## 7 - CONSIDERAÇÕES

O artigo propõe sugestões para estimular o diálogo entre os setores alinhados ao campo da economia agrícola com aqueles inseridos na área da segurança alimentar e nutricional. O objetivo foi apresentar considerações a respeito de tipologia estadual que subsidiem a sociedade civil e os gestores públicos municipais a pensar, fomentar, monitorar e avaliar as práticas e políticas destinadas a garantir a segurança alimentar e nutricional.

A partir do banco de dados construído pela secretaria executiva do CONSEA-SP, em que constam os dados municipais sobre a existência de Conselhos ativos ou inativos realizou-se a análise das informações. Posteriormente, esses dados foram comparados a indicadores socioeconômicos, organizações sociais e da produção agropecuária paulista.

É preciso salientar que as informações da Matriz de tipologia municipal (Quadro 3), correspondem apenas a um indicativo geral com o objetivo de distinguir os municípios e, deste modo, sugerir as possíveis ações prioritárias. Obviamente, em todos os municípios, com ou sem CONSEA, defende-se o amplo conceito subjacente a ideia de DHAA (LEÃO, 2013) com ações concomitantes e relacionadas a cada quadrante.

Espera-se que a tipologia proposta contribua no fomento e funcionamento de Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional em São Paulo. Ademais, permita aos gestores nos

CONSEAs uma atuação objetiva capaz de elevar o patamar de segurança alimentar e nutricional em seus respectivos municípios.

Assegurar a segurança alimentar e nutricional depende de planejamento agrícola, essencialmente participativo, e que seja orientado para ampliar a base produtiva com uma maior diversificação da produção local, em detrimento das áreas de monocultivos. O estímulo prioritário à produção da agricultura familiar e sua inserção no mercado, por intermédio dos circuitos curtos de comercialização (feira de produtor, venda direta, compras institucionais), por exemplo, deve estimular a ampliação da base material de produção de alimentos frescos e diversificados.

Por fim, sugere-se que a ação do CONSEA estadual auxilie os gestores municipais na realização de cursos de formação e articulação local de acordo com as necessidades dos municípios, integrando-se a estratégia da equipe responsável pela política estadual aos esforços locais. A ideia do artigo é estimular o debate para que haja em todo território do Estado de São Paulo: o consumo consciente, a educação alimentar e nutricional com o empoderamento, e autonomia da população na conquista do acesso regular à alimentação saudável. Para tanto, se faz necessário garantir o direito à terra para produção agrícola, geração de renda no campo e disponibilidade de tecnologias sociais, a fim de que a inclusão de frutas, legumes e verduras esteja presente na dieta de toda a população paulista.

## LITERATURA CITADA

BARROS, M. J. B. **O uso agrícola do território e a integração da agricultura familiar no agronegócio do biodiesel de dendê-baixo Tocantins (PA)**. 2016. 305 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

BELIK, W.; SILVA, J. G.; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 119-129, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10378.pdf>>. Acesso em: ago. 2018.

BRASIL. Casa Civil. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2006.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 851-860, 2009. Disponível em: <<https://www.scielosp.org/pdf/csc/2009.v14n3/851-860/pt>>. Acesso em: ago. 2018.

CONSELHO ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL - CONSEA. **Banco de dados**. São Paulo: CONSEA/SAA, 2017. Disponível em: <<http://www.consea.sp.gov.br/o-consea>>. Acesso em: 10 out. 2017.

COUTO, E. **As modernizações e as racionalidades na agricultura e o uso do território**: temporalidades e espacialidades no município de Ibiúna (SP). 2007. 182 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CUNHA, M. H. N. **Diagnóstico de SAN**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <celvegro@agricultura.sp.gov.br> em 7 de mar. 2017.

GUIMARÃES, J. R. S.; JANUZZI, P. M. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 7, n. 1, p. 73-90, maio 2005. Disponível em: <<http://www.uacm.kirj.redalyc.org/articulo.oa?id=513951699006>>. Acesso em: 10 out. 2017.

INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA - IEA. **Preços médios mensais recebidos pelos agricultores**. São Paulo: IEA. Disponível em: <[http://ciagri.iea.sp.gov.br/nia1/precos\\_medios.aspx?cod\\_sis=2](http://ciagri.iea.sp.gov.br/nia1/precos_medios.aspx?cod_sis=2)>. Acesso em: set. 2017.

LEÃO, M. M. (Org.). **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013. 263 p.

MACHADO, R. L. A. **O que é o Consea?** Brasília: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, maio 2017. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/aceso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>>. Acesso em: jun. 2017.

MARTINS, V. A. et al. Previsões e estimativas das safras agrícolas do estado de São Paulo ano agrícola 2016/17, fevereiro de 2017. **Análises e indicadores do agronegócio**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 1-8, abr. 2017a. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/TerTexto.php?codTexto=14284>>. Acesso em: set. 2018.

\_\_\_\_\_. Previsões e estimativas das safras agrícolas do estado de São Paulo, ano agrícola 2016/17, abril de 2017. **Análises e indicadores do agronegócio**, São Paulo, v. 12, n. 6, p. 1-10, jun. 2017b. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/TerTexto.php?codTexto=14311>>. Acesso em: set. 2018.

\_\_\_\_\_. Previsões e estimativas das safras agrícolas do estado de São Paulo, ano agrícola 2016/17, junho de 2017. **Análises e indicadores do agronegócio**, São Paulo, v. 12, n. 8, p. 1-13, ago. 2017c. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/TerTexto.php?codTexto=14334>>. Acesso em: set. 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO - MDSA. **Plano nacional de segurança alimentar e nutricional**: PLANSAN, 2016-2019. Brasília: MDSA, 2017. 80 p. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca\\_alimentar/caisan/plansan\\_2016\\_19.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/plansan_2016_19.pdf)>. Acesso em: ago. 2018.

O IDHM. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. Brasil: PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro, 2010. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o\\_atlas/idhm/](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/)>. Acesso em: 30 maio 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL - PNUD. **Desenvolvimento humano e IDH**. Brasil: PNUD. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

RAMOS, S. F. A pesquisa agropecuária e os usos do território. In: ENCONTRO DE ESTUDOS AGRÁRIOS, 1., 1998, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 1998. v. 1.

RAMOS, S. F. Sistemas técnicos agrícolas e meio técnico-científico-informacional no Brasil. In: SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. (Orgs.). **O Brasil: o território e sociedade no início do século XXI**. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 375-387.

\_\_\_\_\_. Uso do território no vale do São Francisco: sistema técnico agrícola da fruticultura irrigada. **Geosp**: espaço e tempo (Online), São Paulo, n. 34, p. 62-81, 2013. (Número especial).

\_\_\_\_\_.; CASTILLO, R. Sistemas técnicos agrícolas do algodão e uso do território brasileiro. **Geografia**, Rio Claro, v. 35, n. 1, p. 101-114, jan./abr. 2010.

SANTOS, M. **Natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996. 308 p.

\_\_\_\_\_. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994. 190 p.

SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO - SAA. **Diagnóstico paulista sobre conselhos municipais de segurança alimentar e nutricional**: ações prioritárias na perspectiva econômica. São Paulo: CONSEA/CODEA-GRO/IEA/APTA/SAA, 2017. 36 p.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, discontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 2014. 82 p. (Texto para discussão 1953). Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD\\_1953.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf)>. Acesso em: ago. 2018.

SILVA, J. R. et al. Valor da produção agropecuária do Estado de São Paulo: resultado preliminar 2017. **Análises e indicadores do agronegócio**, São Paulo, v. 12, n. 10, p. 1-7, out. 2017.

TOLEDO, M. R. **Circuitos espaciais da soja, da laranja e do cacau no Brasil**: uma nota sobre o papel da Cargill no uso corporativo do território brasileiro. 2005. 142 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

\_\_\_\_\_. Especialização regional produtiva e a atual organização da agricultura no Brasil. **Geografia**, Londrina, v. 26, n. 2, p. 98-115, jul./dez. 2017.

### **CENÁRIO ATUAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM SÃO PAULO: recomendações iniciais na perspectiva da economia agrícola**

**RESUMO:** A partir das informações de banco de dados sobre a existência ativa dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado de São Paulo, em 2017, sugere-se uma caracterização territorial com base em dois indicadores: IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) e o VPA (Valor da Produção Agropecuária). Nos resultados são indicados quatro possíveis cenários para a compreensão da diversidade municipal e ações prioritárias. O intuito é oferecer um diagnóstico inicial que possa orientar o poder público, setores empresariais e sociedade civil durante a construção e gestão de políticas públicas em segurança alimentar e nutricional no estado de São Paulo.

**Palavras-chave:** segurança alimentar e nutricional, Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, Valor da Produção Agropecuária, índice de Desenvolvimento Humano.

**CURRENT SCENARIO OF SÃO PAULO'S FOOD NUTRITION AND SECURITY MUNICIPAL COUNCILS: initial recommendations from an agricultural economics perspective**

**ABSTRACT:** *Based on database information about the active existence of the Food and Nutrition Security Municipal Councils in the state of São Paulo in 2017, we suggest a territorial characterization focusing on two indicators: HDI (Human Development Index) and VPA (Value of Agricultural Production). The results indicate four possible scenarios to understand municipal diversity and priority actions. The intention is to offer an initial diagnosis that can guide public power, business sectors and civil society during the construction and management of government policies on food and nutritional security in the State of São Paulo.*

**Key-words:** *food and nutritional security, food and nutritional security councils, value of agricultural production, human development index, Brazil*

---

Recebido em 22/01/2018. Liberado para publicação em 28/08/2018.



