



Ministério da Saúde

FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz



Hugo Braz Marques

**Análise das políticas alimentares de municípios brasileiros integrantes da
rede de liderança climática *C40 Cities* para enfrentamento da
Sindemia Global**

Rio de Janeiro

2023

Hugo Braz Marques

**Análise das políticas alimentares de municípios brasileiros integrantes da
rede de liderança climática *C40 Cities* para enfrentamento da
Sindemia Global**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Saúde Pública. Área de concentração: Determinação dos Processos Saúde-Doença: Produção/Trabalho, Território e Direitos Humanos.

Orientadora: Prof.^a Dra. Danielle Ribeiro de Moraes.

Coorientador: Prof. Dr. Paulo César Pereira de Castro Junior.

Rio de Janeiro

2023

Título do trabalho em inglês: Analysis of food policies of Brazilian urban centers inserted in the C40 Cities Climate Leadership Network to confront the Global Syndemic.

M357a Marques, Hugo Braz.
Análise das políticas alimentares de municípios brasileiros integrantes da rede de liderança climática *C40 Cities* para enfrentamento da Sindemia Global / Hugo Braz Marques. -- 2023.
185 f. : il.color.

Orientadora: Danielle Ribeiro de Moraes.
Coorientador: Paulo César Pereira de Castro Junior.
Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2023.
Bibliografia: f. 129-137.

1. Obesidade. 2. Desnutrição. 3. Mudança Climática. 4. Sistema Alimentar.
5. Cidade Saudável. I. Título.

CDD 616.398

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da Rede de Bibliotecas da Fiocruz com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica: Cláudia Menezes Freitas - CRB-7-5348
Biblioteca de Saúde Pública

Hugo Braz Marques

Análise das políticas alimentares de municípios brasileiros integrantes da rede de liderança climática *C40 Cities* para enfrentamento da Sindemia Global

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Saúde Pública. Área de concentração: Determinação dos Processos Saúde-Doença: Produção/Trabalho, Território e Direitos Humanos.

Aprovada em: 30 de março de 2023.

Banca Examinadora

Prof.^a Dra. Luciene Burlandy Campos de Alcântara
Universidade Federal Fluminense – Faculdade de Nutrição Emília de Jesus Ferreiro

Prof.^a Dra. Ana Carolina Feldenheimer da Silva
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Instituto de Nutrição

Prof.^a Dra. Tatiana Wargas de Faria Baptista
Fundação Oswaldo Cruz – Instituto Nacional da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira

Prof.^a Dra. Letícia de Oliveira Cardoso
Fundação Oswaldo Cruz – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Prof. Dr. Paulo César Pereira Castro Junior (Coorientador)
Universidade Federal do Rio de Janeiro – Instituto de Nutrição Josué de Castro

Prof.^a Dra. Danielle Ribeiro de Moraes (Orientadora)
Fundação Oswaldo Cruz – Instituto Nacional da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira

Rio de Janeiro

2023

Às pessoas que carregam a força motriz do sistema alimentar de um País marcado por iniquidades na distribuição de renda e terra, assim como no acesso à alimentação, nutrição e saúde.

AGRADECIMENTOS

A Deus e à espiritualidade pela preservação de minha saúde física, mental e pelos sopros sinápticos em um momento particular de reequilíbrio emocional, sobrecarga laboral e conjuntura de adversidades que atravessaram o período do curso de Doutorado.

Aos meus pais, Donato e Andreia, pelo amor e suporte incondicional que me favoreceram a conciliação do Doutorado com compromissos de trabalho, sendo interessados, partícipes e flexíveis na adaptação do contexto doméstico ao aprendizado em ambiente virtual em tempos de pandemia.

Aos meus irmãos e cunhados, Adriana e Alair, Walker e Renata, pela motivação, cuidado e aproveitamento qualitativo do tempo restrito em sua companhia, devido ao acúmulo de responsabilidades, distância e isolamento social recomendado em grande parte do curso.

Aos meus sobrinhos Rafael, Gustavo, Beatriz e Luísa por suavizarem esse período intenso com afeto e suas personalidades ímpares, além de se inspirarem em meu caminho.

A Vinícius Cristóvão por despertar minha coragem, sensibilidade e criatividade.

Aos meus irmãos escolhidos Vitor Luís, Ana Paula, Jaqueline, Flávia, Daniel e Rodrigo pela confiança, lealdade e escuta diária.

Aos docentes presentes em minha banca de defesa de Mestrado, Profa. Dra. Marise Nogueira Ramos, Prof. Dr. Felipe Rangel de Souza Machado e Profa. Dra. Viviane Marinho da Costa, pelo incentivo ao prosseguimento com a formação acadêmica.

Aos meus caros orientadores, Profa. Dra. Danielle Ribeiro de Moraes e Prof. Dr. Paulo César Pereira de Castro Junior, pela empatia, provocações e apreciação crítica, com respeito à minha autonomia na construção do objeto de pesquisa e da tese.

Às companhias afins de minha turma de Doutorado, que contribuíram para a construção desta tese, mesmo em apenas um ano de ensino presencial: Ana Paula, Camila, Cíntia, Denilson, Elaine, Flávio, Francine, Hugo Almeida, Marcela e Tatiana Anjos.

Ao meu amigo João Geraldo pelas dicas para obtenção do afastamento formal de meu vínculo empregatício federal para finalização desta tese, com base na Portaria MS nº 3.642/2019, e à minha amiga Érida Aparecida pelas novenas que ajudaram nesse alcance.

À minha amiga e parceira de trabalho no Hospital Federal de Ipanema (HFI), Rachel Santos da Conceição, pela cumplicidade e sustentação mútua em período denso de acúmulo de responsabilidades com gestão e fiscalização de contrato, assim como pelo apoio em meu processo de afastamento do trabalho. Agradeço ainda pela companhia em desabafos e

discussões sobre os desmontes na proteção social durante o contexto político ultraneoliberal que compreendeu o período do Doutorado.

À equipe da Área de Nutrição e Dietoterapia do HFI pela compreensão sobre a importância do meu afastamento na reta final do Doutorado e pela redistribuição de funções conforme o plano de contingência no período de agosto de 2022 a março de 2023.

Às minhas gestoras imediatas na Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Mônica Silva e Sousa e Cláudia Beatriz Seródio, pelo apoio ao usufruto de direitos alternativos enquanto servidor para dedicação à tese, mesmo com a negativa por parte da Presidência do Instituto Municipal de Vigilância Sanitária, Vigilância de Zoonoses e de Inspeção Agropecuária (IVISA-Rio) quanto ao gozo da licença para estudos prevista no Decreto-Rio nº 31.614/2009.

À minha amiga e companheira de fiscalização sanitária pelo IVISA-Rio em unidades de alimentação e nutrição existentes em serviços de saúde de alta complexidade, Maristela Cunha, pela compreensão sobre a importância do meu afastamento na reta final do Doutorado e pela absorção de atribuições de agosto a dezembro de 2022. Agradeço ainda pela consolação mútua em um período em que a intolerância e o preconceito nas diversas modalidades despontaram nas relações sociais, em um contexto político marcado por moralismo contraditório e de extrema direita.

Às residentes multiprofissionais em Vigilância Sanitária, da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, pelo acolhimento, confiança e por experimentarem comigo minhas primeiras práticas docentes, por meio de estratégias problematizadoras e críticas sobre a determinação social em saúde e abordagem sistêmica da alimentação e nutrição.

Às pessoas que integram a área de Obesidade Infantojuvenil do Instituto Desiderata, Raphael Barreto, Carolina Rocha, Carolina Coutinho, Verônica Freitas, Fabíola Leal e Michele Gonçalves pela influência na apropriação e assunção de minha identidade racial e afetividade, bem como por despertarem minha criticidade quanto à interseccionalidade em iniquidades sociais.

Ao público-alvo desta pesquisa, profissionais de setores estratégicos das Prefeituras da Cidade do Rio de Janeiro e de Curitiba, por sua generosidade e interesse em manter evidente a pauta da revisão de sistemas alimentares municipais para saúde, sustentabilidade e segurança alimentar e nutricional.

“Ó donos do agrobiz, ó reis do agronegócio. Ó produtores de alimento com veneno. Vocês que aumentam todo ano sua posse e que poluem cada palmo de terreno. E que possuem cada qual um latifúndio. E que destratam e destroem o ambiente. De cada mente de vocês olhei no fundo. E vi o quanto cada um, no fundo, mente. Vocês que desterram povaréus ao léu, que erram e não empregam tanta gente como pregam. Vocês não matam nem a fome que há na terra, nem alimentam tanto a gente como alegam. É o pequeno produtor que nos provê e os seus deputados não protegem, como dizem (...) Eu me alegraria se afinal morresse esse sistema que nos causa tanto trauma.”

(CÉSAR, 2015).

RESUMO

Interconexões sinérgicas têm sido sugeridas na determinação da obesidade, desnutrição e mudanças climáticas, constituindo-se a Sindemia Global, devido à configuração vigente do sistema alimentar hegemônico, com associações atribuídas a alimentos ultraprocessados, carne bovina e laticínios. Para alcance do propósito do Acordo de Paris, metrópoles integrantes da Rede de Liderança Climática *C40 Cities* se predispuseram a revisar seus sistemas alimentares a partir de 2019. O objetivo consiste em analisar políticas alimentares de municípios brasileiros integrantes da Rede *C40 Cities*, entre 2019 e a primeira metade de 2022. Trata-se de um estudo qualitativo, de abordagem exploratória, descritiva e analítica, com coleta de dados feita por questionário eletrônico semiestruturado e oficinas em videoconferência, com representantes de órgãos estratégicos e táticos mobilizadores de ações em alimentação e nutrição, segurança alimentar e nutricional e meio ambiente, no Rio de Janeiro e em Curitiba. Procedeu-se com análise de conteúdo e análise de discurso. Os principais entraves compreenderam dificuldade de articulação e comunicação intersetorial, com descontinuidade de ações por mudanças gestonárias, atribuição da “causa” como exclusiva do(a) nutricionista, instabilidade por mudança estrutural na área técnica e retardo na publicação da política municipal de alimentação e nutrição no Rio de Janeiro. Por outro lado, as facilidades incluíram a contemplação da temática em planos municipais precedentes, o fortalecimento da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional no Rio de Janeiro por rearranjos institucionais e a existência de uma secretaria específica em Curitiba. A Dieta de Saúde Planetária, da Comissão *EAT-Lancet*, foi considerada inaplicável na particularidade nacional, enfatizando-se o Guia Alimentar para a População Brasileira como referência precípua para revisão de sistemas alimentares. A captura corporativa pela indústria de alimentos fez-se notar a partir da convivência com ajustes neoliberais em políticas públicas e do descompromisso municipal com a prevenção e conflitos de interesses com saúde e sustentabilidade. Em ambos municípios, a agenda parece se alocar em *status* institucional, ainda que Curitiba se sobressaia com programas que imbricam os diversos processos do sistema alimentar e constructos de sua interface com os munícipes. Contudo, em nenhum dos municípios foram efetivamente implementadas políticas públicas de alimentação e nutrição. Questões da ordem de governança consistiram no radical principal para os entraves para revisão de sistemas alimentares municipais.

Palavras-chave: obesidade; desnutrição; mudanças climáticas; sistema alimentar; cidade saudável.

ABSTRACT

Synergistic interconnections have been suggested in the determination of obesity, malnutrition and climate change, constituting the Global Syndemic, due to the current configuration of the hegemonic food system, with associations attributed to ultra-processed foods, beef and dairy products. In order to achieve the purpose of the Paris Agreement, urban centers that take part in the C40 Cities Climate Leadership Network decided to review their food systems from 2019. The objective is to analyze food policies of Brazilian municipalities that are members of the *C40 Cities*, between 2019 and the first half of 2022. This is a qualitative study, exploratory, descriptive and analytical approach, with data collection made by electronic questionnaire and workshops in videoconference, with representatives of strategic and tactical secretariats mobilizing actions in food and nutrition, food and nutrition security, and environment, in Rio de Janeiro and Curitiba. It was carried out content analysis and discourse analysis. The main obstacles were concerned to difficulty in articulation and intersectoral communication, with discontinuity of actions due to management changes, attribution of the "cause" as exclusive to the nutritionist, instability due to structural change in the technical area and the delay in the publication of the municipal food and nutrition policy in Rio de Janeiro. On the other hand, the facilities included the contemplation of the theme in previous municipal plans, the strengthening of the Food and Nutrition Security agenda in Rio de Janeiro through institutional rearrangements and the existence of a specific secretariat in Curitiba. The Planetary Health Diet of the EAT-Lancet Commission was considered inapplicable in the national particularity, emphasizing the Brazilian Food Guide as the main reference for the review of food systems. Corporate capture by the food industry was noted from the connivance with neoliberal adjustments in public policies and the municipal disengagement with prevention and conflicts of interest with health and sustainability. In both municipalities, the agenda seems to be allocated in the institutional status, although Curitiba stands out with programs that intertwine the various processes of the food system and constructs of its interface with the citizens. However, in none of the municipalities, public food and nutrition policies were effectively implemented. Issues of the order of governance consisted of the main radical for the obstacles to the revision of municipal food systems.

Keywords: obesity; malnutrition; climate change; food system; urban health.

RÉSUMÉ

Des interconnexions synergiques ont été suggérées dans la détermination de l'obésité, de la malnutrition et du changement climatique, constituant la Syndémie Globale, en raison de la configuration actuelle du système alimentaire hégémonique, avec des associations attribuées aux aliments ultra-transformés, au bœuf et aux produits laitiers. Pour atteindre le but de l'Accord de Paris, les métropoles qui font partie du réseau *C40 Cities* ont décidé de remanier leurs systèmes alimentaires à partir de 2019. L'objectif est d'analyser les politiques alimentaires des municipalités brésiliennes qui font partie du *C40 Cities*, entre 2019 et le premier semestre 2022. Il s'agit d'une étude qualitative, exploratoire, descriptive et analytique, avec collecte de données par questionnaire électronique et ateliers en vidéoconférence, avec des représentants de secrétariats stratégiques et tactiques dans les domaines de l'alimentation et de la nutrition, de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de l'environnement, à Rio de Janeiro et Curitiba. Il a été réalisé une analyse de contenu et une analyse du discours. Les principaux obstacles comprenaient la difficulté d'articulation et de communication intersectorielle, la discontinuité des actions due aux changements de gestion, l'attribution de la « cause » comme exclusive au nutritionniste, l'instabilité due à un changement structurel dans le domaine technique et le retard dans la publication de la politique municipale d'alimentation et de nutrition à Rio de Janeiro. D'un autre côté, les facilités incluaient la prise en compte du thème dans les plans municipaux précédents, le renforcement du programme de sécurité alimentaire et nutritionnelle à Rio de Janeiro grâce à des réaménagements institutionnels et l'existence d'un secrétariat spécifique à Curitiba. Le Régime de Santé Planétaire a été jugé inapplicable dans la particularité nationale, soulignant le Guide Alimentaire Brésilien comme première référence. La capture corporative par l'industrie alimentaire a été notée en raison de la connivence avec les ajustements néolibéraux des politiques publiques et du désengagement municipal avec la prévention et les conflits d'intérêts avec la santé et la durabilité. Dans les deux municipalités, l'agenda politique semble être attribué en statut institutionnel, bien que Curitiba soit étroitement liée à des programmes qui entrelacent les différents processus du système alimentaire et les constructions de son interface avec les citoyens. Cependant, dans aucune des municipalités, les politiques publiques connexes n'ont été effectivement mises en œuvre. La gouvernance constituait le principal obstacle pour les obstacles à la révision des systèmes alimentaires municipaux.

Mots-clés: obésité; malnutrition; changement climatique; système alimentaire; santé en zone urbaine

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 -	Percentual de adultos residentes nas capitais brasileiras da Rede <i>C40 Cities</i> , atendidos pela APS e classificados com sobrepeso e obesidade, em 2019, 2020 e 2021, conforme SISVAN	53
Gráfico 2 -	Percentual de adultos residentes nas capitais brasileiras da Rede <i>C40 Cities</i> , classificados com excesso de peso e obesidade, em 2019, 2020 e 2021, conforme VIGITEL	54
Gráfico 3 -	Consumo médio per capita (em gramas) de carne bovina e preparações à base de carne bovina, e de laticínios, por indivíduos com idade maior ou igual a 10 anos, no Brasil e nas Regiões Sudeste e Sul do País, conforme POF 2017-2018	55
Gráfico 4 -	Consumo de alimentos in natura ou minimamente processados e de alimentos ultraprocessados na véspera do inquérito telefônico, por habitantes das capitais brasileiras integrantes da Rede <i>C40 Cities</i> , que responderam ao VIGITEL em 2019, 2020 e 2021	57
Quadro 1 -	Relação das categorias analíticas orientadoras da primeira etapa de coleta de dados do estudo	61
Quadro 2 -	Relação das categorias analíticas orientadoras da segunda etapa de coleta de dados do estudo	63
Quadro 3 -	Cronograma da Tese	64
Figura 1 -	Guias para análise e núcleos discursivos significantes suscitados nas oficinas	79
Quadro 4 -	Ações efetivas para revisão dos sistemas alimentares municipais no Rio de Janeiro e em Curitiba, refinadas por processo (HLPE, 2017) ..	108
Quadro 5 -	Ações efetivas para revisão dos sistemas alimentares municipais no Rio de Janeiro e em Curitiba, refinadas por constructo do ambiente alimentar (DOWNS et al, 2020)	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APS	Atenção Primária à Saúde
ATAN	Área Técnica de Alimentação e Nutrição
AUP	Alimentos Ultraprocessados
CAISAN	Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CGRIC	Coordenadoria Geral de Relações Internacionais e Cooperação
COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COP	Conferência das Partes da UNFCCC
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DCNT	Doenças Crônicas Não Transmissíveis
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura)
GAPB	Guia Alimentar para a População Brasileira
GEE	Gases de Efeito Estufa
IAN	Insegurança Alimentar e Nutricional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IMC	Índice de Massa Corporal
INAD	Instituto de Nutrição Annes Dias
IVISA-RIO	Instituto Municipal de Vigilância Sanitária, Vigilância de Zoonoses e de Inspeção Agropecuária
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LUPPA	Laboratório Urbano de Políticas Públicas Alimentares
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MUFPP	<i>Milan Urban Food Policy Pact</i> (Pacto de Milão para a Política Alimentar Urbana)
ODM	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
PAAS	Promoção da Alimentação Adequada e Saudável

PCC	Prefeitura da Cidade de Curitiba
PCRJ	Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
PDS	Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (Rio de Janeiro)
PENSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
PIB	Produto Interno Bruto
PLANCLIMA	Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas (Curitiba)
PLAMSAN	Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PRODAM	Programa de Desenvolvimento Agroalimentar da Região Metropolitana (Curitiba)
PRÓ-METRÓPOLE	Programa de Desenvolvimento Produtivo Integrado da Região Metropolitana (Curitiba)
RAS	Rede de Atenção à Saúde
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEOP	Secretaria Especial de Ordem Pública (Rio de Janeiro)
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social (Rio de Janeiro)
SMDEIS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação (Rio de Janeiro)
SME	Secretaria Municipal de Educação (Rio de Janeiro e Curitiba)
SMFP	Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento (Rio de Janeiro)
SMAC	Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Cidade (Rio de Janeiro)
SMCS	Secretaria Municipal de Comunicação Social (Curitiba)
SMMA	Secretaria Municipal do Meio Ambiente (Curitiba)
SMS	Secretaria Municipal de Saúde (Rio de Janeiro e Curitiba)
SMSAN	Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (Curitiba)
SMTE	Secretaria Municipal de Trabalho e Renda (Rio de Janeiro)

SUBPAV	Subsecretaria de Promoção da Saúde, Atenção Primária e Vigilância em Saúde (Rio de Janeiro)
SUS	Sistema Único de Saúde
UNAD	Unidade de Nutrição e Segurança Alimentar Annes Dias
UNFCC	<i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima)
VAN	Vigilância Alimentar e Nutricional
VIGISAN	Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar e Nutricional
VIGITEL	Sistema de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
2	SISTEMAS ALIMENTARES	36
3	FORMAÇÃO DO SISTEMA ALIMENTAR HEGEMÔNICO NO BRASIL	40
4	POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO BRASIL	46
5	PANORAMA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL E NOS MUNICÍPIOS INTEGRANTES DA REDE <i>C40 CITIES</i>	51
6	METODOLOGIA	59
7	RESULTADOS	65
7.1	CARACTERIZAÇÃO DOS PARTICIPANTES	65
7.2	ANÁLISE DE CONTEÚDO DO QUESTIONÁRIO	67
7.3	ANÁLISE DE DISCURSO DAS OFICINAS	78
8	DISCUSSÃO	111
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
	REFERÊNCIAS	129
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)	138
	APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO	140
	APÊNDICE C – ROTEIRO DAS OFICINAS	148
	APÊNDICE D – UNIDADES DE REGISTRO E CONTEXTO EMERGENTES DO QUESTIONÁRIO	152
	APÊNDICE E – ARTIGO “CAPTURA CORPORATIVA EM POLÍTICAS ALIMENTARES PARA ENFRENTAMENTO DA SINDEMIA GLOBAL EM CURITIBA-PR”	161
	ANEXO A – TERMOS DE ANUÊNCIA INSTITUCIONAL DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS PARTICIPANTES	182

APRESENTAÇÃO

Nutricionista sensível à articulação entre Ciências Sociais e Saúde desde a graduação, experimentei um despertar ontológico na criticidade quanto aos ajustes neoliberais e à regulação moral em políticas públicas a partir do Mestrado em Educação Profissional em Saúde, realizado na Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, da Fundação Oswaldo Cruz, entre 2016 e 2018.

Servidor público nas esferas federal e municipal, à época inserido na Área Técnica em Alimentação e Nutrição (ATAN), tive a oportunidade de representar a cidade do Rio de Janeiro em eventos internacionais de caráter deliberativo e científico voltados para a mitigação de mudanças climáticas por meio da reconfiguração de sistemas alimentares. Realizados em Estocolmo (Suécia), no período de 11 a 14 de junho de 2019, os eventos compreenderam: a) *workshop* com delegações de 32 municípios integrantes da rede de liderança climática *C40 Cities* e comprometidos com a revisão de seus sistemas alimentares; b) 6º Fórum Científico Anual da Comissão *EAT*, sobre alimentação e saúde planetária, do periódico *The Lancet*.

Nos referidos eventos, as delegações latino-americanas participantes incluíram outras duas capitais brasileiras – São Paulo e Curitiba, além de Guadalajara (México), Lima (Peru) e Quito (Equador). As africanas consistiram em Accra (Gana), Dar es Salaam (Tanzânia), Durban (África do Sul) e Lagos (Nigéria). As asiáticas foram representadas por Jakarta (Indonésia), Quezon (Filipinas), Tel Aviv (Israel), Singapura e Hong Kong – territórios autônomos. O continente europeu foi figurado por Copenhague (Dinamarca), Estocolmo (Suécia), Londres (Inglaterra), Madrid (Espanha), Milão (Itália) e Oslo (Noruega). Cidades norte-americanas presentes foram Austin, Los Angeles, Nova Iorque (Estados Unidos), além de Toronto e Vancouver (Canadá).

Na abertura do fórum científico *EAT-Lancet*, a Princesa Vitória Desirée, com ascendência brasileira, fez um informe em tom de repúdio quanto à necessidade de boicote à importação de alimentos produzidos no Brasil, em virtude da decisão do governo vigente de extrema direita pela liberação progressiva no uso de agrotóxicos em monoculturas. Além do efeito de constrangimento, a escuta a seu discurso trouxe-me inquietações quanto à aplicabilidade das deliberações para revisão nos sistemas alimentares por grandes centros urbanos brasileiros em prol da saúde e sustentabilidade, em que pese a autonomia relativa das municipalidades diante do Pacto Federativo.

Inspirado em relatórios publicados no periódico *The Lancet* no início do mesmo ano,

cujos conteúdos serão apreciados à frente, e subsidiado por discussões científicas promovidas no fórum, o *workshop* da direção executiva da rede C40 *Cities* culminou na definição de metas programadas até o ano de 2030, inerentes à redução no consumo de alimentos mais diretamente associados ao aquecimento global.

O ponto de partida para redação da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação consistiu na negociação para aumento no consumo de alimentos de origem vegetal, com redução no consumo médio anual *per capita* de carne vermelha, de 58kg para 16kg, e de laticínios, de 155kg para 90kg – além do controle da metade dos alimentos desperdiçados em domicílios e centrais de abastecimento. A presença de lacunas na declaração preliminar com relação ao impacto dos alimentos industrializados, constituídos por embalagens, aditivos e toxinas ambientais veiculadas em seu processamento, despertou-me certa desconfiança, haja vista a dependência brasileira de corporações transnacionais de alimentos, agrotóxicos e sementes transgênicas.

Foi então, que, enquanto representante da cidade do Rio de Janeiro, expus minha crítica de que essas metas talvez não se bastassem para os países em desenvolvimento, que parecem ainda reproduzir aspectos remanescentes do modelo de colonização exploratória de seus sistemas naturais, haja vista a influência econômica e ideológica das grandes potências. Houve forte identificação por parte de representantes da América Latina e África, levando à reformulação da declaração, com inclusão e destaque em negrito sobre o desencorajamento ao consumo de alimentos com alto grau de processamento industrial nas municipalidades.

Cabe destacar que além de debates relacionados a elementos concernentes ao sistema alimentar da cidade do Rio de Janeiro, eu havia realizado, no próprio *workshop*, uma apresentação prévia sobre as diretrizes do Guia Alimentar para a População Brasileira (GAPB), reconhecido internacionalmente por sua categorização de vanguarda sobre os alimentos com base no processamento industrial – a classificação NOVA.

O GAPB divide os alimentos em: a) *in natura* ou minimamente processados (obtidos diretamente de plantas ou animais sem qualquer adição de substância); b) ingredientes culinários (como óleos, gorduras, sal e açúcar, extraídos de alimentos *in natura* por processos como prensagem, moagem, trituração e refino); c) processados (produzidos com adição de sal, açúcar ou óleo para prolongar validade ou aumentar a palatabilidade); d) ultraprocessados (AUP) – produzidos industrialmente, derivados de constituintes alimentares agregados de aditivos químicos como corantes, conservantes, emulsificantes, realçadores de sabor que fazem com que a matriz do alimento de origem seja ínfima. A regra de ouro do guia do GAPB é preferir alimentos *in natura* ou minimamente processados (BRASIL, 2014).

Vale salientar que o GAPB foi publicado em conjuntura política nacional declarada à esquerda, que mesmo que tenha preservado a concentração de renda da elite brasileira, caminhou favoravelmente para o bem-estar social e foi bem-sucedida no enfrentamento da fome e da insegurança alimentar e nutricional (IAN) no País.

A versão final da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação foi apresentada em outubro de 2019 para apreciação dos Prefeitos envolvidos, pela qual se comprometeriam com as seguintes medidas: a) preferência por gêneros oriundos da agricultura familiar e orgânica nos programas institucionais municipais; b) aumento na disponibilidade e acessibilidade a alimentos saudáveis, com ênfase àqueles de origem vegetal; c) promoção de alimentos frescos e desestímulo aos AUP e/ou ricos em gordura, açúcar e sal, por meio da regulação da publicidade; d) redução na perda e desperdício de alimentos em 50% em relação ao ano de 2015. Consoante a assinatura, cada cidade concordaria em desenvolver e compartilhar regularmente à rede *C40 Cities* seu plano de ação detalhado, incluindo dados de referência e benefícios ambientais, sociais, econômicos e à saúde.

Vale lembrar que a iniciativa de pactuação com metas municipais congruentes com o Acordo de Paris tinha sido tomada no segundo mandato do Prefeito Eduardo Paes (2013-2016), período em que ele assumiu a Presidência de Gestores Municipais da rede *C40 Cities*, tendo sido o primeiro representante de um país em desenvolvimento à frente do grupo. Em 2016, foi substituído pela Prefeita de Paris, Anne Hidalgo, que ocupa a função até a atualidade.

Naquele contexto de 2019, havia alguma incerteza sobre a assinatura da declaração por Marcelo Crivella, condutor de medidas de austeridade econômica e retrações em políticas públicas municipais de saúde, além de apoiador do governo federal autocrático, antiambientalista e em favor da concentração do grande capital, como agronegócio e indústria de alimentos. Com base em minhas percepções pregressas enquanto servidor municipal desde 2009, prospectava que, na gestão municipal conquistada pela reeleição de Eduardo Paes (2021-2024), o plano de ação fosse parcialmente executado, ainda que às custas de parcerias público-privadas e com a possibilidade de deslizamentos em conflitos de interesses entre a indústria de alimentos, saúde e sustentabilidade.

À época, suscitaram-se ainda outras inquietações relacionadas aos desafios de consecução desse plano de ação pelos grandes centros urbanos nacionais, frente às iniquidades no acesso ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e à permeabilidade dos mesmos a estratégias corporativas da indústria de alimentos, com a perspectiva de predomínio das grandes redes de supermercados e baixa inserção da agricultura intra e periurbana na

provisão alimentar de seus municípios.

O curso de Doutorado foi atravessado por uma crise sanitária, política e econômica, que repercutiu negativamente em indicadores socioeconômicos e na alta de preços de alimentos *in natura*, radicalizando sobretudo a IAN da população brasileira. Com isso, imaginou-se que novas demandas seriam aglutinadas à necessidade de revisão de sistemas alimentares municipais.

1 INTRODUÇÃO

No início de 2019, comissões científicas internacionais lançaram dois relatórios no periódico *The Lancet* com a temática de saúde e sustentabilidade. O primeiro sugere interconexões sinérgicas na determinação das pandemias de obesidade, desnutrição e mudanças climáticas – que constituiriam a Sindemia¹ Global, indicando que as três coexistem no espaço e tempo, interagem e compartilham fatores em comum que interferem na vida da maioria das pessoas em todos os países e regiões do mundo, especialmente devido à configuração vigente do sistema alimentar hegemônico (SWINBURN *et al*, 2019). O propósito do outro documento consiste em descrever a “Dieta de Saúde Planetária”, com base em evidências científicas que se associam à saúde e à produção sustentável de alimentos, culminando na definição de metas globais que coadunam com o Acordo de Paris (WILLET *et al*, 2019).

O Acordo de Paris consistiu em um tratado internacional firmado entre 196 países durante a 21ª edição da Conferência das Partes (COP-21) integrantes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change* - UNFCCC), realizada em 2015. Sua finalidade foi de conter o aquecimento global abaixo de 2°C (preferencialmente 1,5°C), em relação aos níveis pré-industriais, otimizando a resiliência aos impactos negativos da mudança climática e promovendo baixa emissão de gases de efeito estufa – GEE (UNFCCC, 2020). A assinatura do acordo esteve inserida no contexto de inflexão da agenda internacional para a “Agenda 2030”, que deslocou os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) para Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Em nível nacional, o desenlace da pactuação foi promulgado no Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017 (BRASIL, 2017).

Os ODS foram estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, com o audacioso propósito de erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir paz e prosperidade a todas as pessoas até 2030, contemplando: (1) Erradicação da pobreza; (2) Fome zero e agricultura sustentável; (3) Saúde e bem-estar; (4) Educação de qualidade; (5) Igualdade de gênero; (6) Água potável e saneamento; (7) Energia acessível e limpa; (8) Trabalho decente e crescimento econômico; (9) Indústria, inovação e infraestrutura; (10) Redução de desigualdades; (11) Cidades e comunidades sustentáveis; (12) Consumo e produção responsáveis; (13) Ação contra a mudança global do clima; (14) Vida na água; (15) Vida

¹ Uma sindemia é o conjunto de duas ou mais situações de saúde com elevação brusca e acima do esperado (epidemias) que interagem biológica e socialmente a ponto de maximizar a carga de complicações de cada uma delas (Singer e Clair, 2003).

terrestre; (16) Paz, justiça e instituições eficazes; (17) Parcerias e meios de implantação (ONU, 2022).

Para o alcance desse alvo do Acordo de Paris, os grandes centros urbanos recebem destaque, no sentido de revisar seu desenvolvimento tradicional para um novo, de baixa emissão de carbono. Assim sendo, uma rede pré-existente, denominada *C40 Cities*, reformulou-se como um fórum coletivo de liderança climática de 95 grandes cidades espalhadas pela África, América, Ásia, Europa e Oceania. Suas cinco iniciativas essenciais de governança compreendem: Energia e Construções Civas; Transporte e Planejamento Urbano; Alimentos, Desperdício e Água; Qualidade do Ar; Implementação de Adaptações. Os compromissos com sistemas alimentares ficaram mais evidentes a partir da Cúpula Mundial de Prefeitos da Rede *C40 Cities* em Copenhague, em 2019. Nesse sentido, os grandes centros urbanos brasileiros integrantes da Rede *C40 Cities* e envolvidos com a revisão de seus sistemas alimentares compreenderiam Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba (C40 CITIES, 2020).

Vale ressaltar que, ainda em 2015, um mês antes do estabelecimento do Acordo de Paris, a Cúpula da Rede *C40 Cities* havia concebido o Pacto de Milão para a Política Alimentar Urbana (*Milan Urban Food Policy Pact* – MUFPP), pelo qual Prefeitos de diversas cidades comprometeram-se com o desenvolvimento de sistemas alimentares saudáveis e resilientes, com a acessibilidade física e financeira a alimentos saudáveis, com a proteção da biodiversidade e com o controle do desperdício de alimentos (FAO, 2019).

Mais recentemente, em 2021, Glasgow (Escócia) sediou a COP-26, onde foi elaborada uma Declaração sobre a Alimentação e o Clima, incluindo as seguintes medidas: 1) desenvolver e implementar políticas e estratégias alimentares integradas, monitorando metas de emissão de GEE provenientes dos sistemas alimentares; 2) reduzir as emissões de GEE dos sistemas alimentares urbanos e rurais; 3) apelar aos governos nacionais por mecanismos de governança intersetorial que sustentem a elaboração de políticas alimentares inclusivas e coerentes com o Acordo de Paris (IPES-FOOD, 2022).

A alta frequência de aparecimento nos relatórios do periódico *The Lancet*, em documentos oficiais desdobrados dos referidos tratados e conferências internacionais, bem como nas discussões estabelecidas em Estocolmo, de termos como governança e resiliência, cujo campo semântico se estabeleceu marcadamente mediante a racionalidade neoliberal, desperta crítica sobre a dialética que envolve a viabilidade de sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis em uma conjuntura de retração de políticas sociais e extrativista de sistemas naturais.

Peixoto (2014) destaca a mediação por organismos internacionais para perpetuação do sistema capitalista a partir da incorporação de verbetes típicos da lógica gerencialista de mercado em documentos oficiais norteadores de políticas públicas. Historicamente, o termo governança começou a ser empregado como resposta de governos centralizadores ao fortalecimento de movimentos à esquerda na década de 1960, sendo retomado sob emergência neoliberal nos anos 1980 com a crítica sobre os gastos do Estado de bem-estar social e intencionalidade de consagração da imagem idealizada, modernizadora e eficiente de um Estado gerenciador do mercado global, com o objetivo de convencimento público a respeito de medidas de austeridade econômica sobre políticas sociais.

Assimilado da Física, onde é conceituado como a propriedade de uma substância em acumular energia e resistir sem rupturas não obstante estresse sofrido, o termo resiliência tem se associado a meios de superação de condições de vulnerabilidade socioeconômica em documentos de organismos internacionais (OLIVEIRA e SAMPAIO, 2018), sugerindo a viabilidade de políticas seletivas ou compensatórias.

Cabe salientar que os relatórios sobre a Sindemia Global e a Dieta de Saúde Planetária estão fundamentados sob pressuposto do Antropoceno.

Termo cunhado pelo químico atmosférico holandês Paul Crutzen, o Antropoceno interpreta o ser humano como a força principal que exerce dominância sobre os ciclos naturais e sua época geológica, em uma visão distópica sobre a continuidade da vida humana (CHERNILO, 2016).

A crise ecológica protagonizada pela temática sobre mudanças climáticas constituiu-se como prioridade na agenda pública a partir da congregação de esforços de encontro ao aquecimento global, suscitados a partir de pesquisas científicas sobre atmosfera e tempo subsequentes à incorporação de bombas nucleares no contexto da Guerra Fria (BARCELOS, 2019).

Absorvido pelas ciências sociais e humanas em tempo mais recente, o termo Antropoceno tem representado uma importante narrativa do século XXI, que envolve a concepção sobre o risco de finitude dos recursos naturais planetários, correlacionada com políticas em prol da sustentabilidade ambiental (CHERNILO, 2016). Trata-se de uma fronteira, evento-limite ou um presente sem porvir quanto à permanência da espécie humana em virtude da concretização de discontinuidades graves (DANOWSKI e CASTRO, 2017).

Contudo, existem diversas críticas de que a noção de Antropoceno oculta concepções ontológicas, históricas e políticas da crise ecológica, como se o crescimento populacional e o

consumo de recursos naturais estivessem apartados de desigualdades estruturais resultantes das transformações globais. Em contraste, põe-se o Capitaloceno como outra narrativa provocadora de comparações quanto à vivência em uma época declaradamente antropocêntrica ou uma forma social e histórica de produção expropriadora da natureza (BARCELOS, 2019).

“Estamos realmente vivendo o Antropoceno – com seu retorno a um ponto de vista eurocêntrico da humanidade e sua confiança em noções e recursos bem estabelecidos e consolidados de seu determinismo tecnológico – ou estamos vivendo o Capitaloceno, uma era histórica formada por relações que privilegiam a acumulação interminável de capital?” (MOORE, 2016, p. 10).

A ideia de Capitaloceno é tida como ecologia-mundo do capital, pela qual se internalizam as condições de reprodução da vida social com base em uma relação colonizadora extrativista sobre a natureza e a força de trabalho, com vistas à acumulação de capital e expansão territorial em nível global (MOORE, 2016).

De acordo com Beck (2010), a sociedade capitalista caracteriza-se por circunstâncias de incerteza, operadas por instituições de monitoramento e proteção da população contra riscos sociais, políticos, econômicos e individuais.

Nesse prisma, Stengers (2015) salienta a estratégia política de convencimento por parte dos “nossos responsáveis” – termo adotado em tom de ironia para fazer menção aos nossos governantes – quanto à aceitação do desenvolvimento econômico, ainda que insustentável, mediante a compensação pela consciência individual sobre os riscos e cuidados com a pegada ecológica e com a saúde em seu comportamento de consumo. A filósofa belga recomenda que se desconfie dos aliados tradicionais dos cientistas do clima (as indústrias e o Estado), que podem se apropriar completamente do problema, ressignificando narrativas com consequências catastróficas.

Diante da competitividade global, a ambição pela conquista de territórios econômicos transnacionais por meio de articulações que não obstante, depreciem seus sistemas naturais, traz a ilusão de que o fluxo do poder geopolítico está em sentido positivo à acumulação (FIORI, 2007).

Com vistas ao pretense alcance de equilíbrio sociológico planetário, a concepção do desenvolvimento sustentável tem sido empregada de modo irrefutável, mas que na realidade se trata de um ajuste da natureza aos interesses econômicos por meio do extrativismo regulado dos sistemas naturais majoritariamente presentes nos países em desenvolvimento. As propostas de organismos internacionais voltadas para sustentabilidade acabam negociando de certa forma com o neoliberalismo econômico enquanto proposta hegemônica na ordem contemporânea

(OLIVEIRA, 2012).

A partir da incorporação da noção de desenvolvimento sustentável aos ODM, a Organização das Nações Unidas julgou a insuficiência no termo então adotado, de Saúde Global, compreendendo que a sustentabilidade global seria um pré-requisito para a saúde humana, sua sobrevivência e prosperidade (VEIGA, 2020). Em 2015, foi lançada uma publicação em parceria entre a *Rockefeller Foundation* e o periódico *The Lancet*, denominada “*Safeguarding human health in the Anthropocene epoch*”, que se tornou a referência fundamental da Saúde Planetária, definida como:

“a conquista do mais alto padrão possível de saúde, bem-estar e equidade em todo o mundo, mediante atenção criteriosa aos sistemas humanos – políticos, econômicos e sociais – que moldam o futuro da humanidade e os sistemas naturais da Terra que definem limites ambientais nos quais a humanidade pode florescer. Em suma, saúde planetária é a saúde da civilização humana e o estado dos sistemas naturais dos quais ela depende.” (WHITMEE, 2015, p. 1978).

No entanto, para Veiga (2020), o caminho insustentável percorrido para o alcance da prosperidade e desenvolvimento sob ideário neoliberal tem ido de encontro à saúde da população e da biosfera. Sendo Global ou Planetária, pretende-se que o projeto de saúde seja exequível em meio à presença incontestável do neoliberalismo.

Pactuado em contexto global figurado pela liderança estadunidense de Barack Obama, com tendências democratas, progressistas e em favor da ciência, o Acordo de Paris foi encarado por seu sucessor, Donald Trump, por meio de negacionismo e com prioridade a uma ordem estabelecida de desenvolvimento econômico em detrimento da sustentabilidade ambiental (LIN, 2020). O espelhamento do governo brasileiro de Jair Bolsonaro, nas tendências autocráticas de extrema direita de Donald Trump, adicional à autorização do uso de uma gama progressiva de agrotóxicos em cultivos nacionais, permissividade quanto ao desmatamento e deterioração de biomas das regiões do País aponta para a conservação da elite agrária, industrial e financeira mobilizadora do sistema alimentar hegemônico.

Destacam-se, na contemporaneidade, movimentos articulados por grandes corporações para desmonte de acordos relacionados ao clima, subsidiados por discursos anti-ciência com propósito de refutar teorias que ressaltam as consequências deletérias de políticas de neoliberais sobre a preservação ecossistêmica.

Oreskes e Conway (2010) apresentam a intencionalidade de fabricação de controvérsias e dúvidas para negar o consenso sobre determinados fenômenos cuja descoberta poderia afetar a concentração de poder e riqueza de grandes corporações, com suscitação e aderência sob

fundamentação em uma conspiração comunista. Desde a emergência de forças neoliberais, exemplificam o negacionismo quanto à relação entre tabagismo e câncer, o discurso antivacina e a desconsideração das raízes capitalocêntricas do aquecimento global. A pandemia da Covid-19 é o alvo mais recente de disputas em torno do anticientificismo.

Entende-se que relatórios internacionais podem ter conteúdos fluidos e permeados por dialética por terem sido elaborados por pesquisadores e instituições com variadas concepções, formações humanas, acadêmicas e profissionais, em um coletivo que, ainda que seja constituído por militantes da justiça social, está absorto em uma realidade mundial arraigada em subjetividade neoliberal. De modo geral, tais documentos expressam disputas por narrativas que acabam refletindo a manutenção de um *status quo*, frequentemente liderados por indivíduos e instituições que vão reproduzir o discurso e o modo hegemônico de produção de consenso.

Enquanto o relatório da Sindemia Global foi redigido por 43 pesquisadores, o da Dieta Planetária contou com 37 participantes em sua elaboração. Os três principais autores do relatório da Sindemia Global provêm da Nova Zelândia e Austrália, apresentando posicionamento crítico à influência política de interesses comerciais na determinação da obesidade e sendo afeitos à abordagem causal sistêmica, mas utilizam termos ligados à lógica gerencialista de mercado em seus currículos. O principal autor do relatório sobre Dieta de Saúde Planetária é um epidemiologista pesquisador do campo de alimentação e nutrição baseado em evidências científicas, com produções textuais centradas em concepções biomédicas. Os outros dois são estudiosos da Suécia e Noruega acerca do clima, sustentabilidade e biodiversidade, envolvidos em organizações não-governamentais.

Ao declarar a adoção de uma concepção de bem-estar social e equidade, com ênfase em direitos à saúde, à alimentação adequada, à cultura e ao meio ambiente saudável, Swinburn *et al* (2019) reconhecem a baixa efetividade dos esforços globais para conter seu agravamento, em virtude da inércia ou conivência do Estado com os interesses econômicos do setor privado comercial. Afirmam que os sistemas econômicos que promovem padrões de consumo excessivo e insustentável valorizam o Produto Interno Bruto (PIB) em detrimento da saúde da população, meio ambiente e planeta, fazendo com que os custos sociais e ambientais recaiam sobre os consumidores, contribuintes e gerações futuras.

As interconexões sinérgicas entre as pandemias de desnutrição, obesidade e mudança climática, concatenadas por Swinburn *et al* (2019), sugerem que:

1. A mudança climática afetaria diretamente os sistemas alimentares a partir das quebras de safra, produção reduzida de alimentos, doenças de origem alimentar e infecciosas. O

aquecimento global poderia alterar o conteúdo proteico e de micronutrientes de alimentos de origem vegetal, favorecendo especialmente a desnutrição infantil. Ademais, a consequente elevação dos preços de *commodities* alimentares básicas prejudicaria a acessibilidade financeira às mesmas, radicalizando a IAN em grupos populacionais vulneráveis.

2. Situações de IAN moderada estariam paradoxalmente associadas a uma maior prevalência de obesidade em populações vulneráveis, sendo a desnutrição na primeira infância um importante preditor de excesso de peso na vida adulta.

3. A redução na atividade física por elevação das temperaturas dos ambientes e aumento no consumo de AUP ricos em gordura, açúcar e sódio subsequente à elevação dos preços de frutas e vegetais cultivados sob variações climáticas extremas poderiam favorecer a obesidade.

4. Por sua vez, as teorias referenciadas para justificar a relação causal entre obesidade e mudanças climáticas são reconhecidas pelos próprios autores como permeadas por conotação moralista. Elas explicam a intensificação nas emissões de GEE por maiores demandas de produção alimentar e agrícola em sociedades com alta prevalência de obesidade, assim como o aumento no consumo de combustíveis fósseis para o transporte desse estrato populacional.

No relatório da Sindemia Global, são tecidas críticas a modelos conceituais indivíduo-centrados, com viés de regulação moral, citando-se análises ecológicas que indicam maior prevalência de obesidade em sociedades marcadas por iniquidades, visões de mundo mais individualistas que coletivas, menor tolerância sobre o desconhecido e o diferente, ideologias mais conservadoras e competitivas com ênfase no capital. Também é destacada a falta de humanização e a estigmatização da obesidade na maior parte das culturas ocidentais, por ser vista como falha individual ao invés de uma consequência da interação com ambientes obesogênicos. O contexto contemporâneo da obesidade é ilustrado pela intimidação dos políticos com a forte oposição da indústria e a crença de que estratégias baseadas em educação e medicalização vislumbradas em modelos neoliberais sejam suficientes para sua reversão (SWINBURN *et al.*, 2019).

Ao fim do mesmo ano em que foram lançados os relatórios da Sindemia Global e da Dieta de Saúde Planetária, uma série de publicações do periódico *The Lancet* passaram a apontar para a manifestação de uma dupla carga de má nutrição em países de baixa e média renda, representada pela coexistência de excesso de peso e obesidade com desnutrição e deficiência de micronutrientes. Ao longo das fases do ciclo da vida, uma condição pode favorecer o desenvolvimento da outra (POPKIN, CORVALAN e GRUMMER-STRAWN, 2020).

Em virtude de uma rápida transição nutricional global, tem-se percebido que a IAN não é mais uma condição restrita a pessoas em déficit e que os efeitos individuais e biológicos da desnutrição nos primeiros anos de vida exprimem alta correlação com obesidade e com doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) na vida adulta, devido a alterações na permeabilidade e na microbiota intestinal, produção de citocinas pró-inflamatórias, desequilíbrios metabólicos e disrupções endócrinas como resistência insulínica (WELLS *et al*, 2020). Componente da Sindemia Global, a dupla carga de má nutrição tem determinação provocada pelo sistema alimentar hegemônico, particularmente pela disponibilidade física e financeira de AUP de baixo custo em países em desenvolvimento, associada à redução na atividade física pela incorporação de novas tecnologias que favorecem o sedentarismo na contemporaneidade (POPKIN, CORVALAN e GRUMMER-STRAWN, 2020).

Cabe ainda destacar que nos últimos anos, a pandemia da Covid-19 afetou de modo desproporcional pessoas com excesso de peso e com DCNT, comorbidades favorecidas pela má nutrição em todas suas formas. Além de promover mudanças climáticas, o extrativismo dos sistemas naturais em prol da concentração do capital inerente ao sistema alimentar hegemônico contribui para propagação, à espécie humana, de microrganismos que costumam ter outros animais como hospedeiros, como foi o caso do coronavírus. Portanto, podem-se considerar sindemias sobrepostas (DIETZ e PRYOR, 2022).

Mudanças climáticas transcendem o simples aumento na temperatura do Planeta, incluindo o aumento na intensidade das chuvas e eventos climáticos extremos, como furacões, abalos sísmicos, maremotos e ondas de calor. Coexistem com outras mudanças ambientais que consolidam uma pandemia, como desmatamento, poluição, deterioração de biomas e da biodiversidade, impactando sobre a variabilidade climática com relação a padrões de temperatura e pluviométricos; aumento no nível e temperatura dos oceanos; alteração na composição de ecossistemas naturais, agrícolas e urbanos; prejuízos à saúde humana; aumento nas iniquidades sociais (PBMC, 2020).

Consoante o 6º relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC, 2022), em todo o Planeta, alcançou-se uma extensão e uma severidade além do esperado, sem precedentes, representadas por maiores emissões de GEE, calor extremo, perda da biodiversidade, secas e inundações, que têm comprometido progressivamente a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) das populações. Particularmente, na América do Sul, existem riscos de epidemias transmitidas por vetores, aumento de invasões biológicas, degradação de ecossistemas de recifes de corais, secas frequentes e extremas, inundações, deslizamentos de

terra e elevação do nível do mar. Para as Regiões Sul e Sudeste do Brasil, que compreendem as cidades incluídas nesta tese, as evidências apontam para intensificação de um clima mais úmido, com aumento na precipitação de chuvas.

Entendendo-se a multiplicidade de determinantes imbricados em diferentes níveis de complexidade, que interagem de maneira dinâmica e circular, promovendo *feedbacks* positivos e negativos, o relatório sobre a Sindemia Global fundamenta-se na teoria ecossocial relacionada a uma perspectiva sistêmica. Ela compõe o pensamento epidemiológico social contemporâneo, que considera o conceito de *embodiment* ou corporificação biológica decorrente da interação cumulativa com o ambiente e com o contexto social e político em que se vive, em um espectro variável de exposição e proteção, expresso por relações de poder, produção, consumo e reprodução em uma macroestrutura promotora de iniquidades sociais (KRIEGER, 2001).

Assim sendo, recomenda-se que a determinação da Sindemia Global seja investigada a partir de um modelo conceitual que permita uma visão expandida e centrífuga, centralizando-se os sistemas naturais e externalizando os constructos a partir da governança (normas sociais, políticas, incentivos e desincentivos econômicos) em macro, meso e microssistemas. Os macrossistemas incluem alimentação e agricultura, transporte, planejamento urbano e uso da terra; os mesossistemas contemplam ambientes organizacionais e institucionais (escolas, hospitais, trabalho, comércio varejista de alimentos, espaços públicos); nos microssistemas estão alocadas famílias, comunidades e círculos sociais (SWINBURN *et al.*, 2019).

Os sistemas alimentares compreendem todos os ambientes, sujeitos sociais, processos, infraestrutura e instituições relacionados com a produção, processamento, abastecimento, comercialização, transporte, distribuição, preparação, consumo, controle de desperdício e perdas de alimentos. Determinam o estado nutricional e a saúde, além de produzirem impactos socioeconômicos e ambientais nas diversas populações, repercutindo em sua SAN (HLPE, 2017). Trata-se de uma definição abrangente que conecta diversas políticas públicas, como abastecimento alimentar, meio ambiente, infraestrutura, planejamento urbano, saúde, entre outras.

Conforme legislação brasileira, SAN consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometimento ao acesso de outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2010a). Esse direito foi formalizado em âmbito nacional com a inclusão do DHAA na Constituição Federal Brasileira, atribuindo ao

poder público a adoção de políticas e ações para promoção e garantia da SAN da população (BRASIL, 2010b). A consecução de ambos pressupõe o respeito à Soberania Alimentar, compreendida juntamente com a SAN, entre os princípios da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), pré-existente e atualizada em 2012. A Soberania Alimentar é a primazia das decisões nacionais sobre o que produzir, para quem produzir e em que condições produzir, isto é, autonomia sobre seus sistemas alimentares (BRASIL, 2012).

Consoante Burlandy *et al* (2014), um sistema alimentar sensível à nutrição favorece uma maior disponibilidade e diversidade de alimentos *in natura* com origem agroecológica, ao passo que o hegemônico inclui abordagem biomédica, medicalizante e artificial da nutrição, sob perspectiva produtivista e tecnológica da agricultura por meio da incorporação de insumos e fortificação com nutrientes.

Enquanto um sistema alimentar sustentável planejar a garantia da SAN considerando a perpetuação de bases econômicas, sociais e ambientais até as gerações futuras, o sistema alimentar hegemônico é marcado pela produção em larga escala de *commodities* representadas por monoculturas voltadas para o mercado externo e ao mesmo tempo dependentes da transgenia e de agrotóxicos oriundos das grandes potências globais, com repercussões ambientais decorrentes do uso de terra, consumo de água e desmatamento.

Os locais críticos dos sistemas alimentares para a aplicação de intervenções que apoiem dietas saudáveis e sustentáveis, voltadas ao enfrentamento da Sindemia Global, correspondem aos ambientes alimentares. Proveniente da ecologia, este termo refere-se ao contexto e aos atributos das cadeias alimentares relativos aos ambientes alimentares naturais (selvagens ou cultivados), estendendo-se aos ambientes alimentares complexos construídos em sociedades humanas (mercados formais e informais). Sua determinação envolve ecossistemas, aspectos socioculturais e políticos, setores de influência e fatores individuais (DOWNS *et al*, 2020).

A globalização de sistemas alimentares tem dependido de energia barata a partir de combustíveis fósseis para produção agrícola intensiva em larga escala e transporte por longas distâncias, transformando as dietas da população mundial para o consumo predominante de produtos alimentícios com alto grau de processamento industrial e manufaturados em massa. No relatório sobre a Sindemia Global, é destacado o GAPB como referência de diretrizes dietéticas convergentes com saúde e sustentabilidade (SWINBURN *et al*, 2019).

A partir do relatório sobre a Dieta de Saúde Planetária, Willet *et al* (2019) apontam que grande parte da população mundial está inadequadamente alimentada, seja quantitativa ou qualitativamente, e a produção de alimentos tem promovido mudanças climáticas, perda da

biodiversidade, uso excessivo de água doce, interferência em ciclos de nitrogênio e fósforo, mudança no sistema do solo e poluição química por herbicidas e pesticidas. À produção de alimentos é atribuída grande liberação de metano e óxido nítrico, que detêm elevado potencial de aquecimento global pela formação de dióxido de carbono. O metano é produzido durante a digestão do gado ruminante e durante a decomposição anaeróbica de matérias orgânicas em plantações inundadas. Ademais, são reservadas cerca de 2/3 da soja, milho e cevada, e cerca de 1/3 de todos os grãos usados provenientes de monoculturas para alimentar animais ruminantes.

Assim, é conclamada uma Grande Transformação Global dos Sistemas Alimentares, a fim de que dietas saudáveis e sustentáveis sejam garantidas a toda a população global até 2050. Apoiado em evidências científicas oriundas de revisão integrativa sobre requerimentos nutricionais para pessoas com idade superior a 2 anos, o relatório de Willet *et al* (2019) propõe uma dieta de referência composta por vegetais, frutas, cereais integrais, leguminosas, oleaginosas e óleos vegetais insaturados, além de porções pequenas a moderadas de frutos do mar e aves, nenhuma ou pequenas porções de carne vermelha, açúcar de adição, grãos refinados e tubérculos.

A Comissão *EAT-Lancet* preconiza o consumo energético médio de 2500kcal. Com relação ao aporte proteico, recomenda o consumo diário, em porções, de no máximo 28g de carne vermelha, 58g de aves, 100g de peixes, 13g de ovos, 250g de laticínios, 50g de oleaginosas e 50g de leguminosas em geral (exceto soja, com indicação de consumo de 25g). No que se refere aos carboidratos, utiliza o valor diário de 232g de cereais integrais e 50g de tubérculos. Sugere o valor diário de 300g para hortaliças e 200g para frutas. A adição de gorduras não deve superar 50g/dia, com preferência por óleos vegetais insaturados e a restrição de gorduras trans. Limita-se o consumo diário de açúcares a 31g.

Percebe-se que esse documento se concentra em concepções biomédicas e nutricionais baseadas em evidências científicas, conferindo pouco valor a aspectos culturais que caracterizam o alimento como patrimônio material e imaterial de uma dada região ou nação, assim como suas necessidades particulares em saúde e nutrição. A recomendação por limitação no consumo de determinados alimentos *in natura*, por exemplo, diverge das diretrizes alimentares brasileiras. Embora mencionado no relatório sobre a Sindemia Global, o paradigma do processamento industrial de alimentos não foi levado em conta para definição da Dieta de Saúde Planetária. Assim como nos eventos vivenciados em Estocolmo, a falta de menção às toxinas ambientais veiculadas por agrotóxicos, embalagens e aditivos alimentares incorporados no processamento industrial fez-se notar. Em entrevista ao periódico brasileiro Cadernos de

Saúde Pública, o autor principal do relatório da Sindemia Global, Boyd Swinburn reitera associação pouco significativa entre a composição dos AUP e a emissão de GEE no meio ambiente:

“Em termos de mudanças climáticas, acho que no ponto de manifestação, digamos, qual é a contribuição dos AUP para o aumento dos GEE no sistema alimentar? Na verdade, é bem pouco. É mais a produção, principalmente de carne bovina e laticínios, assim como o desperdício de alimentos, porque agora os AUP permanecem por muito tempo. Eles não são desperdiçados. A embalagem pode ser, mas a comida em si, não é. Portanto, AUP não figuram muito nonexo alimentos-mudança climática. Têm um papel secundário.” (PERES, MATIOLI e SWINBURN, 2021, p. 5).

Por outro lado, as ideias supracitadas foram refutadas pela pesquisadora brasileira Garzillo (2019), que colocou o consumo de AUP no mesmo patamar que as carnes quanto ao seu impacto em dispêndios de pegadas hídrica, de carbono e ecológica, ao considerar alimentos e preparações culinárias consumidas pelos brasileiros, com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2008 a 2009, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As tabelas das pegadas associadas aos alimentos e preparações culinárias estão disponíveis em publicação em que se desdobra sua tese de Doutorado, tomando-se como base de dados o Painel Intergovernamental para as Mudanças Climáticas (IPCC) e outras referências internacionais, para os seguintes conceitos (GARZILLO *et al*, 2019):

- Pegada hídrica: mede a quantidade total de água utilizada direta ou indiretamente durante as fases do ciclo da vida de um alimento, envolvendo água subterrânea, água de chuva e água para assimilação da poluição decorrente do eixo produção-consumo;
- Pegada de carbono: mede a quantidade total das emissões de GEE (dióxido de carbono – CO₂, metano – CH₄, óxido nitroso – N₂O) causadas direta ou indiretamente durante as fases do ciclo da vida de um alimento, em uma combinação efetiva de absorção e liberação de ondas infravermelhas na atmosfera.
- Pegada ecológica: estima a demanda de capacidade regenerativa da biosfera para produção de recursos renováveis e assimilação de carbono.

Sabe-se também que os AUP apresentam alta densidade energética e contêm níveis elevados de nutrientes prejudiciais à saúde, incluindo açúcares adicionados, sal e gorduras não saudáveis, além de conteúdo insuficiente de fibras, proteínas, vitaminas e minerais. Revisão sistemática de estudos transversais e de coorte internacionais, conduzida por Louzada *et al* (2021), encontra associação entre o consumo frequente de AUP e desfechos negativos em indicadores de obesidade, diabetes, doenças cardiovasculares, câncer, asma, depressão, doenças gastrointestinais, marcadores de risco inflamatório e metabólico.

Consoante Swinburn *et al* (2019), o enfrentamento da Sindemia Global pressupõe o direcionamento de ações coerentes do nível global ao local, com mobilização de capacidades, recursos e sustentação de compromissos com lideranças municipais, tendo como prioridade sacudir com a inércia política diante de assimetrias de poder sobre os sistemas alimentares e fomentar a participação da sociedade civil em movimentos voltados para saúde, meio ambiente e de justiça social. Recomendam-se ações com alvo duplo ou triplo sobre as três pandemias, categorizadas em: infraestrutura; alteração de impostos e subsídios; educação em saúde sobre alimentação, nutrição e sustentabilidade; gestão transparente de conflitos de interesses; regulamentações inerentes ao bem-estar; políticas voltadas para sistemas alimentares saudáveis, equitativos, sustentáveis e economicamente prósperos.

O equilíbrio de forças com relação à revisão de sistemas alimentares pode determinar, por exemplo, se subsídios agrícolas vão apoiar a monocultura, pecuária e cadeia de laticínios em detrimento de sistemas agrícolas mais sustentáveis; se áreas de agricultura periurbana vão ser valorizadas; se o sistema regulatório vai permitir ou coibir a publicidade de alimentos não saudáveis e a rotulagem de advertências dos mesmos; se vai haver taxação desses produtos, entre outras questões (SWINBURN *et al*, 2019).

Willet *et al* (2019) recomendam que os países de baixa renda aumentem o alcance e a sazonalidade de alimentos ao impedir o desperdício na produção primária, além de aprimorar a logística de armazenamento. Apostam em programas de distribuição de renda e outras medidas econômicas para redução da pobreza com vistas à restauração do estado nutricional das famílias. Contratos e políticas de abastecimento podem ser usados para promover dietas saudáveis a partir de sistemas sustentáveis em ambientes onde refeições públicas são oferecidas. Autoridades locais devem aplicar regulações em torno do zoneamento para ampliação do acesso a estabelecimentos que vendam alimentos saudáveis, assim como a restrição da venda, publicidade e *marketing* daqueles não saudáveis e insustentáveis. Embora menos efetivas que medidas regulatórias ou fiscais, destacam-se estratégias de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) como pavimentadoras de intervenções mais rígidas. Acreditam que diretrizes dietéticas que integrem saúde e sustentabilidade devam ser acompanhadas por legislações ou políticas para sua plena adesão.

Subsídios sobre fertilizantes, água, combustíveis, eletricidade e pesticidas devem ser criticamente revistos pelas autoridades, e os custos ambientais e sociais em saúde provocados pela cadeia de abastecimento e consumo devem se refletir diretamente na definição de preços por meio da introdução de taxas. Políticas-chaves devem incluir a remoção de barreiras

mercadológicas para produtores locais, regulações rígidas contra superespeculações e medidas de proteção social (WILLET *et al*, 2019).

Uma agenda prioritária de sistemas alimentares pressupõe a revisão de sua provisão (abastecimento alimentar e compras públicas), regulação da publicidade de AUP, promoção de alimentos *in natura* e agroecológicos, enfrentamento da marginalização de pequenos produtores (apoiando-se a agricultura familiar intra e periurbana), tributação de AUP e fomento à acessibilidade física a alimentos saudáveis por famílias que vivem em áreas remotas (HAWKES *et al*, 2020).

Além desses elementos, o mapeamento da densidade de estabelecimentos comerciais que vendem prioritariamente alimentos *in natura* ou AUP nas cidades pode servir para o zoneamento urbano e redistribuição dos mesmos, a fim de minimizar a existência de desertos e pântanos alimentares. Desertos alimentares são áreas que não propiciam o acesso a alimentos que compõem uma dieta saudável, devido à baixa disponibilidade de estabelecimentos que os comercializam (BEAULAC *et al*, 2009). Pântanos alimentares são áreas geográficas com acesso desproporcional a pontos de venda de alimentos, predominando alimentos ricos em energia e pobres em nutrientes (SUSHIL *et al*, 2017).

Em grandes centros urbanos, parece haver uma tendência de determinação predominante do abastecimento alimentar por grandes redes de supermercados, em detrimento da agricultura periurbana, contribuindo para a disponibilidade facilitada de AUP que de alimentos *in natura* e minimamente processados. As grandes redes de supermercados são os principais pontos proximais do consumidor na configuração vigente do sistema alimentar hegemônico.

Sabe-se que na contemporaneidade, sob ideologia neoliberal que veicula a ilusão sobre abundância de alimentos produzidos pelo complexo modelo agroindustrial globalizado, o abastecimento alimentar de todo o planeta é definido por um pequeno número de indústrias transnacionais. Suas oportunidades de expansão de riqueza e poder são maximizadas diante da complexificação do modo de produção em capitalismo 4.0, marcado pelo extrativismo cibernético que conduz à mercantilização da vida privada com o suporte de algoritmos e aplicativos de incentivo ao consumo (BREILH, 2020).

O sistema alimentar hegemônico no Brasil é marcado pela produção em larga escala de *commodities* do agronegócio, representadas por monoculturas voltadas para o mercado externo, e ao mesmo tempo é dependente de grandes corporações transnacionais envolvidas na produção de insumos, sementes, alimentos e mega redes de supermercados. Além de

comprometer a sustentabilidade ambiental, tal configuração ameaça a soberania alimentar e a SAN do País.

O agronegócio é conceituado por Borsatto (2022) como uma estrutura que evidencia as relações econômicas oriundas da produção agrícola e ramificadas para outros setores da economia, como indústria, serviços e capital financeiro. Torna os agricultores dependentes das grandes corporações oligopolísticas, para incorporação de insumos como fertilizantes, agrotóxicos e equipamentos. A especulação financeira em fundos de investimentos nessas transnacionais de insumos e processamento de alimentos tem magnitude crescente. Não se vê o interesse dessas grandes corporações pela produção agrícola, mas sim em expropriar a riqueza gerada pelos agricultores por meio da definição das regras de mercado relacionadas aos preços de insumos e da produção.

Roda motriz da economia brasileira, o agronegócio se manteve resiliente mesmo diante da crise econômica provocada pela crise sanitária, econômica e política. Observam-se estratégias semióticas veiculadas pela mídia de massa para representação cultural distorcida do agronegócio como modelo sustentável e moderno para a economia brasileira, ocultando-se questões sociais como a concentração de terra, a exploração da força de trabalho campesina, prejuízos à saúde humana e à biodiversidade (SANTOS, OLIVEIRA e GUALBERTO, 2019).

Cabe destacar que o setor compôs base de sustentação econômica e legislativa de ascensão e permanência do governo brasileiro de extrema direita e protofascista² (FONSECA e NEBOT, 2020) até o fim de 2022, teve grande associação com a deterioração de biomas, a radicalização da IAN, a concessão de subsídios à indústria de AUP, além de tentativas insistentes de descrédito ao GAPB.

Nesse sentido, Berrón e González (2016) propõem uma discussão sobre o impacto da atuação dos poderes econômicos sobre a democracia no Brasil em um cenário de capitalismo extremo protagonizado pelo mercado, mediado pelo Estado, organismos internacionais e ativistas da sociedade civil. Os atores econômicos tentam capturar o aparelho do Estado e os organismos internacionais a fim de que seus interesses culminem em políticas públicas, não obstante a suplantação da saúde, bem-estar social e sustentabilidade.

Burlandy *et al* (2014) reconhecem a interferência de interesses privados de caráter comercial por parte de grandes corporações dotadas de capital que extrapola inclusive o PIB de muitas nações, na formulação de políticas públicas para enfrentamento de DCNT. Sob pretexto

² Termo empregado para representar uma ressignificação do fascismo, com a troca da violência aberta por uma retórica agressiva sobre a ideologia de esquerda, veiculada por líder populista e controversamente carismático.

de contemplação da intersectorialidade, objetivam retardar, atenuar ou impedir ações efetivas para proteção ao consumo de seus produtos e concentração de seu poder; como exemplo, por meio de disputas judiciais entre propostas de regulação da publicidade de AUP.

Dentre os eixos estratégicos corporativos da indústria de alimentos para penetração em políticas públicas, Mialon, Swinburn e Sacks (2015) destacam: informação, incentivos financeiros, conquista da opinião pública, estratégias legais, substituição de políticas, fragmentação e desestabilização por meio de oposição.

As estratégias ligadas à informação incluem o *lobby* com formuladores de políticas públicas, enviando-se o conhecimento sobre a determinação em saúde pelo padrão alimentar da população e incentivando desregulamentações pela ênfase ao impacto econômico positivo advindo da indústria de alimentos. Por meio de incentivos financeiros, a indústria de alimentos provê fundos, bens materiais e outros incentivos para pesquisas, políticos, partidos e tomadores de decisões. Para conquista da opinião pública, são estabelecidas relações com a mídia de massa, redes sociais digitais, organizações de saúde e formuladores de políticas. Pode ocorrer ainda a pressão para definição de marcos legais divergentes de políticas públicas ou mesmo autorregulamentação, priorizando-se acordos comerciais e investimentos à indústria de alimentos. Também são adotadas estratégias de autodefesa pela indústria de alimentos por meio da fragmentação e descrédito a narrativas adotadas em guias ou políticas públicas que abordem seu impacto sobre a saúde.

Os argumentos das estratégias discursivas de captura corporativa envolvem eventuais benefícios para geração de empregos e para a economia, a crítica ao Estado de bem-estar social como “Estado-babá”, soluções baseadas em iniciativas público-privadas com foco na lógica comportamental e responsabilização (MIALON et al, 2021).

Os objetivos desta tese foram traçados a partir das inquietações acerca da aplicabilidade prática das metas indicadas pela rede de liderança climática *C40 Cities*, calcadas em relatórios internacionais que consideram a viabilidade do neoliberalismo sustentável, ainda que cedendo ao paradigma da crítica ao processamento industrial de alimentos, por grandes centros urbanos inseridos em um País com modelo de desenvolvimento extrativista de seus sistemas naturais em favor do agronegócio, indústria de alimentos e capital financeiro internacional.

O objetivo geral é analisar as políticas alimentares de municípios brasileiros integrantes da rede de liderança climática *C40 Cities* para enfrentamento da Sindemia Global, entre 2019 e a primeira metade de 2022. De modo específico, pretende-se:

a) Captar prioridades e estratégias definidas pelos municípios para revisão de seus sistemas

alimentares;

b) Verificar a convergência das prioridades e estratégias definidas pelos municípios, com as recomendações da Dieta de Saúde Planetária, da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação da Rede C40 *Cities* e do GAPB;

c) Identificar tendências de resistência ou conivência com os interesses da indústria de alimentos e do agronegócio, pelos municípios.

2 SISTEMAS ALIMENTARES

Estabelecidos de acordo com dinâmicas sociopolíticas, econômicas e ambientais que condicionam demanda e oferta de alimentos, formação de preços, incorporações tecnológicas e desenho de políticas públicas, os sistemas alimentares compreendem relações entre o Estado, organizações públicas e privadas, instituições financeiras, agricultores, pecuaristas e indústrias com envolvimento em toda a cadeia alimentar de uma população (SALLES-COSTA *et al*, 2022).

Englobam diversos processos concernentes à produção, processamento, abastecimento, comercialização, transporte, distribuição, preparação, consumo, controle de desperdício e perdas de alimentos em um dado recorte espacial – local, regional, nacional, global (HLPE, 2017). A forma com que os alimentos são produzidos afeta, em via de mão dupla, as práticas de comercialização e consumo (BURLANDY *et al*, 2021).

Os componentes dos sistemas alimentares contemplam: cadeia de abastecimento alimentar, ambiente alimentar e comportamento do consumidor – essa tríade sofre a repercussão de mudanças climáticas e alterações na biodiversidade; decisões políticas que envolvem comércio internacional de alimentos e uso da terra; crescimento populacional, fluxos migratórios e mudanças na estrutura demográfica; iniquidades e secções sociais, econômicas, culturais, étnicas e de gênero (HLPE, 2017).

A cadeia de abastecimento de alimentos compreende etapas como armazenamento, distribuição, processamento, embalagem, varejo e *marketing*.

O ambiente alimentar representa o ponto de interseção entre as cadeias de abastecimento alimentar e o consumidor, ou seja, a interface do indivíduo com o sistema alimentar, viabilizada por meio dos espaços físicos onde os alimentos são obtidos. O ambiente alimentar determina a disponibilidade, a acessibilidade física e financeira, conveniência, promoção, qualidade e sustentabilidade de alimentos, seja em espaços naturais (selvagens e cultivados) ou construídos (mercados formais e informais). Por meio desta definição, Downs *et al* (2020) integram relações entre ambientes alimentares, dietas saudáveis e sustentáveis.

Na perspectiva ecossocial de *embodiment* ou corporificação, o conjunto dos meios físico, econômico, político e sociocultural e de oportunidades pode determinar práticas alimentares individuais e coletivas (SWINBURN *et al*, 2013). Nesse sentido, o comportamento do consumidor reflete suas escolhas, em nível individual ou doméstico, para aquisição, preparo, exercício de habilidades culinárias, consumo e distribuição intrafamiliar de alimentos, sendo

condicionado por conveniência, promoção e publicidade (HLPE, 2017).

Os constructos inerentes ao ambiente alimentar aprofundados por Downs *et al* (2020), passíveis de intervenções ou regulações governamentais, compreendem: disponibilidade, acessibilidade física, acessibilidade financeira, conveniência, promoção e qualidade, e sustentabilidade. A disponibilidade consiste no fornecimento adequado de alimentos saudáveis, por meio da provisão institucional ou pela densidade de estabelecimentos varejistas. A acessibilidade física refere-se à localização dos pontos de abastecimento ou aquisição de alimentos, bem como à distância e ao tempo para alcançá-los, ao passo que a acessibilidade financeira tem a ver com o custo e poder de consumo de alimentos. A conveniência corresponde ao custo de tempo necessário para aquisição, preparo e consumo de alimentos. A promoção e a qualidade unificam um termo anterior, relacionado à desejabilidade, abrangendo incentivo, proteção e apoio ao consumo de alimentos íntegros, seguros, nutritivos e com atributos sensoriais favoráveis. A sustentabilidade relaciona-se com o impacto socioambiental associado ao ciclo dos alimentos.

Sabe-se que na contemporaneidade, o sistema alimentar hegemônico é altamente especializado, globalizado e constituído por processos produtivos não sustentáveis, adotados por um conglomerado de indústrias transnacionais de insumos, sementes transgênicas, agrotóxicos, maquinaria e alimentos, que se conectam distalmente a grandes redes de supermercados que costumam definir o abastecimento alimentar em grandes centros urbanos. Cada vez mais, os países decidem de forma menos autônoma quais alimentos vão produzir e consumir, podendo levar a população, especialmente os segmentos mais vulneráveis, à IAN (SALLES-COSTA *et al*, 2022).

O crescimento urbano desordenado, sem planejamento intersetorial, reitera as iniquidades sociais e compromete a participação popular na formulação de políticas públicas, configurando-se situações distintas dentro de uma mesma metrópole, com privações no acesso a direitos humanos e sociais, no sentido de uma boa saúde e alimentação adequada e saudável (SALES, MEIRELES e CAIAFFA, 2022).

Em áreas urbanas e periurbanas, destacam-se três tipos de sistemas alimentares: tradicional, globalizado rapidamente emergente e o informal. O sistema alimentar tradicional é constituído por mercados atacadistas urbanos, conectados às áreas rurais por meio de um grupo diversificado de comerciantes rurais e várias escalas de atacadistas. No sistema alimentar globalizado, predominam alimentos provenientes de longas distâncias, abrangendo pequenos mercados de bairros até as grandes cadeias de atacadistas, bem como o comércio virtual de

refeições prontas, compra direta de agricultores ou redes de supermercados por aplicativos para *smartphone*. O sistema informal de alimentos compõe-se de vendedores informais de alimentos e restaurantes não licenciados por órgãos públicos e que costumam alcançar a população em maior vulnerabilidade social (SALLES-COSTA *et al*, 2022).

Diante da Sindemia Global, os municípios de grande porte têm investido na reconfiguração de seus sistemas alimentares com vistas à justiça social, saúde e sustentabilidade, por meio de políticas públicas de alimentação e nutrição e de planejamento urbano que considerem a melhoria na acessibilidade física a alimentos; redistribuição de renda, redução do custo de alimentos para o consumidor final e outras intervenções sobre acessibilidade financeira; monitoramento do ambiente alimentar comunitário, inclusive o virtual; formulação do abastecimento alimentar que se comunique em uma lógica regionalizada com produtores (COHEN, 2022).

Outras intervenções envolvem o estabelecimento de medidas regulatórias, que visam a proteção de práticas alimentares saudáveis pela população, abrangendo a adoção de políticas fiscais para taxação de alimentos não saudáveis e subsidiação de alimentos saudáveis, assim como a regulação a publicidade de AUP para prevenção de abusividade e enganosidade (SALES, MEIRELES e CAIAFFA, 2022) e restrição da oferta de alimentos não saudáveis em escolas e instituições públicas (RECINE e BRITO, 2022).

A agenda para garantia da SAN nas grandes cidades deve partir do estabelecimento de uma governança multissetorial, definida como a promoção à “participação das partes interessadas do sistema alimentar no diálogo político e administrativo das cidades”. Para tanto, setores governamentais envolvidos na gestão da SAN devem mobilizar a construção de compromissos transversais, com articulação e alinhamento de programas setorializados, contato com a cooperação de organizações da sociedade civil de interesse público (FAO, 2019).

Ainda que a urbanização intensifique desequilíbrios na biodiversidade atrelados à escassez de áreas verdes, à poluição e à maior vulnerabilidade a mudanças climáticas, é necessário investir, por meio de compras públicas, em circuitos curtos, integrados e inclusivos de produção-comercialização de alimentos, em respeito à vocação produtiva local ou regional. Nesse sentido, o fomento à agricultura urbana e periurbana contribuem para ressignificar as relações comunitárias, sociais e de consumo das metrópoles, incluindo paisagismo produtivo e aumento na disponibilidade e acessibilidade física a alimentos *in natura*. O Plano Diretor Municipal de Desenvolvimento pode prever o preenchimento de vazios urbanos para ocupação, uso do solo e produção intraurbana de alimentos (RECINE e BRITO, 2022).

Em que pese a dinâmica global pavimentadora do sistema alimentar hegemônico, devem ser consideradas as perspectivas de diferenciação, diversidade e heterogeneidade de práticas produtivas e de consumo que se desenvolvem em particularidades locais (SALLES-COSTA *et al*, 2022).

De modo geral, mesmo os espaços formalmente rurais e agrícolas são regidos pela lógica urbano-industrial dominante e as distinções entre espaços urbanos e rurais se mostram mais fluidas em regiões metropolitanas. Ainda são restritas as iniciativas de políticas urbanas ou ambientais que considerem a produção de alimentos, assim como há poucas políticas agroecológicas que contemplem áreas urbanas em suas formulações. Todavia, têm emergido experiências de resistência e inovação, ligadas ao campo da agroecologia, como quintais produtivos, terreiros dos povos e comunidades de matriz africana, além de cooperativas de produção de alimentos baseadas no controle social e na responsabilidade solidária (COSTA, ARAÚJO e ALMEIDA, 2022). Uma das principais potencialidades da agroecologia corresponde ao protagonismo dos agricultores na construção de um novo modelo de desenvolvimento, em respeito a processos ecológicos, mas também de empoderamento de grupos sociais historicamente preteridos do ponto de vista econômico, social, político e cultural (SALLES-COSTA *et al*, 2022).

3 FORMAÇÃO DO SISTEMA ALIMENTAR HEGEMÔNICO NO BRASIL

As raízes da IAN no Brasil residem em seu processo de colonização exploratória com expropriação indígena nativa, escravidão africana e concentração de terras, que determinou em grande parte a desigualdade social e apartou sujeitos privados de direitos sociais básicos em sua plenitude, como aquele à alimentação adequada e saudável, por meio do racismo estrutural. Conforme Almeida (2018), este consolida práticas institucionais, históricas, culturais e interpessoais que posicionam de modo diferente grupos sociais ou étnicos, promovendo e perpetuando iniquidades sociais de forma longitudinal.

Para Prado Jr. (1946), a formação social brasileira coincide com a origem de um capitalismo dependente conformado a partir de uma economia de caráter agroexportador escravagista, sustentada na permanência do latifúndio para cultivo de monoculturas em larga escala, com ordenamento da produção definido em proveito do desenvolvimento do capitalismo europeu em estágio de expansão mercantil.

Nesse contexto, a Lei de Terras de 1850 correspondeu a um importante marco fundiário legal introdutor da noção de propriedade privada no território nacional, prevendo transferências de grandes propriedades de terra em detrimento da democratização em seu acesso, com impacto sobre as relações sociais. Com isso, terras indígenas não poderiam ser consideradas devolutas ou arrendadas, o que na prática não foi exatamente cumprido nos anos subsequentes e nem na contemporaneidade.

Em contexto decorrente da Primeira Guerra Mundial, a preocupação com a disponibilidade de alimentos em âmbito internacional teve como resultado a Revolução Verde, pela qual organismos oficiais subsidiaram a implantação de técnicas industriais de cultivo intensivas para mecanização, otimização da irrigação, uso de sementes, fertilizantes e agrotóxicos sob o pretexto de modernizar o campo e mitigar a fome nos países em desenvolvimento.

No Brasil, as elites agrárias e os grandes grupos financeiros internacionais, mediados pelo Estado, conectaram a produção nacional aos oligopólios globais, com o objetivo primaz de suprir o mercado externo com matérias-primas internas (PINTO, 2018). Essa modernização fez com que a propriedade se tornasse ainda mais concentrada, com aumento nas disparidades de renda, êxodo rural, exploração da força de trabalho e depreciação na qualidade de vida campesina (FURTADO, 1992).

Ao propor uma distribuição cartográfica do consumo alimentar pelo País, com ênfase

na denúncia sobre fome, Castro (1946) extrapolou a divisão estabelecida pelo IBGE, fazendo ressaltar áreas endêmicas e epidêmicas de fome, bem como áreas de subnutrição e carências nutricionais. Defensor da reforma agrária e do desenvolvimento de uma política de organização da assistência econômica e comercialização da produção agrícola, o autor iluminou as condições da vida campesina, reivindicando o acesso do trabalhador rural à posse e ao domínio da terra, assim como a liberdade de produção para subsistência e para atendimento à demanda de mercado, de encontro aos latifúndios improdutivos. Por sua vez, Prado Jr. (1976) interpreta a fome como fracasso no sentido da colonização, que foi voltada sempre para a metrópole, ignorando-se a colônia.

Ao abordar a teoria do subdesenvolvimento, Furtado (1992) destaca o desalinhamento entre o aumento de produtividade pela assimilação de novas técnicas e a justiça social, com difusão de padrões de consumo sem a contrapartida do bem-estar. Para o autor, o subdesenvolvimento divide o mundo em uma estrutura "centro-periferia", subordinando o processo de incorporação do progresso técnico à intenção de reproduzir os estilos de vida das economias centrais, com o revés de ampliar a dependência externa e a assimetria social interna.

O processo de modernização à brasileira parece ter produzido ainda mais iniquidades na identidade nacional pós-escravatura, por meio do racismo cultural e científico, conforme Souza (2015). Por meio do mito da democracia e harmonia racial no Brasil, pretendeu-se ocultar a participação majoritária de afrodescendentes na consolidação da sociedade brasileira, contribuindo paulatinamente para um processo de genocídio velado, propagado por ideias de embranquecimento e sincretismo com submissão da cultura africana, que simbolicamente legitimam marginalização e ações mais violentas do Estado (NASCIMENTO, 2016).

Do ponto de vista do projeto de formação nacional, o otimismo com relação ao branqueamento gradual da população pela miscigenação reiterava uma identidade de país baseada na herança branca europeia (SCHWARCZ, 1993). De fato, a valorização de ideias, cultura e lógica de consumo importadas de fora foi corroborada pela interpretação da realidade brasileira por alguns pensadores sociais e políticos, baseada em fundamentos norte-americanos e eurocêntricos.

Segundo Souza (2015), na década de 1930, Gilberto Freyre promoveu a transposição do determinismo racial e climático para o cultural, suscitando ideias como o "jeitinho brasileiro" (cunhado por Roberto Da Matta), ou seja, soluções pelo capital social de relações pessoais que marcariam uma condição pré-moderna diante de outras nações. Desse modo, seriam conformadas categorias deslocadas inadvertidamente de Max Weber, como personalismo e

patrimonialismo, respectivamente interpretadas como relações de favor e presença institucional de uma elite estatal pré-moderna que parasitaria a sociedade.

Sobre tais relações pessoais, tem-se a impressão de cumplicidade renovável de continuidades sociais profundas por meio do favor e da proteção, que pretensamente asseguram às duas partes, em especial à vulnerável, de que nenhuma é escrava. Em meio a uma convivência sem fundo, mascarada pela adoção do vocabulário burguês de igualdade, do mérito, do trabalho e da razão, pavimentam-se ideias que prevalecem na ilusão da classe média brasileira contemporânea, de que não compõe a classe trabalhadora.

Por outro lado, Souza (2015) aponta Sérgio Buarque de Hollanda como construtor da ideia-força que domina a vida política brasileira, demonizando o Estado como incompetente e inconfiável, e idealizando o mercado como racional e virtuoso. A noção de favor e proteção desloca-se para o aspecto institucional e político, supostamente patrimonial. Desse modo, os partidos liberais que representam os interesses da elite podem universalizar seus interesses particulares ao criticarem a intervenção estatal como ineficiente e corrupta, mascarando as contradições sociais. A tese do patrimonialismo serve para escamotear as causas reais de concentração de riqueza e iniquidades sociais. Ameaçada pela perda de controle político, a então elite brasileira agrícola, matriz do atual agronegócio, procurou demonizar o Estado como corrupto, atrasado, burocrático e ineficaz, suscitando o suporte ao mercado internacional.

O longo período de modernização técnica da agricultura brasileira, que coincidiu com a ditadura militar, não promoveu alteração na estrutura fundiária. Posteriormente, com a emergência de ideias neoliberais, a acumulação flexível que favoreceu a globalização e a financeirização fez com que os interesses do capital passassem a se apropriar ainda mais dos meios de produção nacionais para internacionalizá-los. Concatenaram-se indústria e agricultura, grandes extensões de terra e transnacionais, latifundiários e capitalistas internacionais. Em resposta à balança comercial externa, o Presidente Fernando Henrique Cardoso impulsionou a inserção do capital financeiro no setor agroexportador, posteriormente consolidada nas primeiras gestões de Lula (BARROS, 2018). Por outro lado, o Estado brasileiro deixou de regulamentar o abastecimento alimentar, com perda paulatina de força das centrais de alimentos. A ausência de uma política pública nacional tem feito com que o mercado regule o abastecimento, impactando no preço dos alimentos para consumo interno.

Ao assumirem o poder, tanto Lula quanto sua sucessora, Dilma Houssef, trouxeram expectativas junto aos movimentos sociais e à classe trabalhadora quanto à reforma agrária, que foram frustradas em virtude da proximidade com a bancada ruralista e o agronegócio. Contou-

se com este segmento em direção à meta de governo envolvendo superávit primário e redução da dívida externa, uma vez que garantiria a estabilidade econômica pela produção e exportação das monoculturas, constituindo um sólido sistema econômico de agroexportação. Embora tenham avançado em políticas e programas para os trabalhadores do campo, os governos inclinados à esquerda corroboraram com a desigualdade social e a concentração da propriedade fundiária com tributação regressiva sobre os patrimônios rurais. Mediante a ascensão antidemocrática de Michel Temer, suas contrarreformas aprofundaram a demolição de direitos e políticas sociais, a criminalização dos movimentos camponeses e as desonerações tributárias aos grandes latifundiários (DAL MORO e MOREIRA, 2019).

A consagração da burguesia agrária tem se efetivado por meio da negação e desqualificação do campesinato, como se o mesmo só existisse em função da continuidade da classe abastada, reforçando noções de patriarcalismo e patrimonialismo. A coerção violenta é adotada por meio da destruição da produção familiar, perseguições, prisões ilegais, processos de reintegração de posse e assassinatos (BARROS, 2018). Em anos de resistência, o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) reivindica a participação dos trabalhadores rurais no processo decisório de reforma agrária e a responsabilização dos governos pela violência no campo, além da luta pela preservação da soberania alimentar e produção livre de veneno pela proposição de um modelo agroecológico contra-hegemônico. O MST teve papel determinante na produção de conhecimento e divulgação de práticas tradicionais e agroecológicas para o meio acadêmico. Atualmente, pesquisadores e acadêmicos ligados ao MST estão presentes em diversos centros universitários do País.

O governo populista autocrático que vigorou no Brasil nos últimos anos deu continuidade às contrarreformas de Temer e intensificou a intolerância e a violência aos povos do campo em defesa da propriedade privada meritocrática, além de ter oferecido apoio irrestrito ao agronegócio, com emprego abusivo de agrotóxicos e sementes transgênicas nos cultivos (DAL MORO e MOREIRA, 2019).

A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); o negacionismo e distorções na publicização de informações em torno da fome no País; retrações na regulação da publicidade de AUP, morosidade e interferências no processo de revisão de sua rotulagem; o extrativismo desenfreado com degradação ambiental dos diversos biomas foram alguns dos desmontes nas áreas de alimentação, nutrição e sustentabilidade, praticados durante o governo de Jair Bolsonaro.

Cabe destacar que apesar de contribuírem de forma expressiva para o consumo interno,

os pequenos produtores representam um estrato populacional que vivencia alto risco de IAN, uma vez que arcam, de forma desigual, com os custos dos processos produtivos e de comercialização de alimentos, debaixo do espectro do sistema alimentar hegemônico. Contam com acesso desigual à terra, à água e outros insumos, além de receberem menor retorno dos ganhos gerados pelos sistemas alimentares industrializados e pelas políticas públicas locais (IPES-FOOD, 2016).

De acordo com o IBGE (2022a), a alta de preços de alimentos que compõem a cesta básica dos brasileiros superou a própria inflação ao longo do governo de Jair Bolsonaro, especialmente alimentos *in natura* ou minimamente processados, como laticínios, frutas, hortaliças e carnes, ao passo que AUP tiveram elevação discreta de preços.

A crise sanitária global decorrente da pandemia da Covid-19, conflitos geopolíticos entre Rússia e Ucrânia e quebras de safra por mudanças climáticas (estiagem, geadas e aumento da pluviosidade) foram determinantes, mas foram particularmente adicionadas de questões internas como fragilidade nacional em relações diplomáticas, política econômica que desfavoreceu o câmbio do Real, retração em políticas sociais com reformas trabalhista e previdenciária, além da morosidade no início da imunização da população brasileira contra a Covid-19.

Com o Dólar alto e o Real desvalorizado, os custos de produção e o preço final aumentaram, em um contexto em que o salário-mínimo se encontrava abaixo da inflação. Para que continuassem a ser lucrativas, as *commodities* agrícolas para exportação passaram a competir diretamente com a produção de outros alimentos *in natura* ou minimamente processados que se destinariam ao consumo interno, recebendo subsídios públicos para preservação da hegemonia do agronegócio (COSTA, 2022).

A historicidade do sistema alimentar hegemônico contribui para a compreensão acerca da questão agrária no País. A colonização determinou a organização econômica, social e territorial brasileira baseada em extrativismo agrícola e em concentração fundiária secular, com fins de exportação. A modernização da economia brasileira intensificou a dependência externa, favorecendo a incorporação de padrões de consumo dos países centrais sem o equivalente bem-estar social. O racismo estrutural ressignificado em cultural e científico perpetua as iniquidades sociais, como no acesso ao DHAA, ao trabalho e à posse de terra. Por outro lado, o enfrentamento da desigualdade na distribuição de renda e da propriedade fundiária transcende o plano econômico e não tem sua resolutividade sanada a partir de políticas sociais compensatórias, requerendo reforma agrária associada à justiça social.

Segundo Souza (2016), o traço distintivo de nossa distribuição de renda é a concentração no topo, com estabilidade em ganhos, subsídios e taxações no último século, consagrando-se a hegemonia da interpretação social do País, com implicações políticas, econômicas e morais que tornam indissolúveis as iniquidades sociais, salvo se em algum momento, políticas redistributivas forem efetivas na imposição de perdas absolutas ou relativas à parcela mais rica.

Movimentos emancipatórios, solidários e contra-hegemônicos em favor da agroecologia, redistribuição fundiária e de renda, precisam de fortalecimento e apoio da sociedade civil. Sistemas alimentares sustentáveis devem ser territorializados e protagonizados por sujeitos de direitos. Se por um lado a agroecologia denuncia a lógica capitalista de configuração do sistema alimentar, por outro, anuncia potencialidades de produção e consumo de alimentos pela articulação entre a cultura popular, conhecimento científico e preservação de ecossistemas locais.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO NO BRASIL

Compreendendo-se o caráter circunstancial determinado por correlações de forças em uma sociedade de classes, são reconhecidas as inúmeras contradições para conciliação de interesses públicos na configuração contemporânea do Estado sob égide neoliberal, que acaba consagrando a hegemonia ao estabelecer jogos de compromissos em constantes deslizamentos entre a burguesia e a classe trabalhadora. Nesse panorama, a elaboração e a implementação de políticas públicas podem oscilar na incorporação de sacrifícios toleráveis pela elite, de modo a arrefecer manifestações das classes dominadas, dissimulando controle social e negociação democrática, sem que o estrato dominante se prive do essencial que possa comprometer sua hegemonia ético-política (POULANTZAS, 2000). Logo, a existência do aparelho de Estado, regras e políticas não significa necessariamente o alcance do bem-estar social da população, ainda que esse seja o discurso adotado.

Circunscritas a construções históricas e desenhadas em uma dada institucionalidade, políticas públicas governamentais costumam ser implementadas com o propósito de ratificar ou alterar a marca institucional da gestão pregressa, podendo se solidificar em longo prazo ou sofrer inflexões e descontinuidades conforme a correlação de forças e correntes ideológicas de ocasião (MATTOS *et al*, 2015).

No que se refere à área de alimentação e nutrição, destacam-se duas políticas públicas brasileiras que consideram diversos pontos do sistema alimentar e evidenciam a situação de saúde e nutrição da população por levantarem dois direitos constitucionais – o direito à saúde e o DHAA, respectivamente associados à criação do Sistema Único de Saúde (SUS) em 1990 e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em 2006 (MATTOS, 2021). Tratam-se de políticas de corte social, que ao considerarem tal problemática em uma sociedade estruturalmente desigual, penetram em um cenário de disputas multifacetadas (SANTOS *et al*, 2021). Embora suas versões vigentes tenham sido formuladas ou renovadas sob cenário favorável ao enfrentamento de iniquidades sociais, não alteraram substancialmente a questão agrária por convivência com a expansão do agronegócio para desenvolvimento econômico.

A PNAN pretende reorganizar, qualificar e aperfeiçoar as ações inerentes no SUS, levando à melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população brasileira, mediante a promoção de práticas alimentares adequadas e saudáveis, vigilância alimentar e nutricional (VAN), prevenção e cuidado integral dos agravos relacionados. A PNAN está

estruturada em nove diretrizes que indicam linhas prioritárias para promoção da saúde (BRASIL, 2012), das quais sobressaem bases humanistas, coparticipativas, éticas e de cidadania para garantia do direito à saúde e do DHAA (BATISTA FILHO, 2021):

- 1) Organização da atenção nutricional na Rede de Atenção à Saúde (RAS), guiada pelo perfil epidemiológico do território;
- 2) Promoção da alimentação adequada e saudável (PAAS), vista como um conjunto de estratégias que fomentem práticas alimentares apropriadas aos aspectos biológicos e socioculturais, além de ambientalmente sustentáveis;
- 3) VAN, com integração de dados antropométricos e sobre consumo alimentar derivados de sistemas de informação em saúde, inquéritos populacionais e produções científicas, para subsidiar o planejamento de ações;
- 4) Gestão das ações de alimentação e nutrição, de responsabilidade tripartite (federal, estadual e municipal), por meio da articulação intra e intersetorial;
- 5) Participação e controle social, que pressupõe o protagonismo da população na militância pelo direito à saúde e à alimentação adequada e saudável, com inserção em conselhos e conferências de saúde;
- 6) Qualificação da força de trabalho, por meio de educação profissional em saúde que suscite a promoção da alimentação saudável para a população;
- 7) Controle e regulação de alimentos para proteção à saúde;
- 8) Fomento à pesquisa, inovação e conhecimento em alimentação e nutrição.

De certo modo, as diretrizes da PNAN coadunam com a temática dos sistemas e ambientes alimentares, demandando ações intersetoriais, que devem abarcar desde a produção até a comercialização final dos alimentos, com a garantia de ambientes que propiciem a mudança de conduta por indivíduos e pela sociedade (MENDES *et al*, 2021).

Na diretriz que versa sobre a PAAS, é posta a necessidade de criação de ambientes favoráveis à saúde que culminem em comportamentos saudáveis, assim como são priorizadas práticas produtivas sustentáveis com quantidades mínimas de contaminantes físicos, químicos e biológicos. Na diretriz que trata do controle e regulação de alimentos, propõe-se a criação de ambientes alimentares organizacionais que promovam a alimentação adequada e saudável, incidindo sobre a oferta de alimentos saudáveis em escolas e ambientes de trabalho. Essa diretriz inclui o ambiente alimentar comunitário, ao fomentar o comércio varejista de alimentos por meio de pequenos comércios. No que tange à cooperação e articulação para SAN, destaca-se a interlocução entre sistema e ambiente alimentar, desde a produção agrícola, distribuição,

abastecimento até o comércio local de alimentos, visando o aumento do acesso a alimentos saudáveis pelo consumidor (MENDES *et al*, 2021).

Cabe frisar que a versão inicial da PNAN foi elaborada no contexto da Reforma de Estado de Fernando Henrique Cardoso (1999) e foi atualizada no contexto da transição do governo Lula para Dilma Rousseff (2012). Ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores, houve a solidificação institucional da área de SAN e investimento progressivo na Atenção Primária à Saúde (APS), diante de um cenário social, epidemiológico, alimentar e nutricional marcado pelo rápido aumento da prevalência de obesidade e deterioração na qualidade do consumo alimentar, principalmente nos grandes centros urbanos. Na atualização da PNAN, agregaram-se princípios norteadores, como a determinação social e a natureza interdisciplinar e intersetorial da alimentação e nutrição (SANTOS *et al*, 2021), reduzindo-se o viés de regulação moral e de responsabilização individual frente à edição anterior.

Por outro lado, pressões contrárias ao investimento no bem-estar social culminaram no golpe que levou ao impedimento de Dilma Rousseff, despontando-se uma série de medidas de austeridade fiscal, concretizadas pelo congelamento da deposição de recursos públicos em áreas como saúde e educação. A partir da decisão de Michel Temer, o processo de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da PNAN passou a ser submetido aos princípios do Estado Mínimo (BATISTA FILHO, 2021), assim como a SAN passou a perder centralidade na agenda governamental e a consecução dos princípios do SUS foi ainda mais fragilizada a partir do subfinanciamento da APS, precarização dos vínculos de trabalhadores da saúde e privatização crescente.

Recine *et al* (2021) elencam desafios para avanço da PNAN, em seus 20 anos de existência, como a necessidade de qualificação e a ampliação da atenção nutricional no SUS; a incidência nos processos de formação de profissionais de saúde em geral, além de nutricionistas, entendendo a interdisciplinaridade do campo; a ampliação da articulação intersetorial em virtude da transversalidade da agenda de alimentação e nutrição.

Por sua vez, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) foi criada pelo Decreto n.º 7.272, de 25/08/2010, com objetivo geral de garantir a SAN a partir das seguintes estratégias (BRASIL, 2010):

- a) Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, tendo como prioridade famílias e pessoas em situação de IAN;
- b) Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;

- c) Instituição de processos permanentes de EAN, pesquisa e formação nas áreas de SAN e do DHAA;
- d) Promoção, universalização e coordenação das ações de SAN voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e assentados da reforma agrária;
- e) Fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de SAN;
- f) Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar, da pesca e aquicultura;
- g) Apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, SAN e do DHAA em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN);
- h) Monitoramento da realização do DHAA.

O mecanismo institucionalizado para implementação da PNSAN, com vistas à garantia da estabilidade e continuidade das ações de SAN em todo o território nacional, corresponde ao SISAN. Seus princípios norteadores incluem: universalidade e equidade no acesso à alimentação adequada; preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas; participação social na formulação, execução e monitoramento das políticas e planos de SAN em todas as esferas do governo; transparência de ações e recursos (GABE e JAIME, 2019).

As instâncias componentes do SISAN compreendem os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional e as Câmaras Intersetoriais de Segurança Alimentar e Nutricional. Denominados de CONSEA nas esferas nacional, estadual e no Distrito Federal ou de COMSEA na esfera municipal, esses equipamentos representam os espaços oficiais de controle social nas políticas públicas de SAN, com interlocução estabelecida entre a sociedade civil (ocupando dois terços da composição total) e o governo (ocupando um terço da composição total) (GABE e JAIME, 2019).

Com caráter consultivo, o CONSEA foi construído no governo Itamar Franco e extinto por Fernando Henrique Cardoso, substituindo-o pelo Programa Comunidade Solidária, uma proposta de reduzir a pobreza por meio de processos de desenvolvimento local e ações assistenciais. No período, o tema da SAN perdeu força, deixando de ser um objetivo estratégico do governo. No governo Lula, em 2003, o tema da fome assumiu lugar central na agenda governamental, gerando condições para avanços institucionais na SAN. Assim, o CONSEA foi retomado, com importante institucionalidade, reverberando na inserção do DHAA na

Constituição Federal, na definição da meta de 30% de gêneros advindos da agricultura familiar para composição do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e na inclusão do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) em alinhamento ao orçamento do Plano Plurianual da União.

No primeiro dia de governo, Jair Bolsonaro extinguiu novamente o CONSEA, com endosso do Legislativo com relação à Medida Provisória n.º 870/2019. Também foi desativada a CAISAN, instância estritamente governamental responsável pela coordenação e monitoramento intersetorial da PNSAN (RECINE, 2020).

Alicerçada na atuação conjunta de diferentes áreas de governo que dialogam direta ou indiretamente com a temática de SAN, a CAISAN subsidiaria o CONSEA na implementação e monitoramento do PLANSAN, instrumento de gestão das ações de SAN na administração pública, elaborado para o quadriênio a partir das Conferências, onde se pactuam metas, responsabilidades e indicadores (GABE e JAIME, 2019).

Segundo Mattos (2022), a efetiva aplicabilidade da PNAN e da PNSAN só fará sentido no contexto de políticas de saúde, agricultura e meio ambiente abrangentes e construídas em perspectiva intersetorial, interdisciplinar e com amplo controle social. Ademais, a agenda de alimentação e nutrição no nível local precisa experimentar uma descentralização mais efetiva, que pode ser alcançada pela elaboração e implementação de políticas estaduais e municipais de alimentação e nutrição, assim como normativas próprias que considerem as prioridades e necessidades locais, com concessão de autonomia para manejo de recursos pelas áreas técnicas (FAGUNDES, DAMIÃO e RIBEIRO, 2022).

Não obstante as retrações em políticas de proteção social e voltadas para garantia da SAN e do DHAA em nível nacional, é possível que as municipalidades tenham optado por manter suas representações específicas, como o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), a Câmara Intersetorial Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), com elaboração e acompanhamento do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN). Podem inclusive, apresentar políticas locais de Alimentação e Nutrição e de SAN, que endossem o caminho dos grandes centros urbanos brasileiros integrantes da Rede *C40 Cities*, com vistas ao enfrentamento da Sindemia Global.

5 PANORAMA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL E NOS MUNICÍPIOS INTEGRANTES DA REDE C40 CITIES

Ainda que diferentes formas de má nutrição se expressem na realidade brasileira, radicalizadas pela forma como a pandemia da Covid-19 foi manejada pelo Ministério da Saúde na gestão de Jair Bolsonaro, em um contexto mesclado com crise político-econômica, o principal agravo nutricional em todas as fases do ciclo da vida é o excesso de peso, que contribui para o desenvolvimento de DCNT, sendo por vezes acompanhado por deficiências de micronutrientes (BORTOLINI *et al*, 2020).

Com relação ao estado nutricional da população adulta brasileira que frequentou unidades da APS nos anos de 2019, 2020 e 2022, dados do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) indicam estabilização na frequência de sobrepeso (35%) e elevação progressiva na frequência de obesidade (30% em 2019, 32% em 2020 e 33% em 2021). O universo amostral considerado para os respectivos anos de 2019, 2020 e 2021 compreendeu 12.963.096, 10.808.858 e 13.903.303 usuários do SUS. Para classificação de sobrepeso, levou-se em conta a faixa de Índice de Massa Corporal (IMC) entre 25 e 29,9kg/m², enquanto que para obesidade, considerou-se IMC igual ou superior a 30kg/m² (BRASIL, 2022a). O IMC é obtido pela divisão do peso, medido em quilogramas (kg), pela altura ao quadrado, medida em metros (kg/m²).

Conforme o Sistema de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (VIGITEL), tanto as frequências de excesso de peso quanto de obesidade se elevaram entre os anos de 2019 e 2021, para as 27 capitais componentes do estudo. Considerou-se o IMC igual ou superior a 25kg/m² para a definição do excesso de peso (incluindo sobrepeso e obesidade), ao passo que se utilizou o ponto de corte igual ou superior a 30kg/m² para classificação da obesidade. As respectivas frequências para excesso de peso e obesidade equivaleram a 55,4% e 20,3% em 2019 [N = 197.600 indivíduos entrevistados] (BRASIL, 2020); 57,7% e 21,5% em 2020 [N = 183.600 indivíduos entrevistados] (BRASIL, 2021); 57,2% e 22,4% em 2021 [N = 319.400 indivíduos entrevistados] (BRASIL, 2022b).

Recentemente, em abril de 2022, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PENSSAN) divulgou dados do II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar (VIGISAN), considerando os efeitos da crise sanitária decorrente da Covid-19, com deterioração socioeconômica e radicalização de iniquidades sociais prévias. Aplicou-se a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que estratifica as situações

em: segurança alimentar, insegurança alimentar leve, insegurança alimentar moderada e insegurança alimentar grave (PENSSAN, 2022).

Segurança alimentar é definida quando a família tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais. Insegurança alimentar leve consiste na incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro, comprometendo-se a qualidade da dieta para não repercutir no risco de provisão quantitativa para sustentabilidade da família. Insegurança alimentar moderada já expressa reduções quantitativas de alimentos e/ou ruptura no padrão alimentar de adultos da família, resultante da falta de alimentos. Insegurança alimentar grave representa redução quantitativa de alimentos para adultos e crianças, experimentando-se a fome (SEGALL-CORRÊA *et al*, 2020). Não é inviável a concomitância entre insegurança alimentar, principalmente leve, com excesso de peso e obesidade, em virtude do recurso imediato e acessibilidade física e financeira facilitadas para opções de AUP.

Com base no II VIGISAN, 41,3% dos domicílios (N = 12.745) das 27 Unidades Federativas estavam em situação de segurança alimentar, 28% com insegurança alimentar leve, 30,1% com insegurança alimentar moderada e 15,5% com insegurança alimentar grave. Tratam-se de 125,2 milhões de pessoas em insegurança alimentar e mais de 33 milhões em situação de fome. Vale destacar que a insegurança alimentar se relaciona com outras formas de iniquidade, predominando em famílias lideradas ou com principal provisão atribuída a mulheres e/ou pessoas que se reconhecem como pretas ou pardas, o que evidencia a interseccionalidade de diversos sistemas discriminatórios na privação de direitos sociais (PENSSAN, 2022).

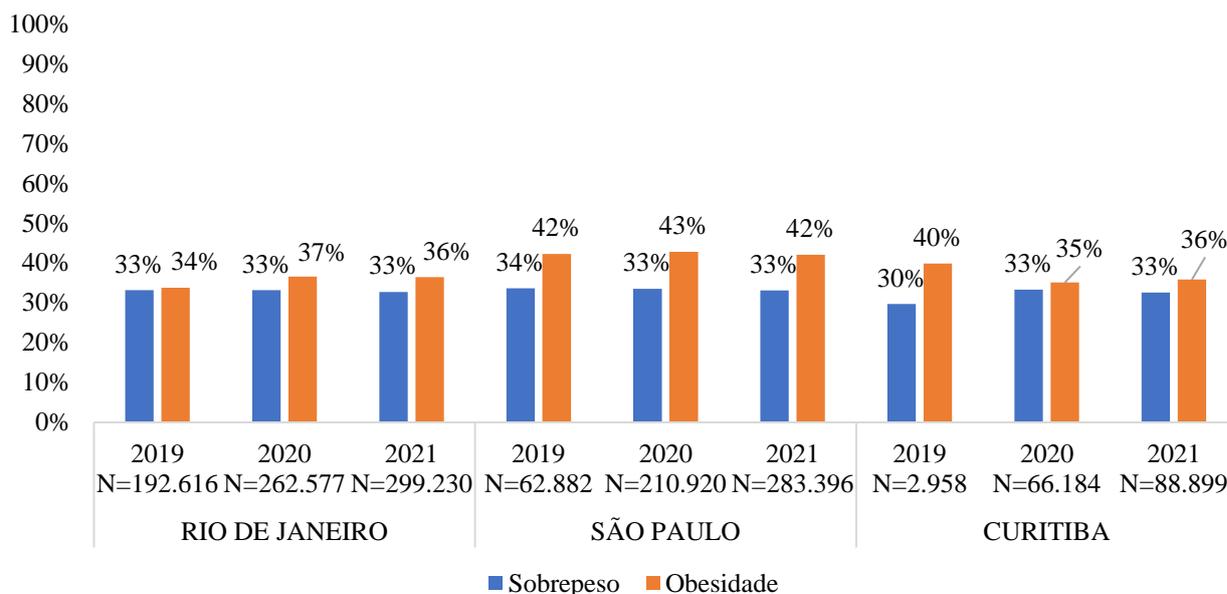
“A conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressões de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento” (CRENSHAW, 2002, p.177).

Delimitando-se às capitais brasileiras integrantes da Rede de Liderança Climática *C40 Cities* – Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba – a população estimada para o ano de 2021 segundo o IBGE (2022b) equivalia, respectivamente, a 6.775.561, 12.396.372 e 1.963.726 habitantes, indicando distinções demográficas significativas entre as metrópoles.

No que se refere ao estado nutricional da população adulta residente nesses grandes centros urbanos, segue no Gráfico 1 o percentual de indivíduos que frequentaram a APS em

2019, 2020 e 2021, e que foram classificados com sobrepeso (IMC entre 25 e 29,9kg/m²) e com obesidade (IMC \geq 30kg/m²).

Gráfico 1 - Percentual de adultos residentes nas capitais brasileiras da Rede *C40 Cities*, atendidos pela APS e classificados com sobrepeso e obesidade, em 2019, 2020 e 2021, conforme SISVAN



Fonte: Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2022a)

Ao longo do período de 2019 a 2021, observou-se tendência de estagnação em taxas de sobrepeso na população adulta carioca e baixa variação na população paulistana. Notou-se certo incremento na frequência de sobrepeso na população curitibana entre 2019 e 2020 (variando de 30% para 33%).

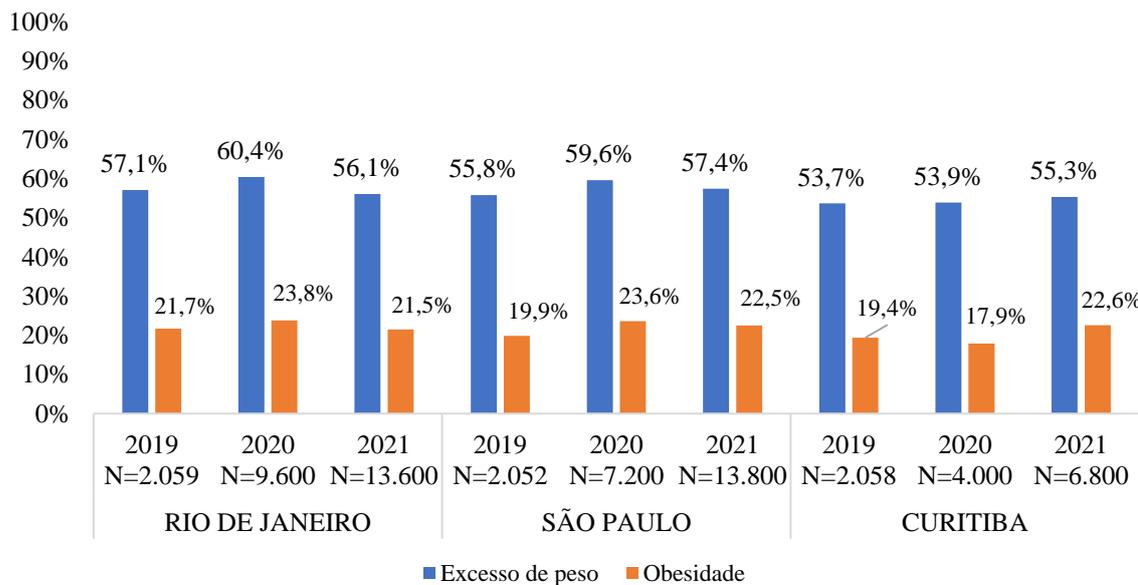
Com relação à obesidade, verificou-se elevação de 3% no Rio de Janeiro entre os anos de 2019 e 2020 e redução de 5% em Curitiba no mesmo período. As taxas de obesidade exibidas em São Paulo foram substancialmente superiores que dos demais centros urbanos, em todos os anos.

Vale notar que apesar do isolamento social preconizado diante da pandemia de Covid-19, aumentou-se o número de usuários com estado nutricional classificado pela APS. Contudo, ainda se constata um importante sub-registro de dados antropométricos pelas municipalidades, especialmente em Curitiba no ano de 2019.

No Gráfico 2 está apresentado o percentual de adultos residentes nas capitais brasileiras integrantes da Rede *C40 Cities*, com excesso de peso (IMC \geq 25kg/m²) e obesidade (IMC \geq

30kg/m²), entre 2019 e 2021, de acordo com o VIGITEL (BRASIL, 2020; BRASIL, 2021; BRASIL, 2022b). Ressalta-se que o segmento com obesidade está inserido no segmento de excesso de peso, que abrange sobrepeso e obesidade em seus três graus de classificação.

Gráfico 2 - Percentual de adultos residentes nas capitais brasileiras da Rede *C40 Cities*, classificados com excesso de peso e obesidade, em 2019, 2020 e 2021, conforme VIGITEL



Fonte: VIGITEL (BRASIL, 2020; BRASIL, 2021; BRASIL, 2022b)

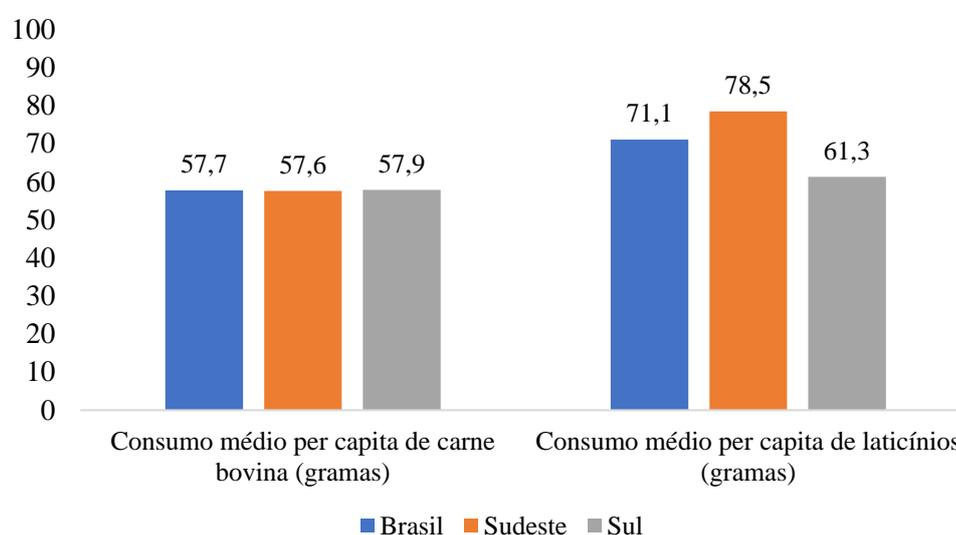
Nas três cidades, no comparativo entre os anos de 2019 e 2020 aponta-se para certo incremento nas taxas de excesso de peso, refletidas pela elevação na frequência de obesidade no Rio de Janeiro (21,7% para 23,8%) e em São Paulo (19,9% para 23,6%), e de sobrepeso em Curitiba (53,7 para 53,9%). Em 2021, Rio de Janeiro e São Paulo apresentaram redução nas taxas de excesso de peso e obesidade, enquanto que a situação inversa foi vivenciada por Curitiba (aumento de 53,9% para 55,3% no excesso de peso e aumento de 17,9 para 22,6% em obesidade). Cabe destacar o percurso ascendente no universo amostral para as capitais brasileiras nas últimas edições do VIGITEL.

Considerando-se as recomendações da dieta de Saúde Planetária (WILLET *et al*, 2019), complementadas pelos achados de Garzillo (2019) com relação à realidade brasileira e pelo conteúdo da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação, pactuada pela Rede *C40 Cities*, destacam-se alimentos de origem animal, em especial carne bovina e laticínios, assim como os AUP, como aqueles cujo consumo frequente pode ir de encontro à saúde e à sustentabilidade.

No Gráfico 3, estão discriminadas informações sobre o consumo médio *per capita* de

carne bovina e preparações à base da mesma, assim como de laticínios pela população brasileira com idade igual ou superior a 10 anos e estratificada pelas regiões em que se inserem as cidades integrantes da Rede de Liderança Climática, conforme dados da POF de 2017-2018 (IBGE, 2020). O universo amostral dos moradores inquiridos nos domicílios sobre seu consumo alimentar correspondeu a 34.003 pessoas, não sendo discriminado no relatório a amostragem por região brasileira.

Gráfico 3 – Consumo médio *per capita* (em gramas) de carne bovina e preparações à base de carne bovina, e de laticínios, por indivíduos com idade maior ou igual a 10 anos, no Brasil e nas Regiões Sudeste e Sul do País, conforme POF 2017-2018



Fonte: IBGE, 2020

Tomando como base a recomendação de consumo médio *per capita* da dieta de Saúde Planetária proposta pela Comissão *EAT-Lancet* (WILLET *et al*, 2019), que preconiza o máximo diário de 28g de carne bovina e 250g de laticínios, seria indicada a redução na ingestão do primeiro tipo de alimento de origem animal pelo menos à metade pela população brasileira e nas regiões em que se inserem as cidades integrantes da Rede *C40 Cities*. Considerando-se as metas programadas até 2030, constantes na Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação, que consistem no consumo anual máximo de 16kg de carne vermelha e de 90kg de laticínios, isto é, respectivamente 43,8g e 246g por dia, a população brasileira precisaria reduzir em 30% o consumo de carne bovina nos próximos 10 anos.

No que concerne à classificação do GAPB, a POF 2017-2018 expressa que para o total da população brasileira com idade igual ou superior a 10 anos, 53,4% das calorias consumidas

provinham de alimentos *in natura* ou minimamente processados, 15,6% de ingredientes culinários processados, 11,3% de alimentos processados e 19,7% de AUP.

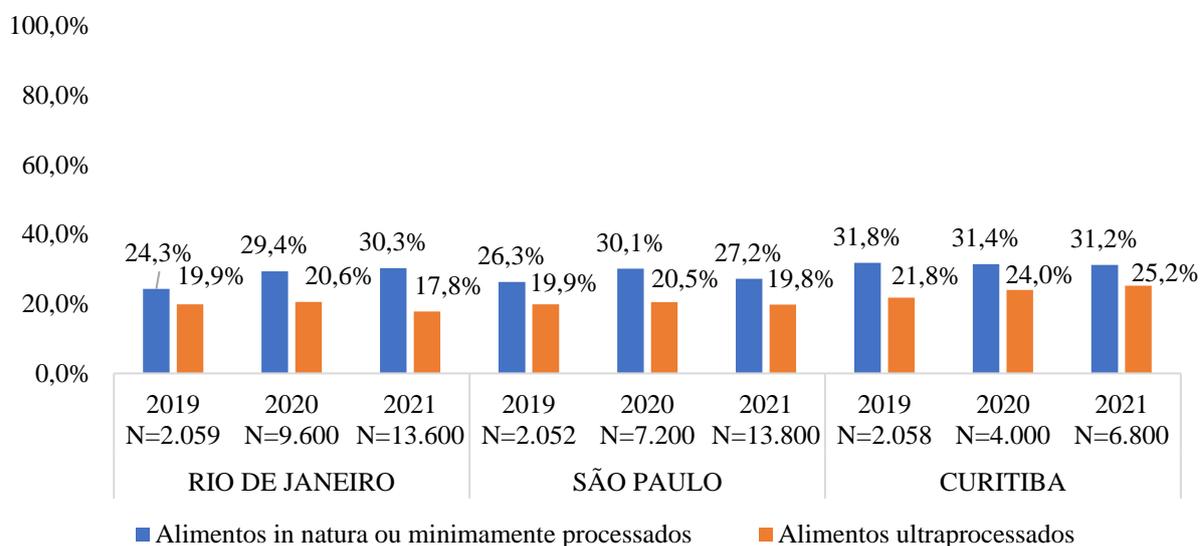
Não obstante, é importante frisar a defasagem dessa pesquisa frente à alta de preços de alimentos que compõem a cesta básica dos brasileiros, especialmente proteínas animais e alimentos *in natura*, devido ao manejo interno da crise sanitária, política e econômica, argumentado anteriormente nesta tese. Especula-se que o alcance das recomendações concernentes à redução no consumo de carne vermelha tenha se aproximado da efetivação pelos centros urbanos brasileiros, ainda que não intencionados especificamente para saúde e sustentabilidade, mas direcionados pelo comprometimento na acessibilidade física e financeira a esses insumos. Por outro lado, marcadores de consumo alimentar positivos para saudabilidade e sustentabilidade (alimentos *in natura* e minimamente processados) parecem ter sofrido importante decréscimo.

O Inquérito Telefônico de Fatores de Risco para Doenças Crônicas Não Transmissíveis em tempos de Pandemia (COVITEL), que contemplou 9 mil indivíduos adultos, distribuídos uniformemente entre as regiões brasileiras (1800 entrevistados por região), comparou aspectos relacionados ao consumo alimentar e estado nutricional entre o período pré-pandemia e o primeiro trimestre de 2022. Em todo o Brasil, estimou-se a redução no consumo de verduras de 45,1% para 39,5% e no consumo de frutas de 43 para 38,4%. Com relação ao estado nutricional, a frequência de excesso de peso consistiu em 52,6%, ao passo que a de obesidade equivaleu a 21,7% (HALLAL *et al*, 2022).

No que concerne aos resultados da última aplicação da EBIA, estratificada por macrorregião do Brasil, a PENSSAN (2022) encontrou, na Região Sudeste, 45,4% dos domicílios em situação de segurança alimentar, 27,2% em insegurança alimentar leve, 14,3% em insegurança alimentar moderada e 13,1% em insegurança alimentar grave. Para a Região Sul, evidenciou-se que 51,8% dos domicílios estavam em situação de segurança alimentar, 26,5% em insegurança alimentar leve, 11,8% em insegurança alimentar moderada e 9,9% em insegurança alimentar grave. Tais resultados podem sugerir maior vulnerabilidade aos habitantes do Rio de Janeiro e São Paulo, em comparação a Curitiba, em termos de insegurança alimentar.

O consumo de alimentos conforme grau de processamento industrial, na véspera do inquérito telefônico do VIGITEL nos anos 2019, 2020 e 2021, é prospectado no Gráfico 4, para as capitais brasileiras componentes da Rede de Liderança Climática.

Gráfico 4 – Consumo de alimentos in natura ou minimamente processados e de AUP na véspera do inquérito telefônico, por habitantes das capitais brasileiras integrantes da Rede *C40 Cities*, que responderam ao VIGITEL em 2019, 2020 e 2021



Fonte: VIGITEL (BRASIL, 2020; BRASIL, 2021; BRASIL, 2022b)

Como exposto, o consumo de alimentos *in natura* ou minimamente processados aumentou no Rio de Janeiro, no período de 2019 a 2021 (24,3% para 29,4% e depois, para 30,3%), com elevação no consumo de AUP em 2020 (19,9% para 20,6%) mas com redução de 2,8% em 2021. Em São Paulo, no ano de 2020, houve aumento no consumo tanto de alimentos *in natura* ou minimamente processados (26,3% para 30,1%) quanto de AUP (29,9% para 20,5%), com redução em ambos em 2021 (respectivamente, para 27,2% e 19,8%). Curitiba tem evidenciado redução no consumo de alimentos *in natura* ou minimamente processados (31,8% para 31,4% e depois, para 31,2%), às custas na elevação no consumo de AUP (21,8% para 24,0% e depois, para 25,2%) ao longo desses anos.

No que se refere ao ambiente alimentar, estudo técnico para mapeamento de desertos alimentares da CAISAN (BRASIL, 2018) encontrou uma maior densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos do tipo misto (54%) e daqueles que vendem AUP (31%), além de uma baixa densidade daqueles que vendem alimentos *in natura* (15%), em metrópoles brasileiras, considerando-se o universo amostral de 192.206 estabelecimentos. Constata-se que, à medida que o porte da cidade cresce, aumenta o número de estabelecimentos que comercializam AUP por habitante, enquanto que regride a densidade de estabelecimentos que comercializam *in natura* ou mistos.

Estabelecimentos para aquisição predominante de alimentos *in natura* compreendem

peixarias, hortifrutigranjeiros, açougues em todo o Brasil e serviços ambulantes apenas no caso de Curitiba. Estabelecimentos que predominantemente comercializam AUP são: lanchonetes, lojas de conveniência, varejistas de doces, bares em todo o Brasil, além de serviços ambulantes e cantinas no Rio de Janeiro. Estabelecimentos mistos, que comercializam os diversos tipos de alimentos conforme grau de processamento industrial, incluem: hipermercados, restaurantes, padarias, fornecimento de alimentos preparados para consumo domiciliar de todo o Brasil, assim como supermercados nos três grandes centros urbanos mencionados nesta tese e cantinas de São Paulo e Curitiba (BRASIL, 2018).

Com relação aos municípios integrantes da Rede *C40 Cities*, o Mapa da CAISAN aponta para as seguintes densidades de estabelecimentos saudáveis a cada 10 mil habitantes, respectivamente, para o Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba: 27,33; 37,38; e 40,61. As densidades de estabelecimentos não saudáveis a cada 10 mil habitantes consistem em 20,29; 26,78; e 17,96 para Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba (BRASIL, 2018). Por conseguinte, sugere-se maior acessibilidade física e disponibilidade de alimentos *in natura* ou minimamente processados em Curitiba e de AUP em São Paulo.

Na particularidade do município do Rio de Janeiro, Castro Junior (2018) encontrou maior densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos em áreas de maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), porém, às custas da maior disponibilidade de AUP, configurando-se pântanos alimentares, ao passo que em áreas mais alijadas socialmente sobressaem desertos alimentares.

6 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de abordagem exploratória, descritiva e analítica, fundamentada no polo epistemológico pelo Materialismo Histórico-Dialético, em investigação contínua de totalidade, historicidade e contradição.

A coleta de dados foi totalmente realizada em ambiente virtual, em virtude das recomendações de isolamento social na vigência da pandemia da Covid-19 e do distanciamento geográfico entre os participantes, dividindo-se em duas etapas:

- 1) aplicação de questionário eletrônico do tipo semiestruturado, com interação assíncrona, por meio de ferramenta própria de formulário *online* com produção de banco de dados, complementado pela anexação de políticas públicas, planos municipais e marcos regulatórios inerentes à revisão de sistemas alimentares;
- 2) condução de entrevista coletiva por meio de oficinas síncronas em plataforma de videoconferência.

Inicialmente, o público-alvo pretendido compreenderia representantes das Prefeituras das Cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba, inseridos em secretarias estratégicas para mobilização intersetorial da revisão de sistemas alimentares, com suporte da Rede *C40 Cities*.

Os pontos focais de delegação junto à rede de liderança climática consistem na Coordenadoria Geral de Relações Internacionais e Cooperação (CGRIC) do Rio de Janeiro; na Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo; e na Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA) de Curitiba.

A consultoria técnica envolvida com a articulação intersetorial para revisão de sistemas alimentares é exercida pela Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento (SMFP) do Rio de Janeiro; pela Secretaria Municipal de Educação de São Paulo; e pela Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN) de Curitiba.

Os cuidados éticos referentes aos princípios legais da pesquisa com seres humanos, baseados na liberdade, dignidade humana e compromisso social da ciência foram respeitados, como exposto nas Resoluções 466/2012 e 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde e no Regimento Interno do Comitê de Ética em Pesquisa da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca.

Diante da inexistência de Comitês de Ética em Pesquisa para as Secretarias específicas das três cidades, concedeu-se à Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca a autonomia para apreciação ética quanto à pesquisa, corroborada por termos de anuência institucional

presentes no **ANEXO A**.

Riscos inerentes ao acesso à Internet, como o extravio de dados, foram minimizados em consideração à Lei Geral de Proteção de Dados de 2019, pelo uso de ferramentas com políticas de privacidade estabelecidas e com acesso institucional pela ENSP/Fiocruz, como *RedCap* (<https://www.getredcap.com/privacy/>) e *Zoom* (<https://zoom.us/pt-pt/privacy.html>).

Para participação em ambas etapas de coleta de dados, os membros dos municípios receberam Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (**APÊNDICE A**), que foi assinado pelos responsáveis pela consultoria técnica em sistemas alimentares de cada metrópole junto à Rede *C40 Cities*.

Destaca-se a recusa pelo município de São Paulo mesmo após a formalização de anuência institucional, alegando-se a impossibilidade de mobilizar diferentes setores da Administração Direta para o alcance das respostas esperadas no primeiro instrumento aplicado.

Assim sendo, houve hiato considerável no retorno daquele município, esgotando-se o prazo de 40 dias para preenchimento do questionário semiestruturado pelas cidades. O único contato finalmente concretizado com representante da capital paulista, após tentativas sucessivas, deu-se em dezembro de 2021, resultando em lacuna naquele mês segundo o cronograma de pesquisa.

O retorno de São Paulo teve discurso de rejeição, rispidez e enaltecimento do município frente aos demais, indicando um contexto político instável e de incentivo restrito à pesquisa avaliativa sobre processos internos, possível descontinuidade do plano de ação estipulado com a Rede *C40 Cities* e fragilidade na comunicação interinstitucional.

Cabe ressaltar que a substituição do Prefeito Bruno Covas, falecido em maio de 2021, por seu vice, Ricardo Nunes, deve ter provocado movimentação na estrutura organizacional e em cargos comissionados da Prefeitura de São Paulo; além da fragilidade em articulações políticas pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido ao qual se vinculava o Prefeito em exercício, em momento que antecedia eleições para outras esferas federativas.

Com isso, o público-alvo passou a ser delimitado às Prefeituras do Rio de Janeiro e de Curitiba, cujos representantes preencheram o questionário eletrônico semiestruturado (**APÊNDICE B**), construído a partir de categorias analíticas definidas *a priori*, discriminadas no Quadro 1:

Quadro 1 – Relação das categorias analíticas orientadoras da primeira etapa de coleta de dados do estudo

Polo Epistemológico – Categorias Metodológicas
Materialismo Histórico-Dialético (totalidade, historicidade, contradição)
Polo Teórico – Categorias Teóricas
Síndemia Global Sistemas alimentares Políticas públicas de alimentação e nutrição VAN SAN GAPB Dieta de Saúde Planetária
Polo Morfológico – Categorias Operacionais
Implementação do plano de revisão de sistemas alimentares municipais Implementação de políticas públicas municipais de alimentação e nutrição VAN nos municípios Acessibilidade física e disponibilidade de alimentos nos municípios Acessibilidade financeira a alimentos nos municípios PAAS nos municípios
Pólo Técnico – Categorias Empíricas
<p>Implementação do plano de revisão de sistemas alimentares municipais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assinatura da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação; - Estratégias para adesão às metas da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação; - Entraves para adesão às metas da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação; - Complementação ao plano de revisão de sistemas alimentares municipais em função da pandemia da Covid-19. <p>Implementação de políticas públicas municipais de alimentação e nutrição:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementação de políticas municipais de alimentação e nutrição; - Contemplação do tema “alimentação e nutrição” no Plano Diretor dos municípios; - Implementação de políticas municipais de segurança alimentar e nutricional; - Elaboração de planos municipais de segurança alimentar e nutricional; - Deliberações da CAISAN e do COMSEA; - Implementação de políticas municipais de abastecimento alimentar. <p>VAN nos municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Monitoramento do estado nutricional da população adulta nos municípios; - Monitoramento do consumo alimentar da população adulta nos municípios; - Monitoramento do consumo de carne vermelha, laticínios e AUP pela população adulta dos municípios; - Monitoramento da densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos nos municípios; - Monitoramento da IAN nos municípios; - Repercussões da pandemia da Covid-19 sobre a SAN nos municípios; - Monitoramento do desperdício e de perdas de alimentos nos municípios. <p>Acessibilidade física e disponibilidade de alimentos nos municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existência de centrais municipais de abastecimento alimentar; - Provisão alimentar por programas institucionais dos municípios; - Distribuição e gestão de hortas urbanas municipais; - Distribuição e gestão de feiras urbanas municipais; - Contemplação da agricultura familiar e produção agroecológica em programas institucionais dos municípios; - Redução na oferta de carne vermelha, laticínios e AUP em programas institucionais dos municípios; - Intervenções sobre a densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos nos municípios; - Controle de desperdício e perdas de alimentos nos municípios.

Acessibilidade financeira a alimentos nos municípios:

- Enfrentamento da IAN nos municípios;
- Controle social no enfrentamento da IAN nos municípios;
- Enfrentamento da IAN nos municípios a partir da pandemia da Covid-19;
- Incentivos ou desincentivos fiscais à comercialização de alimentos conforme seu grau de processamento industrial, pelos municípios.

PAAS:

- Promoção e publicidade de alimentos *in natura* ou minimamente processados nos municípios;
- Prevenção de conflitos de interesses entre a indústria de alimentos, saúde e sustentabilidade pelos municípios;
- Regulação da PAAS nos municípios;
- Regulação da comercialização e publicidade de AUP nos municípios.

Fonte: Autoria própria (2023).

As categorias operacionais estruturaram eixos orientadores de categorias empíricas convertidas em perguntas que fizeram emergir ideias-força e núcleos de sentido captados pela análise de conteúdo fundamentada em Bardin (2016).

Para a segunda etapa de coleta de dados, que consistiu em entrevista coletiva, projetaram-se três oficinas virtuais com duração de até 3 horas cada, promovidas em junho e julho de 2022, com a participação do Delegado e dos Consultores Técnicos de cada Prefeitura junto à Rede *C40 Cities*, além da extensão do convite a representantes da ATAN, do COMSEA e da CAISAN.

Com relação a possíveis riscos de constrangimento pela interação síncrona em ambiente virtual ou dano emocional em caso de exaltação de ânimos provocada por divergências entre os participantes, consideraram-se como medidas de intervenção a suspensão da videoconferência e o acolhimento, com encaminhamento a serviço psicoterapêutico de retaguarda. Reconhecendo-se o risco de identificação indireta dos participantes, por se tratar de um número restrito e com funções específicas em órgãos públicos de gestão, optou-se pela omissão de seus nomes nos resultados desta tese.

O planejamento do roteiro e das questões diretivas da segunda etapa de coleta de dados (**APÊNDICE C**) foi determinado pelas unidades de registro e contexto emergentes da análise de conteúdo do questionário semiestruturado, com o propósito de provocar tensionamentos que pudessem preencher silenciamentos ou minimizar dúvidas inerentes ao primeiro instrumento. Também foram atualizadas questões diante da dinamicidade da temática e foram fomentadas discussões que permitissem o intercâmbio de experiências entre os grandes centros urbanos. Com isso, as categorias empíricas foram reformuladas, como descrito no Quadro 2:

Quadro 2 – Relação das categorias analíticas orientadoras da segunda etapa de coleta de dados do estudo

Pólo Técnico – Categorias Empíricas
<p>Implementação do plano de revisão de sistemas alimentares municipais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Influência do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS) na revisão do sistema alimentar do Rio de Janeiro; - Influência do PLAMSAN na revisão do sistema alimentar de Curitiba. <p>Implementação de políticas públicas municipais de alimentação e nutrição:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Situação da Política Municipal de Alimentação e Nutrição (PMAN) no Rio de Janeiro; - Interlocução entre o PLAMSAN das cidades, o GAPB e a Dieta de Saúde Planetária; - Situação da Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PMSAN) de Curitiba. <p>VAN nos municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consideração do SISVAN para o processo de revisão de sistemas alimentares municipais; - Referências sobre densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos adotadas pelos municípios. <p>Acessibilidade física e disponibilidade de alimentos nos municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Distribuição e gestão das feiras livres e orgânicas nos municípios; - Existência de mercados municipais tradicionais e agroecológicos; - Distribuição e gestão de hortas urbanas nos municípios; - Contemplação da agricultura familiar e produção agroecológica nos programas de alimentação escolar dos municípios; - Distribuição e gestão de programas da SMSAN de Curitiba; - Provisão alimentar por programas institucionais em Curitiba. <p>Acessibilidade financeira a alimentos nos municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Controle social no enfrentamento da IAN nos municípios; - Distribuição e gestão de restaurantes populares nos municípios; - Funcionamento de programas de transferência de renda para enfrentamento da IAN nos municípios; - Contemplação do GAPB em cozinhas comunitárias municipais; - Intervenções sobre a densidade de estabelecimentos varejistas na implementação de programas municipais de SAN; - Situação de políticas fiscais para taxação e subsídio de alimentos nos municípios. <p>PAAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contemplação do GAPB e da Dieta de Saúde Planetária em eventos municipais comemorativos da alimentação adequada e saudável; - Prevenção de conflitos de interesses entre a indústria de alimentos, saúde e sustentabilidade em megaeventos promovidos pelos municípios; - Existência de projeto de lei sobre regulação da comercialização e publicidade de AUP nos municípios.

Fonte: Autoria própria (2023).

Os registros audiovisuais dos encontros síncronos foram autorizados pelos participantes e a transcrição do áudio das oficinas foi realizada pelo *software* Amberscript® e subsidiada pelo Programa de Excelência Acadêmica da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível

Superior (Proex/Capes).

A conferência de conteúdo do áudio e a interpretação audiovisual foram conduzidas ao longo do mês de agosto de 2022, com revisão subsequente dos vídeos para ratificação da comunicação não verbal. Procedeu-se com análise de discurso inspirada na linha francesa de Pêcheux, adaptada por Orlandi (1999), cujas guias de análise foram definidas a partir dos objetivos específicos desta tese e emanaram núcleos significantes resultantes da interlocução entre os participantes.

O cronograma planejado e executado para desenvolvimento desta Tese está prospectado no Quadro 3.

Quadro 3 – Cronograma da Tese

ETAPA	2021												2022												2023		
	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M		
Cumprimento de créditos																											
Levantamento bibliográfico																											
Qualificação do projeto de Tese																											
Cadastro do projeto de Tese na Plataforma Brasil																											
Intermediação para anuência das Secretarias relacionadas à Rede C40 Cities																											
Submissão e apreciação do projeto de Tese pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Ensp/Fiocruz																											
Cadastro do questionário semiestruturado na plataforma RedCap de acesso institucional																											
Aplicação do questionário semiestruturado em meio digital																											
Análise de conteúdo do questionário semiestruturado																											
Análise de conteúdo de planos municipais anexados ao questionário																											
Articulação de agendas para oficinas																											
Elaboração do roteiro do grupo focal																											
Reuniões de oficinas em plataforma digital Zoom de acesso institucional																											
Análise de discurso das oficinas																											
Elaboração da Tese																											
Defesa da Tese																											

Fonte: Autoria própria (2023).

7 RESULTADOS

7.1 CARACTERIZAÇÃO DOS PARTICIPANTES

Em ambos municípios considerados neste estudo, os participantes ocupam níveis gerenciais estratégicos e táticos da Administração Direta das Prefeituras.

No Rio de Janeiro, a definição da Delegação junto à Rede C40 *Cities* aponta para critérios de priorização política de órgãos mais diretamente ligados ao Gabinete do Prefeito, por concentrarem acordos internacionais e planejamento estratégico a partir da mediação com outras secretarias que expressam transversalidade com o eixo de sistemas alimentares. Exercem essas funções, profissionais alocados em níveis hierárquicos superiores e vinculados por cargos comissionados na CGRIC e na SMFP.

Em Curitiba, a definição da Delegação junto à Rede C40 *Cities* aponta para critérios de priorização técnica inerente à sustentabilidade, elemento motriz da Rede de Liderança Climática com vistas à redução na emissão de GEE pelo modelo de desenvolvimento dos centros urbanos. Ocupa essa função, servidor estatutário de carreira, que atua em nível de Assessoria Técnica na SMMA.

Na escolha da Consultoria Técnica em sistemas alimentares, foram definidos para o município do Rio de Janeiro, dois profissionais que atuam em níveis de Coordenação e de Assessoria na SMFP, porém servidores estatutários de carreira. Em Curitiba, trata-se de profissional ocupante de cargo comissionado, atribuído da Direção de determinado órgão da SMSAN.

Com relação ao primeiro instrumento de coleta de dados – questionário semiestruturado aplicado em meio eletrônico no período de outubro a novembro de 2021 – o preenchimento foi mediado pelos Consultores Técnicos do Rio de Janeiro, que mobilizaram algumas secretarias para a obtenção de respostas, por meio da fragmentação dos blocos do questionário e encaminhamento por correio eletrônico, sem interlocução direta. Além da SMFP, outras Secretarias Municipais respondentes incluíram: Saúde (SMS); Assistência Social (SMAS); Educação (SME); Meio Ambiente da Cidade (SMAC); Desenvolvimento Econômico, Inovação e Simplificação (SMDEIS).

No caso de Curitiba, o preenchimento foi iniciado pela SMMA e complementado pela SMSAN, sendo personificado, respectivamente, nas figuras do Delegado, do Consultor Técnico e das nutricionistas da segunda secretaria.

A fim de minimizar incompletudes e imprecisões decorrentes da análise de conteúdo do

questionário semiestruturado, deu-se prosseguimento à segunda etapa de coleta de dados, em que foram realizadas oficinas quinzenais em ambiente virtual, no período de junho a julho de 2022. Efetivamente, houve a presença do Delegado de Curitiba junto à Rede *C40 Cities*; de Consultores Técnicos do Rio de Janeiro e de Curitiba; de nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro; de nutricionista representante da Secretaria Municipal de Saúde (SMS) do Rio de Janeiro junto à CAISAN; e de nutricionistas da SMSAN de Curitiba. Cabe frisar que um dos participantes de Curitiba ocupa a função de Vice-Presidente do COMSEA, assim como se destaca atuação pregressa das nutricionistas daquela cidade em outros setores municipais, inclusive a ATAN, localizada na SMS.

Dentre os 8 participantes, havia profissionais com graduação em Nutrição, Agronomia, Engenharia Ambiental, Geografia e Arquitetura, com especializações em Saúde Coletiva, SAN, Agroecossistemas, Geoprocessamento e Planejamento Urbano. Os servidores estatutários de cada cidade possuíam tempo médio de atuação na Administração Direta de 16,5 anos, ao passo que o profissional comissionado havia sido convidado para atuar em Curitiba cerca de 5 anos antes deste estudo (2017). Ressalta-se que todos os participantes eram considerados importantes referências municipais em suas áreas de concentração.

Para fins de contextualização político-partidária, é digno de nota que os prefeitos de ambas municipalidades se filiavam ao Partido Social Democrático (PSD) no lapso temporal desta pesquisa. De acordo com seus princípios e valores, o partido considera a possibilidade de “transitar em diferentes vias ideológicas de acordo com a conveniência da conjuntura, defendendo a iniciativa privada e a liberdade econômica em concomitância a um Estado forte, regulado, mas democrático e com prioridades sociais” (PSD, 2022). Tal fluidez pretensamente conciliatória de interesses públicos e privados parece corroborar com marcas dos governos municipais de Rafael Greca e Eduardo Paes, respectivamente, em Curitiba no Rio de Janeiro.

No Plano de Governo do Prefeito Rafael Greca de Macedo para o período 2021-2024 (Viva Curitiba), destacam-se pilares concernentes à sustentabilidade, solidariedade e cidadania, com ênfase em SAN (TSE, 2022b), que ratificaram prioridade à mitigação de mudanças climáticas pela revisão do sistema alimentar municipal mediante sua reeleição. Embora herdeiro de oligarquias políticas emergentes desde o período colonial, fato criticado em ensaios sobre clientelismo e nepotismo (PEREIRA, 2016a; PEREIRA, 2016b), não parece haver correlação direta em sua genealogia com interesses econômicos particulares ligados ao sistema alimentar municipal; apenas concentração de influência no Poder Judiciário e no desenvolvimento rodoviário e planejamento urbano da região metropolitana paranaense.

Ultimamente, o município tem sido reconhecido como modelo nacional por ações progressistas e inovadoras, notadamente permeadas por parcerias público-privadas (STROHER, 2014).

O Plano de Governo de Eduardo Paes para o período 2021-2024 (A Certeza de um Rio Melhor) menciona prioridade a investimentos sociais, ampliação do programa de transferência de renda de recorte municipal e implantação de novos restaurantes populares (TSE, 2022a), sem menção específica ao termo SAN, mas incluindo aspectos importantes para ampliar a acessibilidade financeira a alimentos pela população carioca. Em seus primeiros mandatos (2009-2016), Paes foi reconhecido como prefeito realizador, em função da execução de megaeventos como os Jogos Olímpicos, com a proposta de um legado atravessado por críticas quanto à transparência de parcerias público-privadas estabelecidas e gestão de alto desempenho com foco em meritocracia e pragmatismo, suscetível a assédio moral, aplicada aos servidores e funcionários públicos (JUSTIÇA GLOBAL, 2020).

Em ambas metrópoles, sobressai a crítica de que suas políticas de urbanização e habitação têm promovido, historicamente, segregação socioespacial, o que pode inclusive ter interferido desproporcionalmente sobre a acessibilidade física e disponibilidade de alimentos entre as regiões administrativas com oportunidades distintas de alcance de direitos constitucionais (STROHER, 2014; JUSTIÇA GLOBAL, 2020).

7.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO DO QUESTIONÁRIO

A análise de conteúdo do questionário semiestruturado e dos documentos anexados pelos municípios do Rio de Janeiro e de Curitiba resultaram em ideias-força expressas por unidades de registro e na produção de sentidos sintetizados em unidades de contexto, que estão destrinchadas a seguir e no **APÊNDICE C**. Para a formulação de inferências e interpretações, foram consideradas regras de exaustividade, representatividade, pertinência e homogeneidade, sem depreciar aspectos particulares de cada municipalidade.

Implementação do plano de revisão de sistemas alimentares municipais

Constatou-se que nenhum dos dois municípios havia efetivado a assinatura da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação, firmada nos eventos da rede de liderança climática *C40 Cities*, em 2019.

A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) destacou entraves da ordem de governança em promover a articulação entre diferentes secretarias municipais que abordam

direta ou transversalmente a temática, devido à difusão e isolamento dessas ações dentro da municipalidade. Embora não tenha sido dada continuidade específica ao plano da Rede *C40 Cities*, revelou-se que algumas metas do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS) convergiam com recomendações do GAPB e a Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação, notadamente aquelas inseridas na aspiração “Alimentação Saudável e Produção Agroecológica”. De forma equivalente, o PLAMSAN de Curitiba, delimitado ao período de 2020 a 2023, também contempla demandas legítimas congruentes com as referências técnicas consideradas para elaboração da referida declaração.

A Prefeitura da Cidade de Curitiba (PCC) informou desconhecimento sobre os entraves para assinatura da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação no momento da primeira etapa de coleta de dados.

Para as duas cidades, ressaltaram-se lacunas sobre a complementação do plano de revisão de sistemas alimentares municipais em função da pandemia da Covid-19, corroborando com a negativa concretização da assinatura da declaração e a não efetivação de estratégias e prioridades para persecução das metas estabelecidas.

Implementação de políticas públicas municipais de alimentação e nutrição

Os representantes das duas cidades apontaram a inexistência de políticas públicas municipais de alimentação e nutrição, de SAN e de abastecimento alimentar, nem implementadas, sequer em processo de implementação. Todavia, em virtude da inserção prévia do pesquisador na ATAN do município do Rio de Janeiro, sabe-se da formulação da Política Municipal de Alimentação e Nutrição (PMAN), no início da década de 2010, tendo sido acrescida de atualizações pertinentes às diretrizes alimentares nacionais vigentes e apreciação por diversas pastas da PCRJ, ao menos até o ano de 2020, mas sem a efetiva publicação até o período de elaboração desta tese.

A importância da consolidação de uma política ou estratégia de abastecimento alimentar com vistas ao desenvolvimento econômico e social é frisada no Plano Diretor dos dois municípios. A PCRJ enfatiza a necessidade de resgate da vocação agrícola urbana e o incentivo à agroecologia, ao passo que a PCC demarca estratégias promotoras de SAN previstas em seu Plano Diretor. A existência de uma Secretaria com esta finalidade, no município de Curitiba, denota prioridade ao tema, muito embora ainda não tenha sido implementada uma política pública.

No Rio de Janeiro, o PDS prevê a meta de implementação da Política Municipal de

Segurança Alimentar e Nutricional (PMSAN) até 2029, enquanto que, em Curitiba, o II PLAMSAN inclui essa demanda legítima com prazo até encerramento do quadriênio, em 2023.

Por meio do PDS carioca, está prevista a meta de implementação do I PLAMSAN até 2029, o que de fato se encontra em andamento, em fase de construção coletiva por meio de oficinas intersetoriais e representação da sociedade civil.

Em Curitiba, o PLAMSAN já está na sua segunda versão, enfatizando a necessidade de revisão do sistema alimentar do município, com vistas à sustentabilidade, resiliência e soberania alimentar, diante de pontos críticos vigentes como o desperdício de alimentos e consumo excessivo de AUP na cidade.

As principais deliberações da CAISAN e do COMSEA informadas pelo Rio de Janeiro compreenderam: 1) discussões sobre diagnóstico e intervenção quanto à IAN, radicalizada ao longo da pandemia da Covid-19; 2) planejamento da Semana de Alimentação Carioca, destinada à PAAS, envolvendo temas como agricultura urbana, SAN e soberania alimentar; 3) realização de reuniões periódicas para elaboração do I PLAMSAN.

Apesar do aprofundamento de ações voltadas para SAN na municipalidade ao longo do questionário de pesquisa, a PCC não detalhou informações sobre as principais deliberações da CAISAN e do COMSEA à época.

VAN nos municípios

Os representantes da PCRJ apontaram o desconhecimento acerca de indicadores do estado nutricional da população adulta carioca, acessíveis por meio de consulta a relatórios públicos do SISVAN (BRASIL, 2022a) e do VIGITEL (BRASIL, 2020; BRASIL, 2021; BRASIL, 2022b) para os anos de 2019, 2020 e 2021, conforme apresentado nos Gráficos 1 e 2 expostos no Capítulo 6 desta tese.

A PCC não apresentou os resultados dos indicadores, mas demonstrou ciência dos pontos de corte de IMC considerados para avaliação nutricional. No II PLAMSAN, existe a estimativa de pelo menos 60% da população adulta com excesso de peso em 2019, o que se aproxima da média entre as frequências encontradas pelo SISVAN (70% da combinação de sobrepeso com obesidade) e pelo VIGITEL (53,7% para excesso de peso) para aquele ano. Cabe frisar que entre as demandas legítimas do II PLAMSAN, está o monitoramento o estado nutricional da população em geral.

Embora também haja a disponibilidade de relatórios públicos do SISVAN com marcadores referentes ao consumo alimentar da população adulta, encontrou-se alimentação ínfima do sistema, para ambos os municípios.

Sobre indicadores de consumo alimentar pela população adulta, a PCRJ admitiu o desconhecimento da informação, ao passo que a PCC relatou que tais indicadores não são produzidos pelo município, levando-os a recorrer aos resultados do inquérito telefônico VIGITEL, cujos marcadores foram apenas citados.

No que se refere aos indicadores de consumo de carne vermelha, laticínios e AUP, alvos da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação, a PCRJ admitiu desconhecimento da informação e a PCC apontou a inexistência de rotina de produção desses indicadores pelo município. De fato, indicadores oficiais de consumo alimentar de carne vermelha e laticínios, dispostos no Gráfico 3 do Capítulo 6 desta tese, provenientes da POF 2017-2018, são estratificados por Região do País, e não por cidade. Sobre o consumo de alimentos conforme grau de processamento industrial, seus indicadores são acessíveis pela consulta aos relatórios do VIGITEL, que estão discriminados por município, para os anos 2019, 2020 e 2021, no Gráfico 4 disposto no Capítulo 6 desta tese (BRASIL, 2020; BRASIL, 2021; BRASIL, 2022b).

O município do Rio de Janeiro demonstrou desconhecimento quanto a indicadores da densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos conforme o grau de processamento industrial predominantemente comercializado. No entanto, ao longo do questionário expressou noção sobre o conceito de desertos e pântanos alimentares, indicando metas do PDS para redistribuição dos estabelecimentos pela revisão do zoneamento urbano. Denota algum grau de ciência, seja do Mapa de Desertos Alimentares da CAISAN (BRASIL, 2018) ou dos resultados da tese de Castro Junior (2018) para a cidade do Rio de Janeiro.

O município de Curitiba referiu a inexistência de pesquisas ou levantamentos sobre a densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos na cidade, mas no elenco de demandas legítimas do II PLAMSAN, inclui-se a necessidade de identificação de desertos e pântanos alimentares.

Para indicadores de IAN, as metrópoles seguiram a mesma tendência, de afirmar desconhecimento ou falta de mapeamento em âmbito municipal. Todavia, o II PLAMSAN de Curitiba traz os números absolutos de 115.000 famílias em situação de vulnerabilidade social e 33.000 famílias em extrema pobreza, em 2019. O município ressaltou a adoção da referência da EBIA (SEGALL-CORRÊA, 2020), para busca ativa de famílias nessa condição.

As respostas de ambos municípios sobre repercussões da pandemia da Covid-19 sobre IAN de suas populações foram evasivas. O Rio de Janeiro destacou o impacto do isolamento social e do adoecimento pelo coronavírus sobre indicadores socioeconômicos em âmbito nacional, sem refinar para a municipalidade. Curitiba alegou a inexistência de pesquisas ou

levantamentos com esse fim.

O município do Rio de Janeiro salientou a ausência de indicadores confiáveis acerca de desperdício e perdas de alimentos, mas tem incluída a meta desse monitoramento em equipamentos públicos até 2026 e em resíduos de coleta domiciliar e comercial até 2029, em seu PDS. Embora Curitiba tenha pontuado a inexistência de pesquisas ou levantamentos sobre a temática na cidade, o II PLAMSAN indica o desperdício de 30% dos alimentos produzidos no ano de 2019.

Acessibilidade física e disponibilidade de alimentos nos municípios

Apesar da ausência de centrais municipais de abastecimento alimentar, o Rio de Janeiro pretende criar o Mercado Municipal Agroecológico e o Sistema Patrulha Agrícola, para escoamento da produção, até 2026, conforme o PDS. Já em Curitiba existe a central de distribuição do Programa Armazém da Família, cujo objetivo é promover o DHAA a famílias de baixa renda, pela comercialização de alimentos básicos e de primeira necessidade, com valores médios até 30% abaixo dos praticados na rede varejista, contribuindo também para a dimensão de acessibilidade financeira.

Quando inquiridos sobre a provisão alimentar institucional, o município do Rio de Janeiro citou restaurantes populares, alimentação hospitalar, escolar e hortas cariocas. Curitiba destacou uma diversidade considerável de equipamentos sob gestão da SMSAN, que inclui restaurantes populares, Programa Armazém da Família, Projeto Mesa Solidária, Programa Banco de Alimentos e Auxílio Alimentar. Contudo, parece ter ocultado outros órgãos contemplados com a provisão alimentar, vinculados à Educação e à Saúde, como exemplo.

No que se trata da gestão e distribuição de hortas cariocas, a PCRJ referiu a existência de 48 unidades produtoras, distribuídas em todas as áreas de planejamento da cidade, com predomínio em áreas socialmente vulneráveis, inclusive marcadas por conflito permanente com o narcotráfico ou milícias. Com base no indicador de produção de 82 toneladas de alimentos destinados a 60.000 famílias e 30.000 alunos da rede municipal de ensino, o PDS prevê a meta de aumentar a produção anual de gêneros alimentícios em 30%, até 2024, por meio da ampliação do número de áreas contempladas pelo programa e apoio a iniciativas da sociedade civil.

Em Curitiba, hortas comunitárias, escolares e institucionais são geridas pelo Programa de Agricultura Urbana da SMSAN, que disponibiliza apoio técnico para análise de viabilidade de implantação, insumos para preparo do solo e plantio, treinamento sobre cultivo, manutenção

e colheita. Algumas dessas hortas recebem vermicomposteiras da Fazenda Urbana para utilização como adubo orgânico. Dentre as demandas legítimas do II PLAMSAN, estão a implantação de hortas urbanas em locais públicos ociosos e a estruturação de 10 hortas escolares de referência, com a distribuição de uma por regional.

O Rio de Janeiro referiu a existência de 162 feiras livres, 35 feiras móveis e 18 feiras orgânicas, cabendo à gestão municipal o ordenamento do espaço público, o cadastramento e a fiscalização. Consoante o PDS, pretendia-se que o Conselho Gestor das Feiras Orgânicas fosse restabelecido ainda em 2022.

Curitiba informou sobre a presença de 38 feiras livres diurnas, 17 feiras livres noturnas, 12 feiras orgânicas diurnas e 2 feiras orgânicas noturnas, além da concentração de cooperativas da agricultura familiar em uma feira semanal, instalada no Centro. Na vigência da pandemia da Covid-19, oportunizou-se a encomenda pelo *site* das Feiras Livres, lançado em 2020, com entregas por *delivery*.

Com relação à inserção da agricultura familiar e produção agroecológica periurbana na alimentação institucional, a PCRJ informou haver prioridade ao PNAE, presente em mais de 1.500 escolas municipais. Não ficou claro o percentual de gêneros oriundos desse tipo contrahegemônico de produção, nem o dimensionamento das escolas alcançadas. O PDS fazia menção à meta de elaboração de instrumentos de aquisição desses gêneros para provisão institucional, até o fim de 2022, assim como de promover a revisão da legislação municipal para produção e comercialização agrícola intraurbana em chamados Corredores Verdes, até 2026.

Em Curitiba, foram explicitados dois programas que fomentam a agricultura familiar e a agroecologia – o Programa de Desenvolvimento Produtivo Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (Pró-Metrópole) e o Programa de Desenvolvimento Agroalimentar da Região Metropolitana de Curitiba (PRODAM). Vinculados à SMSAN, os programas recebem apoio técnico da Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento do Paraná, da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural, da Agência de Defesa Agropecuária do Paraná, do Centro Paranaense de Referência em Agroecologia, do Centro Estadual de Abastecimento do Paraná, da Federação de Agricultura do Estado do Paraná, da Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores Familiares do Estado do Paraná e da Cooperativa de Crédito Cresol.

O PRODAM viabiliza a comercialização de produtos das cooperativas no Programa Armazém da Família e no Mercado do Produtor no Centro Estadual de Abastecimento do Paraná, além da provisão de gêneros para a alimentação escolar por meio do PNAE, convertida em *kits* distribuídos aos alunos durante o isolamento social determinado pela pandemia.

Conforme o II PLAMSAN, o percentual de alimentos adquiridos de agricultores familiares para a alimentação escolar atingiu 22% em 2019. O II PLAMSAN prevê as demandas de criação de políticas que facilitem e incentivem a produção de alimentos orgânicos, assim como o aumento de sua destinação para a alimentação escolar.

Com relação à adesão às recomendações da Dieta de Saúde Planetária e do GAPB, que culminaram no conteúdo da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação, nenhuma das cidades estabeleceu metas para redução na oferta de carne vermelha e laticínios em seus programas institucionais. Com relação à oferta de AUP, somente o Rio de Janeiro afirmou ter estabelecido sua restrição no descritivo de Termos de Referência destinados à contratação de serviços de alimentação e nutrição em unidades de saúde e em restaurantes populares.

Sobre a redistribuição da densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos por meio da revisão do zoneamento urbano, em seu PDS, o município do Rio de Janeiro pretende criar pontos de venda de produtos da agricultura familiar acessíveis à população periférica, até 2022; dobrar o número de estabelecimentos varejistas que predominantemente comercializam alimentos *in natura* nas regiões administrativas classificadas como desertos alimentares, até 2026; e regulamentar um número máximo de estabelecimentos varejistas que predominantemente comercializam AUP por região administrativa, até 2029. O município mencionou, ainda, a previsão de criação de novas feiras livres em bairros desprovidos das mesmas, de modo a ampliar a acessibilidade física e a disponibilidade de alimentos *in natura* ou minimamente processados.

Apesar de também ter apontado a ausência de pesquisas ou levantamentos para monitoramento da densidade de estabelecimentos varejistas conforme o grau de processamento industrial dos alimentos por eles predominantemente comercializados, a PCC tem nas demandas do II PLAMSAN a priorização de desertos alimentares para ampliação do número de Sacolões da Família.

A fim de ilustrar medida de controle de desperdício e perdas de alimentos na cidade, a PCRJ exemplificou o termo de cooperação técnica firmado com a cidade alemã Colônia em 19/01/2022, para implementação de um centro de distribuição de alimentos (*in natura* ou minimamente processados) advindos de doações de supermercados e instalação de unidade de tratamento mecânico-biológico de resíduos sólidos urbanos, com produção de compostos orgânicos que subsidiem a agricultura familiar, hortas comunitárias e escolares. O PDS prevê o estabelecimento de um marco regulatório para redução de perdas de alimentos em 50%, até 2026; a promoção de capacitações em Boas Práticas de Produção de Alimentos para a rede

pública municipal, até 2022 e para produtores, transportadores e prestadores de serviços, visando reduzir perdas pós-colheita, até 2026; e a implantação de programa de redução de perdas e reaproveitamento de alimentos em toda a cadeia de comercialização (bares, restaurantes, centrais de abastecimento), até 2026.

Curitiba destacou a importância do Programa Banco de Alimentos na redução do desperdício, com aproveitamento integral de alimentos, revertidos para o preparo de refeições distribuídas pelo Projeto Mesa Solidária para famílias em vulnerabilidade social e IAN assistidas por entidades cadastradas na SMSAN. O Banco de Alimentos é abastecido por doações provenientes do Mercado Regional, Sacolões da Família, Feiras Livres, Fazenda Urbana e Armazéns da Família.

Citou-se, ainda, a existência do Programa Câmbio Verde, que promove o escoamento da safra de hortifruti oriundos de pequenos produtores da Região Metropolitana de Curitiba, por meio da troca por materiais recicláveis ou óleo de cozinha pela população, sendo que 4kg de produtos recicláveis ou 2 litros de óleo equivalem a 1kg de hortifruti.

Foram apontadas ações de EAN promovidas por meio da Unidade Móvel de SAN, em alusão ao Dia Internacional de Conscientização sobre Perda e Desperdício de Alimentos, em setembro de 2021.

Destacou-se a parceria com a Agência Curitibana de Desenvolvimento e Inovação, para otimização de recursos renováveis da Fazenda Urbana, incluindo a distribuição de vermicompostagem de resíduos orgânicos para hortas comunitárias.

Acessibilidade financeira a alimentos nos municípios

Como estratégia de enfrentamento da IAN na cidade, a PCRJ restringiu-se a mencionar os restaurantes populares. No entanto, apontou metas do PDS concernentes à redução em pelo menos 50% da população carioca abaixo da linha da pobreza, inclusão de 40% da população em situação de rua no mercado de trabalho até 2024 e abrangência de 100% das famílias em extrema pobreza em programas municipais de transferência de renda, além de fomentar transferências de alimentos próprios para consumo por meio de bancos alimentares, cantinas sociais, cozinhas comunitárias a populações vulneráveis, até 2026.

Curitiba elencou de forma mais abrangente seus programas sociais de enfrentamento da IAN, como: restaurantes populares, Armazém da Família, Projeto Mesa Solidária, Banco de Alimentos, Auxílio Alimentar Municipal, Hortas Urbanas, Fazenda Urbana e cozinhas comunitárias. Citou o projeto de implantação da Plataforma Virtual do Banco de Alimentos,

com intuito de aproximar empresas doadoras de alimentos e instituições sociais para atendimento a famílias em vulnerabilidade social.

O II PLAMSAN de Curitiba previa a criação do Banco de Alimentos e a gestão da xepa dos equipamentos da SMSAN para o mesmo – metas que já foram alcançadas. O documento também inclui demandas como a ampliação do número de restaurantes populares, priorizando alta vulnerabilidade social; a concessão de *voucher* dos restaurantes populares para pessoas em insegurança alimentar grave; a criação de cozinhas comunitárias em locais onde a população predominantemente não disponha de eletrodomésticos para conservação a frio e cocção de alimentos.

O controle social no enfrentamento da IAN foi pouco aprofundado nas respostas de ambos os municípios, que citaram as reuniões do COMSEA. A PCC também apontou as Conferências Municipais de SAN, realizadas a cada quadriênio (2011, 2015 e 2019), bem como encontros locais e regionais realizados por ocasião da elaboração do II PLAMSAN.

Enquanto a PCRJ afirmou desconhecimento de medidas municipais de ajuste no enfrentamento da IAN mediante a pandemia da Covid-19, a PCC trouxe múltiplas deliberações a partir do conhecimento acerca do prejuízo em nível nacional sobre os indicadores sociais.

As representações de Curitiba referiram a extensão do horário de distribuição do almoço nos cinco restaurantes populares da cidade e a oferta de refeições prontas para consumo no trabalho ou domicílio aos frequentadores. Realizou-se a ampliação do espaço utilizado em um dos restaurantes populares (Capanema) para o Projeto Mesa Solidária, bem como a implantação de novo ponto desse projeto, em Luz dos Pinhais.

Às famílias de estudantes da rede municipal de ensino cadastradas no Programa Bolsa Família, foi concedido crédito alimentar no valor de R\$ 70,00 (6,4% do salário-mínimo à época), repassados pela SME. Tais famílias também receberam cestas de alimentos enquanto as aulas presenciais estiveram suspensas. Famílias que já eram beneficiárias do Cartão Comida Boa do Governo Estadual passaram a receber crédito alimentar no valor de R\$ 50,00 (4,5% do salário-mínimo à época), para aquisição de gêneros alimentícios nos Armazéns da Família de Curitiba.

Pessoas em instabilidade econômica a partir da crise sanitária e/ou em vulnerabilidade e risco social, submetidas à avaliação técnica da Fundação de Assistência Social (FAS), passaram a ser contempladas com o Auxílio Emergencial Alimentar, no valor de R\$ 70,00 (6,4% do salário-mínimo à época), que deveria ser revertido em consumo nos Armazéns da Família, conforme Decreto Municipal 1289 de 10/08/2021.

Ambas cidades alegaram inexistência de incentivos ou desincentivos fiscais à comercialização de alimentos conforme seu grau de processamento industrial (*in natura* ou minimamente processados x AUP). Contudo, a PCRJ conta com a meta em seu PDS, de implementar de políticas fiscais de taxaço de bebidas adoçadas, até 2026. Por outro lado, em seu II PLAMSAN, que vigora até 2023, Curitiba pretende adequar o subsídio para o Armazém da Família conforme o grau de processamento industrial do alimento comercializado da seguinte maneira: concessão de 30% para alimentos *in natura* ou minimamente processados; 30% para alimentos processados; não concessão de subsídio para AUP.

PAAS nos municípios

A PCRJ referiu ações de promoção e publicidade de alimentos *in natura* ou minimamente processados na cidade por meio da realização de eventos comemorativos anuais, como a Semana Mundial de Alimentação, o Dia Mundial da Alimentação, a Semana de Alimentação Carioca e a Semana de Alimentação Escolar. Apontou a elaboração, pela ATAN, de materiais educativos destinados à população que frequenta a APS e a produção de conteúdo para redes sociais de órgãos institucionais da Prefeitura, para disseminação de informações sobre alimentação adequada e saudável aos seus seguidores. Ademais, o PDS conta com a meta de promover e difundir, rotineiramente, campanhas de *marketing* e educativas valorizando o consumo de alimentos *in natura* e advertindo sobre os efeitos do consumo de AUP.

A PCC demarcou a realização de ações educativas intersetoriais anuais em comemoração ao Dia Mundial da Alimentação, inspiradas no GAPB.

Evidenciou-se o projeto curitibano Saúde na Nota, integrante da Campanha Comida de Verdade, promovida em articulação entre a SMSAN e a Secretaria Municipal de Comunicação Social (SMCS), com vistas à promoção de criticidade e autonomia em escolhas alimentares, a partir da impressão de alertas sobre o grau de processamento industrial junto à nota fiscal dos alimentos adquiridos no Armazém da Família.

Por meio de aplicativo de mensagens instantâneas, a SMSAN envia semanalmente conteúdos sobre alimentação adequada e saudável e informações sobre os equipamentos de SAN às pessoas cadastradas.

Inaugurada em junho de 2020, a Fazenda Urbana volta-se para difusão de práticas agrícolas sustentáveis e PAAS, buscando conexão entre o rural e o urbano por meio de visitas guiadas, cursos presenciais e à distância. Estes incluem orientações sobre o cultivo de frutas, hortaliças, ervas e temperos aromáticos, plantas alimentícias não convencionais, além de

oficinas de compostagem e aproveitamento integral de alimentos.

Como informado anteriormente, Curitiba conta ainda com uma Unidade Móvel de SAN, que consiste em um veículo tipo *van*, equipado com cozinha destinada à realização de oficinas culinárias itinerantes em todas as regiões da cidade.

No que se refere à prevenção de conflitos de interesses entre a indústria de alimentos, saúde e sustentabilidade nas parcerias público-privadas estabelecidas pelas Prefeituras, ambas representações municipais apontaram a ausência de uma ação efetiva nesse enfrentamento.

As duas cidades referiram ausência de mecanismo regulador da publicidade de AUP, porém a PCRJ prevê em seu PDS a meta de nulidade de parcerias com indústrias desse segmento para patrocínio de megaeventos, a ser concretizada até 2029.

No que tange à regulação para PAAS, o município do Rio de Janeiro informou inexistirem marcos legais em sua esfera.

A PCC citou duas leis municipais relacionadas à instituição de eventos correlacionados à temática no calendário da cidade – Lei nº 12.860 de 28/08/2008 e a Lei nº 15.278, de 28/08/2018 – que estabelecem, respectivamente, o Dia da Alimentação Saudável (16 de outubro) e a Semana da Alimentação Consciente, cabendo ao Poder Executivo promover eventos alusivos, com discussões correlacionando práticas alimentares e produção de saúde, contando com a participação da sociedade civil por meio de pessoas físicas ou jurídicas, como instituições de ensino e empresários. A Semana da Alimentação Consciente compreende o período de 28/09 (Dia Mundial de Acesso ao Saber) a 01/10 (Dia Mundial do Vegetarianismo).

Ademais, demandas do II PLAMSAN de Curitiba preveem a regulamentação da oferta de AUP no entorno das escolas e de sua disposição nas prateleiras dos estabelecimentos comerciais de modo a dificultar seu acesso por crianças; e a revisão da Lei Estadual nº 14.855/2005 quanto às cantinas saudáveis, com base no GAPB.

Quanto à regulação da publicidade de AUP, informou-se que o Rio de Janeiro conta com o Decreto Municipal nº 21.217 de 01/04/2002, que proíbe, no âmbito das unidades da rede municipal de ensino adquirir, confeccionar, distribuir e consumir produtos como balas, doces a base de goma, gomas de mascar, pirulito, caramelos, pó para preparo de refresco, bebidas alcoólicas, alimentos ricos em colesterol, sódio e corantes artificiais. Embora não abranja um rol extensivo de AUP, mesmo porque a legislação precede a formulação do GAPB, a contemplação é justamente desses produtos industriais que já expiraram a matriz alimentar. Ao mesmo passo, tem-se a meta do PDS de vetar a venda de AUP em ambientes escolares públicos e privados, tal qual em unidades de saúde, até 2026.

7.3 ANÁLISE DE DISCURSO DAS OFICINAS

No que tange ao contexto dos encontros, constatou-se que os representantes do Rio de Janeiro estiveram predominantemente em domicílio, tendo disponibilizado seu tempo livre do trabalho para participação. Em Curitiba, os representantes estavam em seus postos de trabalho, submetidos a estímulos sensoriais diversos e demandas externas. As nutricionistas da SMSAN de Curitiba haviam sido convocadas instantes antes da primeira oficina. De modo geral, prevaleceu discurso lúdico ou de sustentação mútua, com oposição em momentos pontuais de comparação quanto a conquistas ou reconhecimentos institucionais em nível nacional ou internacional das diferentes municipalidades.

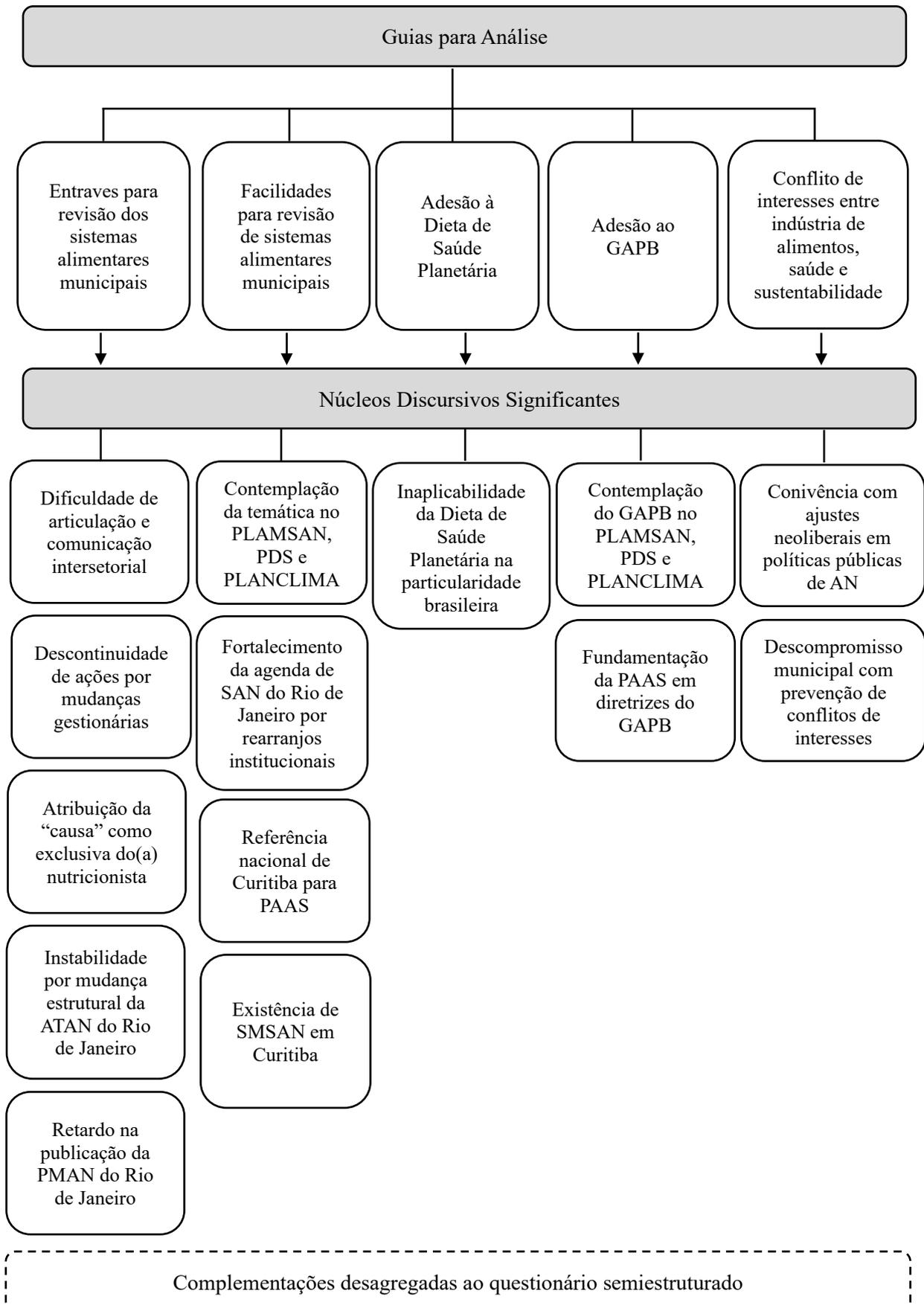
A motivação inicial dos participantes com a temática correlaciona-se com sua participação na elaboração do PDS do Rio de Janeiro e do Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas (PLANCLIMA) de Curitiba, corroborados com a construção do PLAMSAN de ambas cidades. O II PLAMSAN de Curitiba tem como vigência o período de 2020 a 2023, enquanto que o do Rio de Janeiro tinha previsão de publicação até o final de 2022.

Cabe destacar que nem no momento de aplicação do questionário semiestruturado nem na oportunidade das oficinas, havia sido efetivada a assinatura por nenhuma das metrópoles, da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação, da Rede *C40 Cities*, nem da Declaração de Glasgow sobre Alimentação e Clima, pactuada na COP26 em 2021.

Rio de Janeiro e Curitiba são aderentes ao MUFPP, comprometendo-se com o alinhamento de estratégias municipais relacionadas à alimentação e nutrição e ao desenvolvimento sustentável. Em maio de 2019, a cidade do Rio de Janeiro havia sediado o 1º Fórum Regional das Cidades Latino-Americanas integrantes do MUFPP, onde ocorreu o primeiro intercâmbio de vivências sobre a temática de sistemas alimentares com Curitiba. No momento das oficinas desta tese, o município do Rio de Janeiro se preparava para hospedar o 8º Fórum Global do MUFPP, que ocorreria entre 17 e 19/10/2022, com o tema “Justiça Climática por meio de Sistemas Alimentares”. Seria a retomada oficial da discussão em rede, de forma presencial, após a pandemia da Covid-19.

No que concerne ao discurso expresso nas oficinas, foram elaboradas guias analíticas ao encontro dos objetivos específicos, que moldaram formações discursivas e núcleos significantes oriundos da interlocução entre os participantes, como exposto na Figura 1.

Figura 1 – Guias para análise e núcleos discursivos significantes suscitados nas oficinas



É importante esclarecer que o processo de transcrição do áudio e de interpretação audiovisual das oficinas, que compreendeu a fase preliminar da análise de discurso, obedeceu à seguinte codificação:

- 1) adoção do **negrito sublinhado** para comunicação não-verbal relevante;
- 2) adoção do **negrito** para demarcar ênfase;
- 3) adoção do ***negrito itálico*** para demarcar ironia;
- 4) adoção de aspas “ ” para indicar inserção de turnos de fala (interlocução);
- 5) uso de reticências entre parênteses (...) para remoção de períodos que não se correlacionam diretamente com os núcleos significantes ou para demarcação de pausa longa;
- 6) uso de barra dupla // para indicar interrupção de um participante para introdução de fala por outro.

Entraves para revisão dos sistemas alimentares municipais

a) Dificuldade de articulação e comunicação intersetorial

Em virtude da transversalidade da temática, o processo de revisão de sistemas alimentares demanda a mediação e a concatenação de ações conduzidas pelas diversas secretarias e órgãos municipais – atribuição das referências desses grandes centros urbanos junto à Rede *C40 Cities*, figurados pelos Delegados e Consultores Técnicos.

Nesse sentido, o termo governança foi adotado para exprimir o desafio de promover a conjugação de ações intersetoriais convergentes, com o reconhecimento pelos órgãos estratégicos quanto à dificuldade em efetivar essa integração. Tratam-se de questões comuns às duas municipalidades, expressas explicitamente ou consentidas pela totalidade de participantes das oficinas.

Quando a gente tem políticas muito transversais, como é esse caso da alimentação, especialmente, ainda há uma dificuldade de integração muito forte. Acho que um grande ponto é o que essas grandes cidades vêm tentando fazer, de tentar ter uma estrutura que converse com todos esses atores. Essa é a nossa posição estratégica (...) não somos a entidade finalística que atua diretamente nesse tema, mas que fomenta um certo diálogo com todos esses atores: saúde, educação, meio ambiente, várias secretarias. Precisamos ter uma governança mais forte desse aspecto e transparência para a população em geral (Consultoria Técnica do Rio de Janeiro)

A fala de Curitiba me traz certo alento, porque a gente vê que a problemática é a mesma. É minha bandeira que a gente consiga fazer um polo para unificar esses pedacinhos que a gente foi conhecendo nas diversas secretarias e que não se conversam. Estamos desenvolvendo com os órgãos os planos estratégicos setoriais e essa é uma questão apontada por todas as secretarias: a comunicação (...) a gente está vendo que a questão da governança é um tópico comum às duas cidades. **Então é uma questão de Prefeitura, né?** (Consultoria Técnica do Rio de Janeiro).

Falta em outros municípios também, a gente conseguir alinhar tudo o que as cidades fazem, né? Então, acho que isso às vezes acalma meu coração, porque quando a gente olha de fora parece que a gente não faz nada (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

Uma possível sensação de inconclusão, incompletude ou dificuldade de execução concreta das metas estabelecidas no PDS do Rio de Janeiro foi simbolizada pela comunicação não-verbal do consultor técnico da cidade. Vale destacar que a elaboração daquele plano guarda conexões e foi paralela aos eventos da Rede *C40 Cities* com a finalidade de revisão dos sistemas alimentares.

Fazemos (**enquanto fala, coça o nariz**), fizemos, ao longo dos últimos anos o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática, que abarca os ODS, todos os 17 ODS. O PDS foi concebido na época em que o Rio estava sediando o encontro do Pacto de Milão e a gente caiu dentro. Estivemos muito envolvidos e toda essa área de alimentação sustentável e saudável, ficou muito forte em nosso planejamento (Consultoria Técnica do Rio de Janeiro).

Os empecilhos para articulação e comunicação intersetorial resultaram no desconhecimento, sensação de ineficiência, multiplicidade e sobreposição de ações com o mesmo fim. Tal dificuldade é expressa por burocracia, acúmulo de demandas específicas e limitação em transcender o olhar recortado de cada setor para a temática.

A gente tem a publicação dos decretos, das nomeações, mas quando vai chamar para uma reunião, a gente não tem essa participação efetiva das secretarias (Nutricionista da SMSAN de Curitiba).

Geralmente, quando você já conhece a pessoa, você sabe do envolvimento na temática, mas às vezes você não consegue chegar nela por outras questões burocráticas (Consultoria Técnica do Rio de Janeiro).

O Brasil tem uma PNAN muito forte que tenta trabalhar a intersetorialidade no Ministério da Saúde ou no nível federal, trazendo isso para os demais níveis (...) acho que o Brasil avança com programas setorizados dentro das suas caixinhas, mas que ainda tentam trazer a questão da intersetorialidade (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

Além do isolamento de ações, manifestou-se o entendimento de que a temática deve extrapolar pastas usualmente reconhecidas por abordar as dimensões dos sistemas alimentares, como Saúde, Assistência Social, Meio Ambiente e SAN.

Eu tenho falado de vez em quando com a Presidente do COMSEA sobre o quanto a gente acaba sempre falando com os mesmos, sabe? Se a gente quer que esse assunto seja pautado, seja legislado, esteja ali, no marco legal na cidade, não dá para a gente ficar sempre falando com os mesmos (...) A gente precisa amadurecer, sair de dentro das caixinhas, da Saúde, da Assistência Social, do Meio Ambiente, da Segurança Alimentar e Nutricional e extrapolar (Nutricionista representante da CAISAN do Rio

de Janeiro).

A ausência de um sistema de informação único, que congregue dados dos cidadãos pelo olhar de cada setor, bem como acessível e transparente para a própria população, foi apontada como fator limitante para a visibilidade e efetividade das ações.

Isso é um problema de todas as políticas transversais hoje. Infelizmente, nós não temos um banco de dados do cidadão de forma integrada, olhando todas as situações envolventes, que não é só segurança alimentar. É educação, é saúde, é renda. Trabalhamos com dados isolados, dados separados e aí muitas vezes há sobreposição. É preciso uma grande reorganização para que a gente possa ter realmente um banco de dados do cidadão, onde todas as políticas transversais possam ser avaliadas e discutidas (Consultoria Técnica de Curitiba).

b) Descontinuidade de ações por mudanças gestonárias

O desgaste de servidores de carreira com mudanças em referências e prioridades gestonárias foi revelado por ambas municipalidades, desencadeando retrabalho, prejuízos no monitoramento de indicadores e baixa resolutividade. Reivindicou-se a manutenção de uma estrutura técnica estável, em que pesem as diferentes conformações organizacionais decorrentes de mudanças de governo municipal e coligações político-partidárias.

Houve muitas transições de pessoas que entraram e saíram (...) A CAISAN tem que deliberar e constituir **um grupo que possa permanecer ao longo das gestões, com técnicos de carreira** que possam dar seguimento nas avaliações (Nutricionista da SMSAN de Curitiba).

A constante troca nas gestões dificulta muito. A gente faz alguns contatos e quando vai ver, esse contato não está mais à disposição (Consultoria Técnica do Rio de Janeiro).

Entra gestão, sai gestão, o que a gente tem? As pessoas mudam, as referências mudam e a gente vive sempre com uma sensação de recomeço, né? (**pede concordância**). As políticas públicas, os direcionamentos, os pactos são feitos e retomados de acordo com o entendimento de cada gestão. A depender do gestor no momento, isso influencia demais os seus resultados, os indicadores, esse monitoramento. Como a gente agora está nesse exercício de monitorar os indicadores do Pacto de Milão, de 2019 até 2022, muitas coisas aconteceram em termos de estrutura, de instituição, de pessoas, de referência. Então, **como que hoje em 2022 a gente retoma?** (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

c) Atribuição da “causa” como exclusiva do(a) nutricionista

A falta de implicação institucional, com atribuição da “causa” dos sistemas alimentares à/ao nutricionista foi destacada, com encaminhamento desse(a) profissional para decisões estratégicas dialogadas, mas que ao terem de ser formalmente corroboradas pelo órgão funcional a que se vincula, a temática é subjugada. O profissional sente o peso da responsabilidade e do isolamento em discussões que podem não vir a ser sustentadas

institucionalmente, fragilizando sua credibilidade enquanto servidor e técnico da área. Por outro lado, o coletivo de nutricionistas parece se unir em tais situações, a fim de superar essa fragilidade e atingir coerência.

A conotação irônica é manifestada como crítica à rotatividade na nomeação de cargos comissionados pouco implicados com questões inerentes à alimentação e nutrição.

“Quem vai representar a SMS lá? Fulano de tal”. Aí vem e volta da discussão, mas na hora ninguém quer ouvir. Quando a demanda chega ao órgão representado, dizem: “Ah, mas colocaram isso!”. “Não colocaram não, isso foi extremamente falado e discutido. Os e-mails vieram, viu quem quis e quem não quis também não viu. Sinto muito. Está lá, teve a sua oportunidade”. A comunicação é falha, porque quando a gente vai discutir políticas e grandes planos para os municípios, muitas das vezes quem está lá se vê sozinho, e quando retorna para sua secretaria para poder discutir, *quem está lá, nos seus lugares de governo, transitória ou prolongadamente*, fala: “Não, eu não quero discutir isso, não é esse momento; está bom, você está lá, representa, beleza”. Mas esquecem que isso tem uma consequência. A gente vai ter que desdobrar essas questões (Nutricionista representante da CAISAN no Rio de Janeiro).

A gente tem alguns contatos que se estabelecem bastante informalmente, na Educação, colegas que eu tenho na Saúde, que tem nutricionista lá e que a gente chega junto e fala: “a gente precisa caminhar junto” (...) Quando a gente não tem o colega nutricionista, aí a gente precisa de alguém de referência, que aborde esses assuntos nos momentos que forem oportunos (Nutricionista da SMSAN de Curitiba).

Novamente, a transversalidade da temática ressurgiu, ressaltando-se a importância do compartilhamento de informações sobre indicadores nutricionais com outras categorias profissionais e outros setores, para o planejamento de ações mais abrangentes, coerentes e resolutivas.

A VAN sempre foi uma coisa do Ministério da Saúde, sempre foi do nutricionista. São anos que a gente vem brigando para que esse paradigma seja quebrado. São informações que precisam ser de todos que trabalham com as questões relacionadas à alimentação, seja ela promoção, ou seja ela segurança, seja ela acesso, seja agricultura (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

d) Instabilidade por mudança estrutural da ATAN do Rio de Janeiro

Na particularidade do município do Rio de Janeiro, ressalta-se a fragilidade da ATAN em virtude de mudanças no organograma da Administração Direta. Inserida na SMS, a ATAN sofreu, no ano de 2014, a transposição da Subsecretaria de Promoção da Saúde, Atenção Primária e Vigilância em Saúde (SUBPAV) para o órgão que hoje se denomina Instituto Municipal de Vigilância Sanitária, Vigilância de Zoonoses e de Inspeção Agropecuária (IVISA-Rio), submetendo-se a mudanças paulatinas em seu escopo de ações.

No Rio, a gente tem uma questão importante e cara para a gente, que era ter uma área

técnica, que já fazia um trabalho intersetorial (...) e já tinha uma forma de trabalhar os programas de alimentação a partir do conceito da comida de verdade, antes mesmo do GAPB (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

A ATAN do Rio de Janeiro preserva a missão de planejar, implementar e avaliar a PMAN, mas por certo tempo incorporou ações inerentes à fiscalização sanitária na rede municipal de educação e saúde, que sobrepujaram a PAAS.

A gente já tinha um quadro reduzido de profissionais e em algum momento a gente parou para pensar conseguiria dar conta de **uma nova demanda que foi importada**, da fiscalização sanitária, **que foi adicionada**, além de continuar cumprindo com a responsabilidade e os compromissos enquanto a área técnica pautada na PNAN. Como que você fala para o seu parceiro que um determinado compromisso não vai mais poder ser realizado porque **foi atravessado por uma nova demanda**? É uma demanda que você precisa atender, porque hierarquicamente você responde (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Conforme Decreto-Rio nº 48/2021 04 (PCRJ, 2021), predominam na atualidade ações inerentes às áreas de Alimentação Coletiva e Controle de Qualidade, com ênfase na provisão alimentar institucional, comprometendo a execução das ações ligadas à área de Nutrição em Saúde Coletiva, que haviam solidificado o reconhecimento do antigo Instituto de Nutrição Annes Dias (INAD) como ATAN pela RAS. Conota-se frustração e impaciência de profissional vinculada à ATAN diante da sequência de mudanças verticais em seu processo de trabalho.

Em princípio, até este momento, neste registro fotográfico, a ATAN está inserida dentro do IVISA-Rio (...) **já mudou tantas vezes que a gente até se perdeu, não é?** Mas atualmente, está na Unidade de Nutrição e Segurança Alimentar Annes Dias, no Instituto Municipal de Vigilância Sanitária. **Agora, pode ser que daqui a uma semana, não sei, porque tanta coisa muda...** Às vezes a gente é surpreendido, como a gente já foi tantas vezes (**conota frustração e impaciência**) (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

e) Retardo na publicação da PMAN do Rio de Janeiro

Elaborada há mais de uma década, a PMAN do Rio de Janeiro ainda não foi publicada, sugerindo baixa valorização da temática pela gestão municipal vigente e pregressa. O emprego do termo “está no forno” pode figurar expectativa de breve publicação ou desesperança relacionada à inutilização (combustão).

A gente elaborou e está **no forno já há algum tempinho**, é a própria PMAN do Rio, que a gente aguarda, **ainda aguarda essa publicação**, que iria fortalecer e corroborar muito com o plano de SAN (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Idas e vindas do processo administrativo ao qual está apensada a PMAN, com tramitações diversas entre as diferentes pastas, foram atravessadas por renovação de

expectativas e decepções sobre valorização institucional da temática e da própria ATAN. Nesse interim, foram incorporadas novas questões, com adequação ao paradigma do processamento industrial de alimentos veiculado pelo GAPB e aos ODS. No momento da realização das oficinas desta tese, o processo tramitava na SME.

A política foi elaborada há mais de uma década. No momento em que o Rio sediou o 1º Fórum Regional das Cidades Latino-Americanas do Pacto de Milão, em 2019, a gente criou uma grande expectativa para que ela fosse publicada. No entanto, isso não aconteceu e ela permaneceu no gabinete da então Subsecretaria de Vigilância Sanitária durante um tempo. Retornou ao Annes Dias em janeiro de 2021 para que fosse revisada e atualizada. Retornou, no caso, para a Presidência, porque mudou a estrutura da Subsecretaria para Instituto de Vigilância Sanitária em junho de 2021, quando fizemos adequação em relação à estrutura da Prefeitura, do próprio contexto da política, trazendo, além do GAPB, os ODS e informações mais atualizadas de pesquisas nacionais. Em seguida, seria encaminhada para o Secretário Municipal de Saúde para que os demais setores envolvidos na política pudessem dar seu aval. Hoje ela está sendo apreciada pela SME (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Facilidades para revisão dos sistemas alimentares

a) Contemplação da temática no PLAMSAN, PDS e PLANCLIMA

O PDS do Rio de Janeiro, elaborado a partir de 2019 com base nos ODS, fomentado e sustentado pela hospedagem do 1º Fórum Latino-Americano do MUFPP e pela concentração de esforços estratégicos para representação municipal no *workshop* da Rede *C40 Cities*, tem sido legitimado institucionalmente como referência para elaboração de planos e programas afins.

É um caminhar, né? Veio o Pacto de Milão, a conversa sobre ser uma cidade integrante. A participação nas reuniões estimulou a participação na Rede C40 e, paralelamente, começou a elaboração do PDS (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

O PDS foi um grande incentivador. Sabe, a gente bebe muito da fonte e é muito importante para CAISAN ter um PDS que converse com o objetivo do I PLAMSAN. O PDS é extremamente robusto, foi muito bem feito, foi muito bem dialogado, **apesar dos pesares**, aquilo que a gente falou da comunicação (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro)

O rascunho do I PLAMSAN da cidade teve forte inspiração no diagnóstico e em metas presentes no PDS, que tem capilarizado a concepção sobre ambientes alimentares, assim como a constatação de uma menor acessibilidade física e disponibilidade de alimentos saudáveis em bairros cariocas com menor IDH. Com isso, passa a ser reconhecida a necessidade em atualizar e refinar o mapeamento da densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos na cidade, bem como investir em zoneamento urbano que favoreça o consumo de alimentos *in natura* ou minimamente processados, especialmente para a parcela da população carioca mais desprovida.

Aqui no Rio, no que diz respeito ao I PLAMSAN, a gente está tentando colocar algumas questões já trazidas pelo PDS. O Eixo 1 é sobre soberania alimentar, desertos alimentares e sistemas alimentares. Ele é um eixo que conversa muito com o Eixo 3, sobre intersetorialidade (...) Não dava para a gente elaborar um PLAMSAN para a cidade sem olhar os documentos que o Rio já tem, que já estão publicados e que conversam diretamente (...) Entre as metas, por exemplo, a gente tem aqui: mapear as regiões sujeitas aos desertos alimentares; ampliar o Circuito Carioca de Feiras em áreas sujeitas aos desertos alimentares; mapear e criar novos pontos de venda local e coletiva. Então, assim, o PDS está muito colocado aqui! (**ânimo, euforia, orgulho**) (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

A elaboração do PLANCLIMA de Curitiba contou com a participação do público-alvo desta pesquisa, considerando-se a congruência do processo de revisão de sistemas alimentares com medidas de mitigação das mudanças climáticas, baseadas na produção agroecológica, encurtamento de cadeias produtivas de alimentos e controle de desperdício.

Nós participamos ativamente desse grupo de trabalho estabelecido por decreto em 2018 para elaboração do Plano do Clima (...) dando o subsídio técnico de área específica (Delegação de Curitiba).

As informações referentes aos programas e projetos ficam concentradas aqui no Planejamento e a gente sempre está trocando informações com outras secretarias para haver uma coerência entre o PLANCLIMA e o PLAMSAN (Nutricionista da SMSAN de Curitiba).

O que eu posso adiantar é que no PLANCLIMA foram feitas duas análises: na área de adaptação e de mitigação (...) A área de SAN entrou no plano do clima principalmente na parte de mitigação, pela promoção da agricultura urbana e familiar de base ecológica, fortalecimento de cadeia curta e consumo consciente. Ela levou uma ação contribuindo para o setor de resíduos, no aproveitamento da parcela orgânica da cesta de resíduos da cidade (Delegação de Curitiba).

b) Fortalecimento da agenda de SAN por rearranjos institucionais no Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro, adicionalmente à resistência da Unidade de Nutrição e Segurança Alimentar (UNAD) em firmar-se como ATAN na municipalidade, rearranjos parecem ter ocorrido para suprir vazios que a incumbência de fiscalização sanitária ou o foco em alimentação institucional tenham ocasionado no que se refere à PAAS e à garantia do alcance do DHAA pela população carioca. Com isso, a SMAS parece ter sobressaído, a partir da criação de uma Coordenação de SAN, com protagonismo na condução do processo de construção do I PLAMSAN, desenvolvimento e gestão de novos programas com vistas à acessibilidade financeira a alimentos saudáveis.

Diante de mudanças estruturais verticalizadas e acúmulo de atribuições pela ATAN, suscita-se um alívio compensatório pelo compartilhamento da temática com outros setores, assim como se simboliza o desejo de que o histórico de ações inclinadas à garantia do DHAA

pela ATAN carioca não tenha sido em vão, com permeabilidade para outros órgãos institucionais que passaram a ser ocupados por egressos remanejados. De forma dialética, o discurso beira à imprecisão ou incerteza e a utilização de termo bélico no processo de efetivação da PMAN parece corroborar com a ideia de isolamento institucional no reconhecimento da importância da temática – entrave apresentado anteriormente.

Tenho visto uma SMAS com a Coordenação de SAN muito forte. É gente que, inclusive está à frente na Presidência da CAISAN, com um olhar muito abrangente para as questões de alimentação e nutrição, voltado para a intersectorialidade (...) Durante muito tempo o INAD esteve muito sozinho, né? E não dava conta, não tinha como dar conta com um quadro cada vez mais reduzido de profissionais. Acho que é um ganho, né? (**imprecisão**). Parceiros importantes aí na **briga** por um PLAMSAN na cidade do Rio de Janeiro (Nutricionista representante da CAISAN no Rio de Janeiro).

Apesar de a gente ter mudado de instituto para unidade, eu acho, se é que eu posso dizer isso (**incerteza**), mas acabo dizendo. Eu acho que por toda trajetória que a gente sabe do instituto, muitas sementinhas foram plantadas. Então essas sementinhas hoje estão dando frutos em outros lugares da prefeitura, né? (Nutricionista representante da CAISAN no Rio de Janeiro).

É importante sempre manter aquele propósito ali alcançável na altura dos olhos para garantir esse recomeço, nessas mudanças que a gente vive e que fazem parte do serviço público. Essa aproximação com a SMAS é extremamente importante nesse contexto de SAN. Então, não dá para na sua plenitude, como era antes, alguns anos atrás, para a área técnica exercer seu papel sozinha. Isso é, não é a construção que hoje a gente olha como produtiva (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

c) Referência nacional de Curitiba para PAAS

A cidade de Curitiba é reconhecida nacionalmente por políticas inovadoras e pela qualidade de vida de sua população. No que se refere às ações em alimentação e nutrição, tornou-se referência, tendo sido convidada a realizar mentoria de outros municípios brasileiros na área de SAN, por meio do Laboratório Urbano de Políticas Públicas Alimentares (LUPPA). Ele é vinculado a uma entidade sem fins lucrativos que desempenha papel de *advocacy* para políticas públicas que apoiem a transição para sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis – o Instituto Comida do Amanhã, que inclusive traduziu e divulgou a Dieta de Saúde Planetária de modo subsequente ao *EAT Forum* de 2019. A referida mentoria volta-se, prioritariamente, para a elaboração do PLAMSAN de municípios de médio porte, como Niterói-RJ e Sobral-CE, assim como de outra capital da Região Sul do País, Porto Alegre.

Vou comentar a experiência que a gente está tendo no LUPPA. São dez municípios que foram selecionados para serem mentorados e mais três municípios que fazem a mentoria. Dentro da proposta, houve seis meses de laboratório, com compartilhamento de conhecimento, divulgação, leitura, debates, pessoas que vinham para fazer apresentações e agora a gente está nos outros seis meses de mentoria propriamente dita. Durante as mentorias mensais, Curitiba acolhe três municípios –

Niterói, Porto Alegre e Sobral, em um suporte voltado à elaboração do PLAMSAN (Nutricionista da SMSAN de Curitiba).

A iniciativa das Fazendas Urbanas foi enaltecida por representante da PCC por ter feito o município conquistar uma premiação internacional em 2022 como cidade mais inteligente da América Latina segundo a *Latam Smart City Awards*, categoria Desenvolvimento Urbano, Sustentabilidade e Mobilidade.

Ressaltam-se a admiração e o espelhamento nas ações de promoção da saúde, sustentabilidade e alimentação adequada e saudável de Curitiba por parte do município do Rio de Janeiro.

Curitiba é sempre uma referência para nós, então acho que vai ser muito bacana a gente poder, enfim, aproximar um pouco mais de vocês (Consultoria Técnica do Rio de Janeiro).

Nossa, Curitiba fez algo... eu acho que é no IPTU. Houve um desconto para os locais que plantassem uma árvore do pinheiro para voltar a ter pinhão e a preservação, aquela coisa toda. E por que não existe no Rio de Janeiro, né? A gente não tem um pinheiro aqui, mas a gente tem outras coisas que a gente pode pensar na área verde. Então, é o IPTU Verde. Se a gente quer trazer alimentação para outra discussão, a gente tem que provocar, por exemplo: conceder incentivo fiscal para a sociedade civil, movimentos sociais e empresas para a plantação de áreas verdes cultivadas e que possibilitem o consumo dos mesmos alimentos (Nutricionista representante da CAISAN no Rio de Janeiro).

O reconhecimento da trajetória do município sulista fez com que representantes da cidade do Rio de Janeiro considerassem Curitiba fora de comparação, qualificando as oficinas como oportunidade de aprendizado com ações resolutivas inerentes à acessibilidade física e disponibilidade de alimentos saudáveis, como por exemplo, pela gestão das feiras livres.

Não faça isso com a gente, que a gente vai ficar aqui arrasada, **a gente vai se chicotear quando a gente escutar a experiência de Curitiba** com as feiras. **Isso não é justo** (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

Agora a gente fica aqui como plateia e ouvinte de Curitiba (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

d) Existência de SMSAN em Curitiba

Em Curitiba, a transição da Secretaria Municipal de Abastecimento Alimentar (SMAB) para SMSAN ampliou o espectro e a visibilidade da temática de sistemas alimentares na cidade, bem como a autonomia decisória na elaboração de programas institucionais voltados para garantia do DHAA. Ainda que por vezes o termo “nutricional” tenha sido omitido por participantes da municipalidade para designar o órgão durante as oficinas, suas ações parecem

transcender a lógica restrita à segurança sanitária e à acessibilidade financeira a alimentos, subsidiadas pela sustentabilidade e pelas diretrizes alimentares nacionais vigentes.

Aqui na SMSAN, a gente desenvolve as ações mais voltadas para o abastecimento alimentar, para a questão da promoção da alimentação saudável em parceria com outras secretarias, como saúde e educação (...) Sabemos que na maioria dos municípios do Brasil, a questão da segurança alimentar é conduzida pela SMAS, não tem uma SMSAN. Aqui em Curitiba, o COMSEA nasceu em 2003, vinculado à Fundação de Ação Social e em três anos, foi se identificando que o local mais adequado seria a SMAB, que depois virou a SMSAN. Temos uma possibilidade privilegiada para atuar com a política (Nutricionista da SMSAN de Curitiba).

Nós temos três principais linhas de desenvolvimento: atuação contra a fome; atuação contra o desperdício; incentivo ao consumo de alimentos *in natura* ou minimamente processados, saudáveis e sustentáveis, com a abertura de uma escola de mercado para a agricultura familiar, que dê a condição do desenvolvimento econômico local e a capacidade de manutenção e sucessão do cinturão verde (Consultoria Técnica de Curitiba).

Adesão às recomendações da Dieta de Saúde Planetária

a) Inaplicabilidade da Dieta de Saúde Planetária na particularidade brasileira

Embora reconheçam a cientificidade relacionada às pegadas ecológicas, hídrica e de carbono resultantes da cadeia produtiva de carne vermelha e laticínios, ambas cidades identificam a inaplicabilidade da Dieta de Saúde Planetária aos requerimentos nutricionais da população brasileira, que em grande parcela vivencia um padrão alimentar em déficit proteico, radicalizado com a IAN e o regresso do País ao Mapa da Fome durante a gestão de Jair Bolsonaro. Em um dos discursos, foi expressa contrariedade à imposição de uma vontade estrangeira sobre o território brasileiro. Ademais, manifestou-se a compreensão acerca do impacto igualmente deletério do consumo crescente de AUP sobre as mudanças climáticas e a o panorama alimentar e nutricional da população.

Eu, como nutricionista, entendo a importância de uma dieta para o brasileiro, com a questão proteica um pouco mais intensificada, né? Por outro lado, entendo também a questão climática e que há um confronto aí (...) A gente precisa se apropriar um pouquinho mais desse conhecimento e entender de que forma que a gente pode **acatar as prerrogativas lá da dieta planetária** (Nutricionista SMSAN Curitiba).

Foi muito importante vocês terem colocado lá em Estocolmo a questão dos AUP. A gente vive num país que ainda tem uma carência pela proteína (...) vocês foram iluminados em trazer a situação do nosso país, de países da América do Sul e da África, que ainda não podiam pensar dessa forma. É claro que a gente sabe que tem essa questão da pegada, a gente sabe disso, mas a gente ainda está num outro momento. A gente precisa amadurecer uma série de outras questões em relação a meio ambiente, a SAN, a produção de alimentos de forma segura, a potência da indústria e a questão de uma população que ainda passa **fome**. A gente está, **a gente voltou a essa questão!** (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

Lembro que tinha sido expresso na publicação do relatório do EAT Lancet que, a depender do quadro atual epidemiológico de cada região, aquelas recomendações precisariam ser reconsideradas (...) a gente fala de obesidade e sobrepeso, mas a gente

tem também muitas carências nutricionais e essa é uma grande preocupação (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Adesão às recomendações do GAPB

a) Contemplação do GAPB no PLAMSAN, PDS e PLANCLIMA

O GAPB tem sido considerado como referência para subsidiar a elaboração do I PLAMSAN do Rio de Janeiro a partir de sua regra de ouro que recomenda que o consumo de alimentos *in natura* e minimamente processados componha a base da alimentação da população, bem como pelo entendimento de que esta precisa derivar de um sistema alimentar social e ambientalmente sustentável. Nesse sentido, são ressaltados importantes constructos do ambiente alimentar, como disponibilidade e acessibilidade física.

Na elaboração do I PLAMSAN, a gente considera o GAPB, que com sua regra de ouro fala dos AUP. Mas ele vai além disso e vai com essa preocupação da forma como produz, como se comercializa e de valorizar quem está produzindo. A gente considera o GAPB quando a gente traz para a agricultura familiar, de valorizar a própria soberania alimentar, até porque os AUP valorizam toda essa monocultura que é a base deles (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

No Rio, o I PLAMSAN retoma essa preocupação com a publicidade e a exposição dos AUP nos estabelecimentos comerciais (...) e também traz a discussão, ampliando para maior oferta e para o maior acesso aos alimentos *in natura*, os alimentos saudáveis, principalmente nos locais de grande circulação (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Considerado de vanguarda e específico para a realidade municipal, o mapeamento de densidade de estabelecimentos varejistas da cidade do Rio de Janeiro por Castro Junior (2018), com base no grau de processamento industrial de alimentos predominantemente comercializados, subsidiou o diagnóstico necessário para a construção de metas de zoneamento urbano contempladas pelo PDS. Ainda que tenha havido limitações no alcance de dados relativos ao comércio informal e não licenciado por autoridades sanitárias, e pelo dinamismo no setor incluindo a progressão do ambiente alimentar virtual favorecido pelos aplicativos de celular com entrega por *delivery*, o estudo de 2018 também tem inspirado a construção de indicadores do I PLAMSAN. A expectativa pela atualização desses dados é grande por parte dos representantes do município.

No Rio, usamos o estudo da Fiocruz, que definiu não só o conceito, mas classificou por região da cidade quais eram os desertos e os pântanos alimentares. Não só definiu essas categorias, como mapeou – o que a gente achou fantástico naquele momento, porque foi a base para que a gente pudesse regionalizar algumas ações. Em uma cidade extremamente extensa territorial e populacionalmente, saber quais eram as áreas mais críticas foi fundamental (...) Parece que vai ter uma nova versão e a gente espera poder fazer algum tipo de avaliação temporal, do que evoluiu ou involuiu essa situação

(Consultoria Técnica do Rio de Janeiro).

A gente levou essa questão do mapeamento de desertos e pântanos alimentares, obviamente, para o I PLAMSAN, o que vai ser nosso maior desafio (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

A gente está na discussão agora do mapa de SAN, que é o questionário do Ministério da Cidadania, nesse preenchimento, nessa elaboração em conjunto. O mapa de desertos alimentares da CAISAN não foi uma referência para a elaboração do plano de SAN. O estudo da Fiocruz, sim, até porque traz mais a realidade do município do Rio aqui para entender as nossas ações. Porque a gente tem pesquisas nacionais, mas falam do Estado na sua maioria. A gente pode conhecer a cidade por dados secundários. Mas por que não por dados primários também? (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Medidas para formalização e credenciamento de estabelecimentos varejistas de alimentos que atuam na clandestinidade foram mencionadas por representante de Curitiba, com o propósito de diminuir os desertos alimentares ou refinar a interpretação sobre sua existência por não serem estruturas licenciadas por órgãos fiscalizadores. Reconhecendo-se a coincidência de desertos alimentares com áreas de maior vulnerabilidade social, como no caso do Rio de Janeiro, a circularidade da economia e o encurtamento da cadeia produtiva de alimentos, privilegiando cooperativas de agricultores familiares podem ser caminhos interessantes.

No Rio, as áreas mais carentes possuem um menor número de estabelecimentos com registro e isso pode impactar no acesso a alimentação adequada e saudável (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Em Curitiba, a gente iniciou um processo de mapeamento em uma das regionais, especificamente no deserto alimentar (...) A gente tem uma questão assim: quais são os equipamentos de acesso, que são de caráter público ou privado, e destes, aquilo que é regular e aquilo que é irregular nas comunidades mais carentes. Às vezes você acha que é um deserto, mas não é, porque tem uma feira que comercializa mais alimentos *in natura*, só que é irregular, não está sob os olhos da vigilância. Precisamos pensar na profissionalização dessas estruturas ilegais, por meio da economia circular, com envolvimento de líderes comunitários diretamente ligados a cooperativas de agricultores familiares (Consultoria Técnica de Curitiba).

A priorização de desertos alimentares em intervenções prospectadas pela SMSAN de Curitiba, pautadas no paradigma do processamento industrial de alimentos do GAPB e no sentido da justiça social, foi manifestada por seus representantes, em coerência com o conteúdo do PLANCLIMA.

Na SMSAN, a gente tem um grupo de trabalho aqui buscando criar um projeto-piloto para atender os desertos alimentares (...) essas comunidades, onde estão os principais desertos alimentares, são normalmente muito carentes e de interesse social (Consultoria Técnica de Curitiba).

Conforme nosso PLANCLIMA, os programas da SMSAN têm papel importante para geração e valorização de serviços ecossistêmicos, fomentando a provisão de alimentos

in natura ou minimamente processados e contribuindo para diminuição dos desertos alimentares pelo incentivo ao cultivo de hortaliças e plantio de árvores (Delegação de Curitiba).

b) Fundamentação da PAAS nas diretrizes do GAPB

Nas celebrações pela alimentação saudável e em outros eventos marcados por EAN em ambas cidades, as discussões estabelecidas com a população são norteadas pelo GAPB, segundo nutricionistas da ATAN do Rio de Janeiro e representantes de Curitiba. De acordo com o primeiro município, busca-se coerência no ambiente alimentar organizacional, reprimindo-se a disponibilidade de AUP na instituição, inclusive para consumo interno.

O GAPB está sempre envolvido nas nossas discussões, oficinas, reuniões e também na própria execução, na preocupação da culminância dos eventos, na oferta. Quando a gente tem o lanche do dia, na recepção, temos como princípio de tornar uma prática nossa no ambiente de trabalho a presença de alimentos *in natura* e a não utilização de AUP (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Normalmente o nosso COMSEA é o responsável pela organização desses eventos com o apoio da SMSAN. Em todas as edições anteriores de comemoração ao Dia Mundial da Alimentação, seguimos as temáticas estabelecidas pela FAO e nessas ocasiões, o GAPB e a Comida de Verdade sempre foram a base das ações realizadas, mesmo porque, nas demais secretarias que trabalham com ações de EAN junto a população aqui em Curitiba, padronizamos os mesmos referenciais teóricos para não confundir as pessoas (Nutricionista da SMSAN de Curitiba).

Por Curitiba, em todas as ações envolvendo a SMSAN, na Fazenda Urbana, nas hortas, com a cozinha móvel que nós temos, no restaurante popular, nos Sacolões da Família, sempre é colocada a questão da saudabilidade e da sustentabilidade, buscando sempre o consumo consciente, além da alimentação adequada pensando nos macronutrientes e no incentivo ao aumento no consumo de alimentos *in natura* ou minimamente processados (Consultoria Técnica de Curitiba).

Conflito de interesses entre indústria de alimentos, saúde e sustentabilidade

a) Conivência com ajustes neoliberais em políticas públicas de alimentação e nutrição

No discurso do único participante ocupante de cargo em comissão, a concepção do Estado Mínimo, partindo da necessidade de retração em políticas sociais, com responsabilização individual, foi sustentada por referências de pensamento neoliberal e por jargões do mundo corporativo, que denotam permeabilidade a conflitos de interesses. Por vezes, utilizou-se discurso predominantemente político, advindo do patamar de pessoa de governo e não de Estado, em um fluxo prolongado, sem pausas. Ainda que de modo geral, servidores de carreira inclinam-se à preservação do bem-estar social e à equidade, todos estão expostos em maior ou menor grau à subjetividade neoliberal presente nas relações sociais contemporâneas, o que justifica comunicação de concordância por parte dos participantes presentes nas oficinas.

Temos como premissa e base de desenvolvimento de qualquer ação e qualquer política, a **ideia de Peter Drucker sobre a hélice quádrupla**, da união de esforços

dos diversos setores da sociedade para o desenvolvimento de corresponsabilidade, de problemas complexos. Então, é nessa linha que a gente atua, sempre envolvendo o setor privado, buscando a responsabilidade social, buscando o terceiro setor, dando à comunidade ou orientando a comunidade que faça a sua parte. Nós compreendemos que o poder público municipal já não é e não terá nos próximos anos condições de fazer tudo sozinho. Não acreditamos em uma política assistencialista, onde só o município é responsável pela problemática e pelas ações (Consultoria Técnica de Curitiba).

Além da menção à hélice quádrupla, empregou-se o termo “*design thinking*” que emerge de uma teoria individualista e meritocrática para transformação social relacionada ao recurso de capital criativo, não necessariamente emancipatória. Essa teoria tem sido adotada em fóruns econômicos mundiais, que contam com a presença dos principais líderes do setor privado, inclusive grandes corporações de alimentos – o que pode ter influenciado o participante em sua formação acadêmica e trajetória profissional.

Em Curitiba, nós utilizamos uma metodologia colaborativa e participativa para buscar compreender as demandas legítimas da comunidade. Fizemos encontros nas dez regionais da cidade, abertos ao público, com perguntas norteadoras, com metodologias de **design thinking**, para buscar as prioridades (Consultoria Técnica de Curitiba).

A identificação da indústria de alimentos, notadamente de AUP, como eventual parceira no sentido da SAN, foi apontada, compreendendo-se que produtos prestes a se configurarem como impróprios para consumo pelo prazo de validade, seriam uma alternativa imediata para IAN e controle de desperdício. Foram exemplificados produtos cárneos, embutidos e ultraprocessados, o que contrasta tanto com as recomendações da Dieta de Saúde Planetária quanto com o GAPB.

A gente tem muita vontade de desenvolver uma relação com o grande setor industrial. Hoje é um setor de quebras de retorno. Então, eu entendo que o poder público poderia mediar essa relação com as indústrias, dizendo assim: “indústria, produtos que faltam 30 dias para vencer, eu compro por 10% do valor”. Porque essa empresa vai perder esse produto e ela vai ter que pagar para queimar, ou para enterrar ou para dar um destino para esse alimento. **Estou falando de carnes, proteína animal**, coisas de centenas de toneladas por mês que vão para o lixo por falta de ter um destino. E aí a gente fala de fome, a gente fala de deserto alimentar. Então por que não criar uma política contra o desperdício? (Consultoria Técnica de Curitiba).

Na verdade, **eu conheço grandes frigoríficos, grandes indústrias**, que me relataram essa situação. Ligaram para conhecido, de uma grande indústria nacional, que oferecem aí linguiças, por exemplo, boas, de excelente qualidade. Não vou falar o nome aqui, mas é uma excelente linguiça que a gente compra, que quem tem condição, compra nos finais de semana, enfim, e estava oferecendo o quilo a R\$ 3. Esse quilo custa 30. Então ele estava oferecendo a R\$ 3 para esse grande parceiro nosso aqui, dono de um grande frigorífico por R\$ 3. Por quê? Porque tinha 30 dias para vencer e ele teria que pagar para destinar isso. Então, para ele, é melhor perder e ganhar R\$ 3

do que ter do que perder os R\$ 3 e ainda pagar para enterrar (Consultoria Técnica de Curitiba).

Mais uma vez, partiu-se da ótica do capital privado em uma concepção finita de proteção social, que precisa vir acompanhada pela corresponsabilidade da população quanto ao desperdício.

Os modelos de negócio ou os modelos de programas públicos, por mais que sejam terceirizados, nessas áreas críticas de desertos alimentares, eles não fecham a conta porque a comunidade é muito pobre, muito carente e **o empresário não vai ficar com a torneira aberta**. Então, como organizar com a **corresponsabilidade da própria comunidade**, evitando o desperdício e promovendo o acesso? (Consultoria Técnica de Curitiba).

b) Descompromisso municipal com prevenção de conflitos de interesses

Quando os grandes centros urbanos hospedam megaeventos, não há a consulta prévia à ATAN do Rio de Janeiro ou à SMSAN de Curitiba para apreciação técnica dos alimentos comercializados. Logo, parece não se tratar de uma prioridade para a gestão municipal a prevenção de conflito de interesses com saúde e sustentabilidade, adesão às diretrizes alimentares nacionais ou coerência com PDS, PLAMSAN ou PLANCLIMA.

Contudo, os participantes reconhecem a importância da garantia de disponibilidade e acessibilidade equitativa entre alimentos com diferentes graus de processamento industrial nesses acontecimentos que se destinam não somente à população dos municípios, mas permitem visibilidade em âmbito nacional ou internacional.

Eu não vejo isso atrelado ainda a realmente um compromisso e uma priorização a nível de segurança alimentar. Nós não somos convocados para essas comissões. Sei que houve uma ação integrada da Prefeitura de Curitiba com a campanha da Família Folhas, que fez um trabalho muito forte na conscientização sobre resíduos. Agora, as ofertas, as empresas e as barracas que oferecem refeição, eu acredito que não tenham tido esse olhar específico da agricultura familiar ou da saudabilidade (Consultoria Técnica de Curitiba).

A pauta sobre a organização do *Rock in Rio* não chegou aqui para o Annes Dias, mas a nossa bandeira sempre é a da inclusão de alimentos *in natura*, de comida de verdade. É uma discussão que a gente precisa ter, de como garantir a disponibilidade, a opção, nesses grandes eventos da cidade. Ainda que você tenha o AUP, que também seja oferecida comida de verdade (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

O que eu posso dizer é que no I PLAMSAN, a gente está tentando garantir como uma das metas essa questão da parceria e da garantia de alimentação saudável em grandes eventos, até porque o Rio tem uma proposta de trazer quatro grandes eventos até o final dessa gestão (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

Foi mencionada uma tendência crescente dos festivais musicais na adoção da temática da sustentabilidade, seja para gestão de resíduos (como no caso do festival *Coolritiba*) ou na

disponibilidade de preparações à base de alimentos *in natura* ou minimamente processados (*Rock In Rio*). Sobre este, a complexidade no processo produtivo, que inclui mais pontos críticos de controle microbiológico, tem desafiado o IVISA-Rio desde sua penúltima edição, quando alcançou a mídia o descarte e a inutilização de alimentos *in natura* por risco sanitário. Trata-se de um percurso desafiador para PAAS, mesmo porque alimentos com formulações industriais não se isentam do risco de reações adversas.

Este ano, o *Rock in Rio* vai ter uma questão importante para a Vigilância Sanitária, porque é uma mudança de paradigma grande. Ele está vindo com uma pegada de sustentabilidade muito forte. Na última edição, ele já trouxe acesso a alimentação saudável. Eles têm colocado aí algumas empresas, com a venda de frutas, sucos e preparações à base de alimentos *in natura*. A gente teve uma situação no *Rock in Rio* passado com relação à segurança sanitária. Vai ser um grande desafio, porque a questão da rastreabilidade da comida de verdade por empresas de ramos menores é complexa quando se tem um grande público (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

Conforme mencionado anteriormente, o propósito das oficinas consistiu tanto em favorecer o alcance dos objetivos específicos por meio das guias de análise do discurso, quanto de esclarecer dúvidas ou preencher hiatos suscitados com o preenchimento do questionário semiestruturado (primeira etapa de coleta de dados). Por conseguinte, seguem informações complementares às categorias operacionais deste estudo, que não se encaixaram de modo tão pertinente às guias de análise da segunda etapa.

VAN nos municípios

Devido à ausência de informações referentes aos indicadores antropométricos e de consumo alimentar para a população adulta das duas cidades no primeiro instrumento de coleta de dados, seus representantes foram questionados nas oficinas sobre o órgão institucional que detém o acesso restrito aos relatórios do SISVAN. Somente nutricionistas participantes dominavam o assunto, revelando que a competência é atribuída à SMS de cada cidade.

No Rio de Janeiro, o acesso e o planejamento de ações com base nos indicadores nutricionais são compartilhados entre a ATAN e a SUBPAV. O não preenchimento das informações no questionário semiestruturado pela ATAN é justificado por ter sido delegado à SUBPAV o alcance dessas informações, o que sugere sobrecarga da UNAD com outras frentes de trabalho devido à reestruturação organizacional com sua inserção no IVISA-Rio, conforme discriminado anteriormente.

Quando a gente recebeu o questionário, falando aqui do Annes Dias, a gente recebeu com algumas indicações quanto ao preenchimento de algumas questões. Embora o

relatório do sistema seja de domínio público e a gente possa acessar os dados do município, a gente percebeu, por conta de toda a demanda e toda a reestruturação que a gente sofreu aqui, essa responsabilidade com a VAN está em parceria e predominantemente com a SUBPAV. Essa resposta não saiu do Annes Dias, eu não sei qual foi o desdobramento que ela teve, qual foi a resposta que ela deu (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Em Curitiba, ressaltou-se a dificuldade em extrapolar a utilização da informação consolidada sobre VAN para outros setores que abordam transversalmente o campo da SAN. A crítica quanto à restrição do acesso ao setor Saúde também foi manifestada por representante do Rio de Janeiro, na esperança de que em algum momento se alcance a interconexão entre políticas transversais centradas na população e não no recorte pelo setor envolvido.

Existe bastante dificuldade em acessar e realmente ter ações a nível da CAISAN e do COMSEA para essa disponibilização dos dados sobre VAN. Para conseguir um dado, é sob ofício do Secretário, o que é muito complexo. Não existe um caminho atualizado desses dados e discussões conjuntas sobre eles, efetivamente (Consultoria Técnica de Curitiba).

Esse é um grande nó no Brasil, de forma geral, e para a gente que lida com essas políticas (...) Teoricamente, esses dados estão alocados, são de responsabilidade do Ministério da Saúde, né? Não se consegue entender que são dados públicos e que todos deveriam ter acesso (todas as demais áreas, inclusive a própria população). Qualquer cidadão, nós mesmos, que somos cadastrados, poderíamos ter acesso aos nossos dados e aqueles dados que são ou que deveriam ser balizadores de políticas públicas ou que fazem parte da política pública na sua transversalidade, eles também deveriam ser de fácil acesso para qualquer área (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

Os resultados encontrados na consulta aos relatórios públicos do SISVAN revelam sub-registro para ambas cidades e no contexto nacional, principalmente sob o entendimento de que a APS possui cobertura de cerca de 70% da população brasileira.

Essa baixa cobertura, já é de longa data. (...) Hoje, ainda, toda a produção da APS não reflete no relatório que hoje a gente tem do SISVAN. Isso é tão sério que compõe uma diretriz da PNAN e entrou como uma ação essencial na construção do nosso PLAMSAN (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Dessa forma, na formulação do I PLAMSAN carioca, incluiu-se a necessidade de divulgação de boletins periódicos sobre o estado nutricional da população do município, compreendendo dados antropométricos e de consumo alimentar, de modo que ações intersectoriais possam ser bem estruturadas.

No eixo da intersetorialidade, a gente também coloca a importância de se ter boletins periódicos sobre o panorama alimentar e nutricional do município do Rio de Janeiro, com qualificação para preenchimento desse relatório, não só dos dados antropométricos, mas também dos dados de consumo alimentar (Nutricionista

representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

Acessibilidade física e disponibilidade de alimentos nos municípios

No que tange às centrais de abastecimento alimentar sob responsabilidade dos centros urbanos, mostrou-se que o Mercado Municipal de Curitiba é valorizado institucionalmente, ao passo que os modelo carioca encontra-se em declínio e sucateamento. A ATAN do Rio de Janeiro revela não ter proximidade com a centrais de abastecimento alimentar.

A solução proposta por representante de Curitiba consistiu na privatização do Mercado Municipal, a exemplo do que ocorreu naquela cidade em 2005.

A gente entende o Mercado Municipal como um museu vivo, com memória alimentar, da cultura, das etnias... Curitiba é uma cidade que tem muitas migrações de várias partes do País, logo, é um espaço de tendências e de desenvolvimento das questões alimentares (Consultoria Técnica de Curitiba).

Sempre tem reportagens sobre a necessidade de adequação de infraestrutura do próprio espaço das centrais de abastecimento remanescentes do município e mesmo a do Estado. Vira e mexe tem riscos de incêndio. O que eu vejo hoje, eu vejo como cidadã, como usuária, eu vejo o que passa na reportagem, mas eu acho que caberia uma fala aqui para o setor responsável, para que de fato, ele possa dar voz e trazer essas dificuldades (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro) // Desculpe interromper, mas essa era exatamente a nossa realidade de em 2005. E qual foi a grande sacada para a gente virar o jogo naquela queda de braço entre empresários e município? A estrutura vai depreciando e não tem referência e não tem identidade. A grande sacada foi criar um processo de gestão compartilhada. Então, nós criamos a Associação do Mercado Municipal, onde toda a gestão, manutenção, reforma, investimentos ficam a caráter do empresário. Não é justo o poder público aportar recursos nesse processo. Então, a gente conseguiu sair da operação que travava... Para a gente trocar uma lâmpada, eram seis meses, enquanto eles fazem em meia hora. Além, claro, da gestão da qualidade. Foi o grande divisor de águas para o desenvolvimento do nosso Mercado Municipal (Consultoria Técnica de Curitiba).

Por outro lado, representante da CAISAN do Rio de Janeiro destaca a proposta de retomada de mercados municipais extintos, localizados na Zona Oeste, onde ainda há produção agrícola intraurbana.

Existe a proposta tanto no PDS, quanto no I PLAMSAN quanto no plano plurianual do município de retomar um dos mercados municipais na Zona Oeste, em Campo Grande ou Santa Cruz (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

Com relação ao Mercado Municipal Agroecológico, cuja meta de construção vai até 2026 conforme o PDS do Rio de Janeiro, representantes da cidade não souberam informar, alegando ser uma demanda específica da Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Cidade (SMAC), tal qual a expansão do projeto de hortas comunitárias.

A vulnerabilidade social parece ser um critério relevante para implementação de hortas

comunitárias em ambas as cidades, mas não necessariamente a baixa densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos *in natura* ou minimamente processados. No Rio de Janeiro, a pandemia da Covid-19 prejudicou a manutenção de hortas escolares, tendo havido decréscimo considerável em seu quantitativo.

As hortas comunitárias e institucionais assistidas pelo município normalmente estão em regiões de maior vulnerabilidade socioeconômica. Atendemos as demandas espontâneas que surgem entre as associações de moradores, instituições religiosas, unidades de saúde, CRAS (só para citar alguns exemplos) desde que exista capacidade técnica para esse atendimento. Já as hortas escolares são atendidas conforme interesse das escolas e que por sua vez devem atender um protocolo estabelecido pela SMSAN junto com a SME (Nutricionista da SMSAN de Curitiba).

As hortas comunitárias são instaladas em áreas de vulnerabilidade social. As institucionais, em unidades básicas de saúde e em escolas, por iniciativa dos profissionais ou da comunidade. Aliás, a gente precisa retomar o projeto de hortas nas escolas que a própria pandemia devastou, né? Antes da pandemia, a gente tinha em torno de 150. Agora, quase depois de um ano que as escolas reabriram, esse número foi para 117 (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Além de se constituir como estratégia intersetorial entre SMSAN e SME, a Prefeitura de Curitiba conta com a parceria da concessionária de energia elétrica para compensação estética e de segurança em áreas dotadas da instalação de fios de alta tensão, assim como tem o fornecimento de água para sua manutenção por meio da concessionária municipal de saneamento.

Temos hortas ao longo de linhas de alta tensão, que são grandes áreas, inclusive, e que tem uma grande interação com a comunidade nessa questão social. A gente tem uma parceria, não só com a concessionária de energia elétrica, no caso dos fios de alta tensão, mas também com a concessionária de saneamento, com a SANEPAR, para fornecer água para as estruturas (Delegação de Curitiba).

No Rio de Janeiro, mudanças gestonárias com descontinuidade de processos trouxeram o desconhecimento da ATAN sobre a gestão vigente das feiras livres e orgânicas, o que foi retificado pela componente da CAISAN. Atualmente, tanto as feiras livres quanto as orgânicas estão sob responsabilidade da Secretaria Especial de Ordem Pública (SEOP), cuja competência é formular e implementar políticas públicas que garantam a manutenção da ordem urbana e a integração com foças de Segurança Pública do Estado. O predomínio da ótica coercitiva desse órgão pode comprometer a adesão a critérios técnicos para implementação e distribuição de feiras na cidade, com foco em desertos alimentares, por exemplo. No governo anterior, a gestão era atribuída à SMDEIS e à SMAC. A fiscalização higiênico-sanitária é concedida ao IVISA-Rio. A trajetória da SMAC na gestão das feiras orgânicas parece ter deixado um legado, pois

sua organização atual foi ressaltada, inclusive tendo havido expansão recente das mesmas.

A fiscalização da parte higiênico-sanitária fica com o IVISA-RIO, mas do funcionamento das feiras, de todo o processo, está tudo com a SEOP. O Circuito Carioca de Feiras Orgânicas é bem organizado. Elas até aumentaram. O que eu posso dizer é que a SEOP tem um déficit muito grande de profissionais para dar conta até da fiscalização do ponto de vista da organização das feiras, porque tem todo aquele negócio da rua, da limpeza, o trânsito, todas essas questões (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

No I PLAMSAN do Rio de Janeiro foi colocada a necessidade de expansão das feiras livres e orgânicas prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social, que coincidem com desertos alimentares, mas cuja efetivação é atravessada pela insegurança pública.

Essa é uma discussão que a gente está trazendo exatamente para o PLAMSAN, que a gente consiga colocar a expansão de feiras tradicionais e de feiras com os produtos vindos da agricultura familiar e/ou orgânicos em áreas de grande vulnerabilidade social. O Rio já tem isso mapeado, mas temos a questão da segurança pública (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

Sabe-se que Curitiba é reconhecida nacionalmente devido à disponibilidade e acessibilidade física a alimentos saudáveis por meio de suas feiras, que funcionam inclusive à noite, fato favorecido por se tratar de uma metrópole com menor densidade populacional e com maior segurança pública.

A exemplo de Curitiba, a gente está trazendo isso para o I PLAMSAN, aquela questão das feiras em horários diversificados, a possibilidade de trazer feiras noturnas, aumentar a questão dos sacolões volantes. Mas isso tudo é um desdobramento grande com a SEOP (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

Na cidade da Região Sul do País, há 400 feirantes cadastrados, distribuídos em 90 feiras livres (convencionais, noturnas, gastronômicas) e 14 feiras orgânicas. Há ainda 38 pontos do Programa Nossa Feira, destinados diretamente à agricultura familiar. Em Curitiba, o programa de feiras já está bem consolidado, a ponto de dispensar a fiscalização pela Vigilância Sanitária, exceto sob denúncias, pois existe investimento na profissionalização técnica dos feirantes no que se refere ao controle de qualidade, incluindo rotulagem e temperatura de conservação dos insumos, conforme Consultoria Técnica da cidade. O envaidecimento pela história bem-sucedida de Curitiba na gestão de feiras resulta na adoção de discurso polêmico, tendendo ao autoritário, refletindo em expressões faciais de admiração por representantes do Rio de Janeiro.

A história de feira em Curitiba é bastante larga. Há mais de 30 anos, existe um trabalho forte no âmbito da gestão da qualidade e dos pontos críticos de controle para prevenir possíveis contaminações cruzadas, além da profissionalização técnica dos feirantes. Esse é um ponto que hoje eu vejo que é **um grande diferencial da cidade de**

Curitiba. Você não encontra aquelas coisas descobertas, sem rótulos, sem validade, com temperatura esquisita que a gente encontra em boa parte do Brasil. Curitiba é muito bem organizada em **um processo de gestão da qualidade que eu considero de excelência, a nível do que eu já vi na Europa.** Tanto que hoje a Vigilância Sanitária já nem atua mais nas nossas feiras; somente por denúncia (Consultoria Técnica de Curitiba).

As concepções sobre redução do aparelho do Estado na limpeza urbana das feiras são expressas pelo representante de Curitiba em favor de uma possível justiça social, por compreender que, de modo geral, os feirantes apresentam melhores condições de vida que a população residente em áreas de desertos alimentares. Sugere que haja transposição do gasto público com empresas de limpeza urbana com investimento em desertos alimentares e a responsabilização dos feirantes com a gestão de resíduos. Provavelmente, as empresas de limpeza pública se relacionam com a PCC por meio de parcerias público-privadas, com superestimativa de preços na prestação de serviços, e devem ter maior porte econômico do que os feirantes. A transição para uma modalidade pública de limpeza urbana não foi apresentada como solução.

Devido a um maior entendimento sobre um sistema alimentar sustentável, as feiras orgânicas administram melhor seus resíduos, que podem retornar como compostagem ou alimentação de seus animais.

A parte final da limpeza pública das feiras fica com a SMMA, porque a parte final da limpeza pública das feiras é feita por ela. Hoje, Curitiba paga quase 3 milhões para empresas de limpeza pública pra limpar feira e nós aqui da área de SMSAN achamos isso um absurdo, porque entendemos que são empresários e que devem ser responsáveis com o seu resíduo e nós queremos em breve passar conta para eles. Porque o pessoal chega de *Hilux* nas suas feiras e a gente sabe que as comunidades estão com deserto alimentar. O nosso grande desafio agora é deixar todas as feiras resíduo zero e acabar com esse processo assistencialista para os feirantes (Consultoria Técnica de Curitiba).

Já a feira de orgânicos tem um cenário um pouco mais interessante porque já não deixa resíduo. Como muitas vezes são os próprios produtores, eles levam o excedente para os seus animais. As feiras de orgânicos ficam um brinco. Depois que termina a feira, não fica aquela nojeira que tem que passar a empresa, a gente pagar a conta para levar o lixo das pessoas e dos empresários (Consultoria Técnica de Curitiba).

Se por um lado, foi colocada a importância de intervenção sobre desertos alimentares localizados em comunidades mais vulneráveis, na ocasião das oficinas deste estudo houve inauguração de uma feira convencional ao encontro do ambiente alimentar organizacional dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de Curitiba e do Estado do Paraná.

Ontem a gente inaugurou mais uma nova feira, em uma parceria com o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, ali onde ficam o Palácio do Governador, a Assembleia

dos Deputados, o Tribunal, o próprio Palácio da Prefeitura. São áreas institucionais e que não têm tanta possibilidade de comercialização, de acesso. Ali então não tinha para as próprias pessoas que trabalham, para pessoas que moram no entorno (Consultoria Técnica de Curitiba).

Os critérios para implementação das feiras em Curitiba correspondem à circulação de pessoas pela presença de equipamentos públicos e/ou privados e à viabilidade econômica sob o prisma do empresário, e não necessariamente uma intervenção sobre desertos ou pântanos alimentares.

Normalmente, para implementação das feiras, é considerada a existência de outros equipamentos no entorno e a viabilidade econômica, porque **não tem como o empresário ficar no vermelho**. Tem que pensar em espaços que tenham circulação porque senão a feira acaba em dois meses (Consultoria Técnica de Curitiba).

Por se tratarem de municípios estritamente urbanos, Rio de Janeiro e Curitiba têm investido progressivamente na agricultura periurbana, respectivamente, por articulações com a Região Serrana Fluminense e com a Região Metropolitana de Curitiba (conurbação de 29 cidades do Estado do Paraná).

Curitiba é um município totalmente urbano, então nós não temos áreas de produção de alimentos, não em escala. Dependemos totalmente da produção de alimentos da região metropolitana e estamos procurando fortalecer esse modelo de agricultura justamente para sair um pouco do modelo tradicional, trazendo alimentos de uma distância maior e já olhando para a questão climática (Nutricionista da SMSAN de Curitiba).

Muito bom ver isso acontecer em Curitiba, porque eu acho que fortalece a gente aqui no Rio, pensando que é uma cidade também urbana e que a gente também depende da agricultura periurbana, que é de outros municípios daqui, não só da Região Metropolitana, mas principalmente da Região Serrana. A gente depende muito da Região Serrana em relação à agricultura familiar (...) Quando a gente passa por chuvas na Região Serrana, impacta absurdamente a nossa comensalidade aqui no Rio de Janeiro (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

Por meio do PRODAM, Curitiba tem investido fortemente na agricultura familiar, tanto em compras públicas quanto na atratividade ao consumidor não diretamente contemplado pela provisão institucional pública, por meio do desenvolvimento de uma marca coletiva ligada aos pequenos produtores. Com isso, aproxima-se da abordagem de componentes do ambiente alimentar ligados à promoção, qualidade e sustentabilidade.

A gente está em vias de uma contratação de uma consultoria especializada para assessorar os agricultores familiares nos seus trabalhos. Vamos auxiliar essas cooperativas, para elas se aperfeiçoarem, para possibilitar o escoamento da sua produção e a participação em compras públicas (Nutricionista da SMSAN de Curitiba).

Dentro da proposta do PRODAM, trabalhamos um tripé de ações voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar, como a profissionalização desses produtores; fortalecimento da parte que vai absorver essa produção com abertura de comércio; convencimento do consumidor para querer aquele produto, que ele passe a ser objeto de desejo dele. Para cada produto que existe, que se trabalha lá no produto com o agricultor, com as cooperativas da agricultura familiar, se estabelecem polos de excelência. A equipe toda está se voltando para uma proposta de identificação de uma marca coletiva também, que todos os alimentos, os produtos desses polos de excelência, carreguem essa marca única e os consumidores comecem a identificar os produtos da região (Nutricionista da SMSAN de Curitiba).

A meta de oferta de pelo menos 30% de gêneros provenientes da agricultura familiar, conforme o PNAE, é alcançada por ambos municípios. Tratava-se de um problema prolongado no município do Rio de Janeiro, em função da rigidez de condicionalidades para concessão da certidão de aptidão ao pequeno produtor e divergências entre a ATAN e a SME. O alcance da meta, contudo, não primou necessariamente pelo encurtamento da cadeia produtiva de alimentos, uma vez que se aproveitou pouco da agricultura intraurbana, dependendo-se da periurbana oriunda de municípios da Região Serrana, e no caso do leite, este provém da Região Sul do País.

Até final de julho/2022, o percentual de gêneros oriundos da agricultura familiar e de produção agroecológica alcançado pelo PNAE no município (compra feita, entregue e paga) foi de 36,34%. Para atingir esse percentual, Curitiba tem feito um trabalho de fortalecimento dos agricultores da Região Metropolitana, uma vez que os alimentos adquiridos têm uma grande chance vir dessas localidades (Nutricionista da SMSAN de Curitiba).

Depois de muito tempo, este ano a gente finalmente conseguiu atingir os 30%. Hoje as escolas recebem arroz orgânico da agricultura familiar e foram colocados mais de 40 tipos de legumes, frutas e hortaliças. Houve também a inclusão do feijão e do leite. Conseguimos, **depois de muita, muita luta, muita discussão, muita apropriação, muitas reuniões no Ministério Público**, cartilhas facilitando a comunicação. Era uma questão muito séria a concessão da certidão de aptidão do agricultor familiar, necessária para gerar a nota fiscal. Então, houve entendimento de que seria importante essa flexibilização e simplificação da modalidade para o agricultor se apresentar como individual, em dupla, em grupo, em cooperativa e na escola mais próxima a ele (...) Assim, a quantidade e o local ficaram de acordo com a capacidade dele de entrega e de organização (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Lembro, nas discussões, que tinha produtor de Petrópolis e de Teresópolis. Foram dando preferência em relação ao que era possível a entrega, a disponibilidade dele de arcar com essa logística, porque o Rio não tem ainda essa logística, essa central para fazer essa distribuição. Também tinha produtor de Campo Grande, mas sei que o leite vem do Sul do Brasil (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Sobre a inclusão de itens da agricultura familiar e/ou agroecológica na provisão alimentar de outros programas institucionais sob gestão da ATAN, a PCRJ aponta outro desafio por conta das instruções normativas de um Termo de Referência.

Quando a gente abre um edital para a chamada pública e tem uma conversa com os agricultores familiares, a gente entra também na questão da compra pública, de toda aquela legalização dos documentos, minimamente, do cadastro, da propriedade. É uma outra discussão que a gente ainda precisa avançar (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Por sua vez, Curitiba consegue fomentar o consumo de gêneros da agricultura familiar em outros programas da SMSAN, como os sacolões, as feiras, o Armazém da Família e o Câmbio Verde.

Além do PNAE, hoje a gente consegue ter a inserção de produtos da agricultura familiar nos equipamentos que a gente tem aqui na SMSAN, como os sacolões. Tem também em alguns pontos de feira livre. Também temos aqui um equipamento que comercializa alimento chamado Armazém da Família, que deve oferecer produtos da cesta básica abaixo do custo de varejo. Esse equipamento também já está comercializando o produto da agricultura familiar. Também tem o Câmbio Verde, no qual a população coleta e troca material reciclado no seu entorno, por uma quantidade de alimentos provenientes da agricultura familiar também (Nutricionista da SMSAN de Curitiba).

Idealizado pela SMFP do Rio de Janeiro, o aplicativo para compras por *delivery* no *smartphone*, denominado Valeu, pretendia melhorar a acessibilidade financeira a alimentos por redução de taxas de cobrança de intermediação comuns em aplicativos privados. No entanto, no decorrer das oficinas desta tese, por decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, o aplicativo foi suspenso com o julgamento de concessão disfarçada de subsídio pelo Poder Público. Em sua vigência, não foi considerado o mapeamento de áreas de desertos alimentares ou a articulação com produtores locais de alimentos *in natura* ou minimamente processados, de modo a contribuir para acessibilidade física e a disponibilidade de alimentos saudáveis na cidade.

Parece que esse aplicativo *Valeu* teve alguma intervenção recente, né? Não sei se judicial, mas a Presidente do COMSEA trouxe essa notícia na última oficina que a gente teve do I PLAMSAN (...) A nossa intenção no I PLAMSAN era justamente aproximar e facilitar a aquisição de produtos da agricultura familiar, assim como dos pequenos empreendedores, mas o aplicativo foi gerado e foi colocado, não sei... atendendo a oferta. Quando eu entrei, vi e baixei, você continuava tendo ali produtos ultraprocessados similares aos dos outros aplicativos (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Acessibilidade financeira a alimentos nos municípios

Além dos programas de transferência de renda existentes nas duas cidades, Curitiba conta com o Armazém da Família, que favorece acessibilidade financeira a alimentos *in natura* ou minimamente processados próprios para consumo, mas com alguma mácula em sua apresentação comercial, com descontos de 30%, o que alcança uma parcela da população em

vulnerabilidade social, mas não aquelas em pobreza extrema. O Banco de Alimentos de Curitiba atende famílias com rendimentos mensais de até 5 salários mínimos. É uma inspiração para a cidade do Rio de Janeiro, que inclui meta semelhante no I PLAMSAN.

Nós já temos aqui um programa de acesso, que é o Armazém da Família, onde a gente isenta de tributação e oferece 30% mais barato, mas ainda assim, para interesse social, ainda é caro para quem não tem acesso (Consultoria Técnica de Curitiba).

Segundo as municipalidades, o controle social relativo à SAN foi preservado, em que pese a extinção do CONSEA em 01/01/2019. No ano de 2019, que precedeu a manifestação da pandemia da Covid-19 no Brasil, foram mantidas as conferências estaduais e municipais. Acredita-se, inclusive, que foram suscitados movimentos contra-hegemônicos que se consolidaram como uma rede regionalizada de atores, instituições e municipalidades.

Com a perda do CONSEA, eu fiquei particularmente preocupada que os municípios fossem murchando e, conseqüentemente, as ações e a política de SAN não avançassem. Mas estou percebendo um movimento contrário. Eu acho que quem conseguiu até a ocasião da extinção do CONSEA, ter essas políticas avançadas mais delineadas, mais estruturadas, está conseguindo se manter e se organizar até a ponto de uma proposta de regionalização. Eu já senti um movimento no sentido da política de SAN estar sendo discutida em nível regional com os municípios da Região Metropolitana (Nutricionista da SMSAN de Curitiba).

A elaboração e o monitoramento do PLAMSAN das duas cidades e dos diversos projetos da SMSAN curitibana contam com a participação da população, instituições da sociedade civil e universidades, mas apresentaram restrições pelo atravessamento da pandemia.

No Rio de Janeiro, realizaram-se reuniões síncronas em ambiente virtual, com prorrogações de prazo em busca da ampliação da participação popular. Está prevista consulta pública à versão final do I PLAMSAN. Apesar da presença de lideranças comunitárias, entende-se, contudo, que o lugar de fala da população em extrema pobreza e em IAN pode não ser alcançado por intermediários. É a primeira versão do plano, estruturado ainda com caráter de diagnóstico e menos de intervenção, podendo sofrer ajustes no decorrer do processo de implementação.

Todo o PLAMSAN é feito de forma colaborativa e participativa. Todos os nossos projetos, o Mesa Solidária, as Fazendas Urbanas, são feitos e avaliados com instituições, com a academia, com associações de moradores, com a comunidade (Consultoria Técnica de Curitiba).

Temos um COMSEA extremamente ativo, equitativo e com uma participação muito forte da sociedade. Enquanto PLAMSAN, vai ter um momento. O plano está sendo construído em parceria com o COMSEA e parceiros envolvidos, como universidades e instituições da sociedade civil. As oficinas foram online por conta da pandemia e era

possível que a população participasse de forma geral. Não houve uma participação expressiva, mas o que era possível. A gente está garantindo na construção do PLAMSAN do Rio de Janeiro, um momento de consulta pública aberta a toda a população, com a intenção que isso saia em Diário Oficial e nas mídias da Prefeitura (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

A elaboração do I PLAMSAN foi um processo de uma construção coletiva tão intensa que nós fizemos várias prorrogações. A oficina não dava conta, prorrogamos mais três vezes para tentar, para abranger todos os eixos, em dias diferentes, em horários diferentes. Houve essa disponibilidade por parte da CAISAN ao público, à sociedade civil organizada, principalmente a partir do COMSEA na divulgação dessa participação (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Gerido pela SMAS, o projeto Prato Feito Carioca, associado à implantação de cozinhas comunitárias tem sido motriz da presente gestão municipal para ações de SAN voltadas para acessibilidade financeira a alimentos. No momento das oficinas, havia 14 cozinhas comunitárias implantadas em territórios marcados por extrema pobreza, disseminados em bairros cariocas com menor IDH e por consequência, desertos alimentares (Guaratiba, Sepetiba, Campo Grande, Bangu, Realengo, Vila Kennedy, Acari, Costa Barros, Anchieta, Bento Ribeiro, Taquara, Andaraí, Mangueira e Catumbi). Realizam, diariamente, o preparo e a distribuição gratuita de refeições, prioritariamente a famílias em extrema pobreza, com renda mensal *per capita* de até R\$ 105 e inscritas no cadastro único para programas sociais do Governo Federal, o CadÚnico. Haja vista a restrita articulação e comunicação intersetorial, a ATAN desconhece os critérios para sua implementação e se o planejamento de cardápios converge com as diretrizes do GAPB.

Este ano a gente está experimentando a vivência da implantação das cozinhas comunitárias. Foi um projeto lançado pela SMAS e a gente está esperando esse retorno junto com o projeto Prato Feito Carioca. Ele não passou pela ATAN; foi assumido diretamente pela SMAS, assim como os próprios abrigos (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Olha, eu tenho muitas perguntas também, para ser muito sincera em relação a esse projeto. Até é uma curiosidade nossa saber como isso está acontecendo. Eu não sei quantas cozinhas já foram implementadas, eu sei que tem a proposta de 55. Mas é um projeto que tem nutricionistas envolvidas, né? Pelo que a gente vem acompanhando pelas mídias sociais, **me parece que são refeições que consideram o GAPB** (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Embora vinculados à Secretaria Municipal de Trabalho e Renda (SMTE), cabe à ATAN do município do Rio de Janeiro a formulação do Termo de Referência relativo à prestação de serviços de alimentação e nutrição pelos restaurantes populares, que estão localizados em bairros das Zonas Norte e Oeste com baixo IDH. Salienta-se a perspectiva de absorção ou compartilhamento dos restaurantes populares com a SMAS, para conjugação com outros programas voltados para SAN, especificamente no que tange à acessibilidade financeira.

No Rio, os Restaurantes Populares estão ligados à SMTE e estão em bairros onde o IDH é baixo, como Bangu, Campo Grande e Bonsucesso. Tem a expectativa de reabrir o Restaurante Popular da Central por ser um local de grande movimento. Sei que tem a possibilidade de ser abarcado ou compartilhado com a SMAS para se congregarem ao projeto da cozinha comunitária e do Prato Feito, para facilitar justamente esse acesso. São dois projetos que visam aumentar a acessibilidade (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Em Curitiba, a prioridade para implementação dos restaurantes populares aponta para a existência precedente de outros equipamentos sociais e uma grande circulação de pessoas, não necessariamente a uma proposta ampliada de revisão do zoneamento urbano para minimizar a segregação socioespacial no acesso a alimentação adequada e saudável. Todavia, durante a formulação do II PLAMSAN, considerou-se a necessidade de intersecção entre grandes concentrações de habitantes e a equidade.

Para desenvolver o PLAMSAN, utilizamos também os dados socioeconômicos do Instituto de Planejamento Urbano, que prevê ali as grandes concentrações de habitantes, buscando um propósito de equidade, priorizando regiões menos favorecidas (Consultoria Técnica de Curitiba).

Em Curitiba, são 5 restaurantes populares. Tem uma matriz que fica no Centro também, mas as outras quatro ficam em regiões mais periféricas da cidade. Alguns desses restaurantes também ficam perto das regionais administrativas. É um espaço que normalmente inclusive tem a integração com transporte coletivo para se ter acesso a uma série de serviços públicos do entorno (Delegação de Curitiba).

Como é uma questão de política pública, é interessante que esses equipamentos sociais estejam próximos desses equipamentos de fornecimento de serviços públicos de maneira geral. Esse seria um breve critério, mas também tem que ter a disponibilidade de área, disponibilidade de equipamentos. Mas eu ainda reforçaria, dizendo dizer que as áreas de maior vulnerabilidade precisam ser o grande critério para estabelecimento de um restaurante popular (Delegação de Curitiba).

No atual Plano de Governo, está prevista a implantação de mais um restaurante popular até 2024. Todas as tratativas necessárias para sua implementação estão sendo realizadas e os próximos passos já preveem orçamento e abertura de procedimento licitatório de obra. Já foram implantadas duas cozinhas comunitárias e a terceira está em fase final de implantação (Nutricionista da SMSAN de Curitiba).

Com relação à regulação de políticas fiscais para taxaço de AUP, como informado anteriormente, o PDS carioca prevê meta relacionada a bebidas adoçadas, a ser efetivada até 2026. De acordo com participante das oficinas, está sendo consolidado um comitê intersetorial para sua construção, envolvendo SMS, SMFP, SMDEIS, Procuradoria do Município, ATAN da Secretaria de Estado de Saúde e a ACT Promoção da Saúde (entidade do terceiro setor com missão de promover ambientes saudáveis e sustentáveis para prevenção de fatores de risco de DCNT).

Essa meta fala sobre a criação de um comitê intersetorial para elaboração dessas políticas de taxação das bebidas açucaradas, similares à política do tabaco. A gente está fazendo em parceria com a SUBPAV, mais especificamente com a Coordenação em Saúde. Já levantamos o material, fizemos uma primeira reunião com a própria ACT, porque ele fala sobre a criação desse comitê e do envolvimento com a sociedade civil. Vamos envolver a SMDEIS, a SMFP e a própria Procuradoria do Município (porque entra como a parte jurídica). A gente está tentando azeitar em qual o imposto pode incidir essa taxação. A gente também convidou a ATAN do Estado, até porque a ICMS, que é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias, é estadual (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Promoção da alimentação adequada e saudável nos municípios

Apesar da pandemia da Covid-19, eventos comemorativos relacionados à temática da alimentação e nutrição persistiram no Rio de Janeiro, ainda que de forma remota e com menor alcance, para representantes da sociedade civil junto ao COMSEA. Em 2021, o tema abordado na Semana de Alimentação Carioca foi “Cidade também Planta”, com propósito de articular com agricultores intraurbanos, na Zona Oeste da cidade. Nas unidades de saúde e escolares, grupos educativos em saúde foram retomados a partir da imunização completa contra o coronavírus. Em 2022, o conceito de comida de verdade, em consonância com o GAPB, bem como o incentivo ao resgate da agricultura em um grande centro urbano seria capilarizado em ações junto ao Programa Saúde na Escola.

Conforme a Rede de Alimentação e Nutrição Escolar do Estado do Rio de Janeiro, o tema deste ano vai ser “Agriculturas: Diferentes formas de produzir alimentos e os impactos na saúde no ambiente”, com objetivo de valorizar a produção e o consumo da comida de verdade livre de substâncias químicas que prejudicam o meio ambiente e a saúde da população. Essa semana destaca o tema que será trabalhado ao longo do ano em todas as unidades escolares. É como se fosse uma culminância, uma inauguração do tema que vai ser trabalhado na rede escolar (Nutricionista da ATAN do Rio de Janeiro).

Nas oficinas, participantes da PCRJ ressaltaram marco legal para PAAS, que não havia sido mencionado no questionário semiestruturado. Corresponde à Portaria IVISA-Rio nº 2-N, de 11/11/2020, que institui o regulamento técnico de Boas Práticas para estabelecimentos de alimentos no município. Na Seção III, que abrange unidades de ensino, proíbe a comercialização e distribuição de produtos que colaborem para a obesidade infantil. Exemplifica gêneros que coincidentemente são AUP, mas não adota a nomenclatura vinculada à classificação NOVA, nem esgota possibilidades.

A Portaria 002, do IVISA-Rio, é utilizada em inspeções sanitárias pela Gerência de Fiscalização de Estabelecimentos de Ensino, e ainda que não fale diretamente sobre AUP, é aplicada por nutricionistas que atuaram na ATAN, trazendo a discussão com cantineiros sobre a importância da transição para oferta de preparações à base de

alimentos *in natura* (Nutricionista representante da CAISAN do Rio de Janeiro).

Em síntese, o esquema disposto no Quadro 4 concatena ações efetivas das duas municipalidades, refinadas por processos do sistema alimentar (HLPE, 2017), enquanto que o Quadro 5 traz o filtro por constructos da interface dos munícipes com o sistema alimentar (DOWNS *et al*, 2020).

Quadro 4 – Ações efetivas para revisão dos sistemas alimentares municipais no Rio de Janeiro e em Curitiba, refinadas por processo (HLPE, 2017)

Processo do sistema alimentar	Rio de Janeiro	Curitiba
Produção	-	PRODAM / Pró-Metrópole Fazenda Urbana
Abastecimento	-	Banco de Alimentos Mercado Municipal e Regional
Comercialização	Feiras livres e orgânicas	Armazém da Família Feiras livres e orgânicas Sacolões da Família
Distribuição	Alimentação escolar Alimentação hospitalar Hortas urbanas Prato Feito Carioca Restaurantes populares	Alimentação escolar Alimentação hospitalar Câmbio Verde Cozinhas comunitárias Hortas urbanas Mesa Solidária Restaurantes populares
Consumo	Alimentação escolar Alimentação hospitalar Hortas urbanas Prato Feito Carioca Restaurantes populares	Alimentação escolar Alimentação hospitalar Cozinhas comunitárias Hortas urbanas Mesa Solidária Restaurantes populares
Controle de desperdício e perdas	-	Banco de Alimentos Câmbio Verde Fazenda Urbana Feiras orgânicas Mesa Solidária Unidade Móvel SAN

Fonte: Autoria própria (2023).

Extrapolando-se as metas e demandas dos planos municipais, encontram-se efetivamente implementadas ações que contemplam processos distintos do sistema alimentar nas duas cidades. No entanto, constata-se uma maior diversidade de instituições e programas em Curitiba que enfatizam cada processo constituinte do sistema alimentar e que permitem o imbricamento entre diferentes etapas, da produção ao controle de desperdício e perdas de alimentos. Ratifica-se o comprometimento da SMSAN do município sulista em prevenir

lacunas em intervenções sobre a cadeia de abastecimento, ambientes alimentares e o comportamento de consumo do cidadão e das famílias.

No que concerne aos constructos dos ambientes alimentares, a gama de iniciativas direcionadas à SAN em Curitiba tende a interferir mais favoravelmente sobre a disponibilidade, acessibilidade física, acessibilidade financeira, conveniência, promoção e qualidade, e sustentabilidade. No Rio de Janeiro, ainda é preciso avançar, sobretudo nos processos de produção, abastecimento e controle de desperdício e perdas, para alcance da disponibilidade, acessibilidade física e financeira, e sustentabilidade. Ambos municípios podem investir mais em estratégias voltadas para conveniência.

Quadro 5 – Ações efetivas para revisão dos sistemas alimentares municipais no Rio de Janeiro e em Curitiba, refinadas por constructo do ambiente alimentar (DOWNS et al, 2020)

Constructo do ambiente alimentar	Rio de Janeiro	Curitiba
Disponibilidade	Alimentação escolar Alimentação hospitalar Feiras livres e orgânicas Hortas urbanas Prato Feito Carioca Restaurantes populares	Alimentação escolar Alimentação hospitalar Armazém da Família Banco de Alimentos Câmbio Verde Cozinhas comunitárias Feiras livres e orgânicas Hortas urbanas Mercado Municipal e Regional Mesa Solidária Restaurantes populares Sacolões da Família
Acessibilidade física	Alimentação escolar Alimentação hospitalar Feiras livres e orgânicas Hortas urbanas Prato Feito Carioca	Alimentação escolar Alimentação hospitalar Armazém da Família Câmbio Verde Cozinhas comunitárias Feiras livres e orgânicas Hortas urbanas Sacolões da Família
Acessibilidade financeira	Prato Feito Carioca Restaurantes populares	Armazém da Família Auxílio Alimentar Banco de Alimentos Cozinhas comunitárias Mesa Solidária Restaurantes populares
Conveniência	-	Feiras livres e orgânicas

Promoção e qualidade	Alimentação escolar Alimentação hospitalar Decreto Municipal nº 21.217/2002 EAN pautada no GAPB Hortas urbanas Portaria IVISA-Rio nº 2-N/2020 Restaurantes populares	Alimentação escolar Alimentação hospitalar Câmbio Verde EAN pautada no GAPB Hortas urbanas Lei Estadual nº 14.855/2005 Saúde na Nota Restaurantes populares Unidade Móvel SAN
Sustentabilidade	Alimentação escolar Feiras orgânicas	Alimentação escolar Banco de Alimentos Câmbio Verde Fazenda Urbana Feiras orgânicas PRODAM / Pró-Metrópole Unidade Móvel SAN

Fonte: Autoria própria (2023).

8 DISCUSSÃO

Efetuiu-se a análise do processo de revisão de sistemas, contemplando-se planos municipais, interpretações pragmáticas e subjetivas, e contextos de influência suscitados pelas representações das cidades junto à Rede *C40 Cities*, em busca de uma síntese abrangente do processo político.

Com base nos resultados, constatou-se que Rio de Janeiro e Curitiba não perseguiram diretamente as metas da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação, nem as recomendações da Dieta de Saúde Planetária. Assim como o documento resultante do *Workshop* da Rede *C40 Cities* em Estocolmo (2019), a Declaração de Glasgow sobre a Alimentação e o Clima, redigida na COP-26 (2021), sequer foi assinada pelas municipalidades.

Entretanto, a precedência do PDS carioca e do PLANCLIMA curitibano, precipitados pelas discussões internacionais decorrentes do MUFPP e do Acordo de Paris, vem legitimando a necessidade de revisão dos sistemas alimentares municipais ao evidenciarem a amplitude da área de alimentação e nutrição e suas interconexões com saúde e sustentabilidade. Como consequência, os referidos planos municipais provocaram ou influenciaram a construção de metas e demandas do PLAMSAN das metrópoles.

Em sua segunda versão, o PLAMSAN de Curitiba caracteriza-se como possibilidade de intervenção sobre cadeias produtivas, abastecimento, distribuição e controle de desperdício e perdas de alimentos, ao passo que o do Rio de Janeiro, cuja primeira versão ainda aguardava ser publicada até o momento de elaboração desta tese, volta-se predominantemente para o diagnóstico de ambientes alimentares e do panorama alimentar e nutricional da população.

Dentre os entraves apontados para efetiva revisão dos sistemas alimentares municipais, destacou-se a dificuldade de articulação e comunicação intersetorial, perpetuando-se o isolamento, a sobreposição e a invisibilidade de ações, mascaradas por demandas gerencialistas e pela limitação na abrangência e interconectividade de sistemas de informação entre as diversas secretarias envolvidas. Ademais, mudanças gestionárias ocasionais, definidas pelo processo eleitoral ou por alianças políticas, costumam afetar a estrutura organizacional e a continuidade de ações em nível municipal, perdendo-se referências e alterando prioridades.

Apesar de sua interdisciplinaridade, a temática costuma ser atribuída ao profissional nutricionista, havendo certo desprestígio, desapropriação e falta de sustentação institucional em pactuações fundamentais, em que pesem os esforços da SMFP do Rio de Janeiro e da SMSAN de Curitiba em promover articulações estratégicas entre os diversos setores pertinentes.

Na particularidade do Rio de Janeiro, mudanças estruturais paulatinas na Administração Direta, com incorporação pela ATAN de ações de fiscalização sanitária e ênfase em alimentação coletiva e controle de qualidade de alimentos comprometeram a autonomia e a visibilidade de tomadas decisórias sobre políticas públicas, refletindo-se, inclusive na morosidade para publicação da PMAN, formulada na década de 2010.

A não implementação de políticas públicas municipais de alimentação e nutrição nos centros urbanos pode denotar desmérito crônico quanto à temática pelo Poder Executivo, principalmente antes dos tratados internacionais estabelecidos. Assim como a PMAN carioca, não foi precipitada a elaboração da PMSAN pelas municipalidades, apesar de sua previsão em curto prazo no PLAMSAN curitibano e em longo prazo no PDS do Rio de Janeiro.

Mesmo que não sejam subsidiadas pela existência de uma Política Municipal de Abastecimento Alimentar, as ações da PCC voltadas para esse elemento do sistema alimentar demonstram solidez. Ademais, é sobressalente o robusto percurso histórico de programas que extrapolam esse processo do sistema alimentar no município, inicialmente por meio da SMAB, convertida em SMSAN em julho de 2019. Diante da radicalização da IAN provocada pela crise sanitária, política e econômica, reiterou-se a prioridade com relação à SAN no plano de governo do Prefeito Rafael Greca, reeleito para o quadriênio 2021-2024.

Por sua vez, o plano de governo de Eduardo Paes para o mesmo período menciona ações direcionadas à garantia do alcance do DHAA, que passaram a ser representadas por novos programas que vão ao encontro da acessibilidade financeira a alimentos, carreados pela SMAS a partir de rearranjos institucionais compensatórios pela volatilidade organizacional da ATAN no município.

Ainda que dedicados à revisão de sistemas alimentares no sentido da justiça social, os participantes desta pesquisa mostraram-se tocados em maior ou menor grau pela racionalidade neoliberal. De seu discurso, emergiu a ideia de sobrecarga do Estado como provedor do bem-estar social, conjugada ao viés de regulação moral e meritocracia, sugerindo a penetração do capital privado em instituições públicas, além da corresponsabilização da população para que não se torne dependente de ações focalizadas e assistenciais. Desse modo, políticas públicas tornam-se permeáveis à captura corporativa da indústria de alimentos e do agronegócio, especialmente quando se sugerem relações de *lobby* e cooptação ideológica, simbolizadas por representação curitibana.

Em governos municipais configurados por fluidez político-ideológica de conveniência, pretensamente inclinados a investimentos sociais, mas nitidamente neoliberais, não é prioritária

a prevenção de conflitos de interesses em parcerias público-privadas estabelecidas em ações estruturantes das municipalidades. A coerência com os tratados internacionais não é prevista nas macrodecisões municipais, o que pode favorecer o entrave associado à dificuldade de comunicação e articulação intersetorial.

No que concerne às orientações para priorização do consumo de fontes de proteínas vegetais em substituição à carne vermelha e aos laticínios, para redução do impacto sobre pegadas hídrica, de carbono e ecológica, as duas metrópoles identificaram inaplicabilidade diante do panorama alimentar e nutricional brasileiro, que manifesta restrições no alcance de requerimentos relativos a proteínas de alto valor biológico por parcela considerável da população. Todavia, revelou-se mister a necessidade de intervenção sobre o consumo progressivo de AUP.

Nesse sentido, eventos municipais promotores da alimentação adequada e saudável, conduzidos ou apoiados pelas secretarias municipais participantes deste estudo são fundamentados nas diretrizes do GAPB.

Os representantes da PCRJ demonstraram propriedade acerca dos levantamentos mais recentes da densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos na metrópole, compreendendo a existência de desertos alimentares em áreas de maior vulnerabilidade social e de pântanos alimentares naquelas de maior renda. Destacaram a necessidade de formalização e credenciamento de estabelecimentos clandestinos já existentes em áreas vulneráveis, mas que comercializem predominantemente alimentos *in natura* ou minimamente processados.

O PLAMSAN das duas cidades, bem como o PDS carioca partem dessas conceituações para mapeamento e intervenções sobre o zoneamento urbano, por meio de programas e ações voltadas para SAN, ainda que a PCC não tenha discriminado associações socioespaciais a respeito da acessibilidade física e disponibilidade de alimentos saudáveis e não saudáveis no município.

Como visto anteriormente, marcadores de consumo alimentar do SISVAN referentes aos municípios são fundamentados na classificação NOVA, que considera o grau de processamento industrial dos alimentos, assim como as informações sobre as capitais brasileiras oriundas do VIGITEL. Por outro lado, indicadores de consumo alimentar ajustados à Dieta de Saúde Planetária, inerentes a carne vermelha e laticínios, têm como referência oficial a Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE (2018), que os segrega por macrorregiões brasileiras.

Não obstante o reconhecido sub-registro de dados antropométricos e, principalmente, de consumo alimentar em abrangência nacional, que trariam luz ao panorama alimentar e

nutricional dos municípios por meio da APS, os respondentes do questionário não tiveram acesso ou resposta concedida pelos órgãos diretamente atribuídos do planejamento e análise de relatórios consolidados da plataforma SISVAN. Manifestou-se crítica quanto à setorização do acesso aos indicadores nutricionais, comprometendo a conjugação de estratégias afins, descontextualizando e prejudicando o alcance de demandas de monitoramento do PLAMSAN em ambas cidades – o que foi maximizado no contexto da pandemia da Covid-19. Embora não os tenha discriminado, a PCC demonstrou ciência acerca do VIGITEL e ressaltou o emprego de marcadores de insegurança alimentar com parametrização municipal da escala EBIA.

Em abordagem mais direta aos processos relativos aos sistemas alimentares, no que concerne à produção, o município de Curitiba desponta com ações fomentadoras da agricultura familiar e da agroecologia periurbanas advindas das cidades da Região Metropolitana, por meio do Pró-Metrópole e do PRODAM, além da iniciativa intramunicipal favorecida pela Fazenda Urbana.

Com relação à cadeia de abastecimento, verificou-se que apenas Curitiba conta com centrais municipal e regional de referência, incluindo um segmento de matriz agroecológica, às custas, não obstante, de parcerias público-privadas. No Rio de Janeiro, a modalidade tradicional de abastecimento alimentar é incipiente e mesmo em seu Estado, tem sofrido importante depreciação, abrindo espaço para grandes redes de supermercados determinarem o abastecimento alimentar da população, sobretudo a partir de AUP.

No que tange à interface dos municípios com seus sistemas alimentares, em termos de provisão institucional pelo Poder Executivo, destacam-se os estabelecimentos de ensino e de saúde, cujos descritivos do Rio de Janeiro contemplam a restrição na oferta de AUP, mas não consideram intervenção sobre a oferta de proteínas animais. Especificamente sobre as unidades da SME, a meta do PNAE relativa à oferta mínima de 30% de gêneros oriundos da agricultura familiar tem sido alcançada pelos dois municípios. Estes dependem, primordialmente, da Região Serrana Fluminense e da Região Metropolitana de Curitiba, com contribuições ínfimas da agricultura intraurbana. Curitiba tem conseguido extrapolar a aquisição de gêneros oriundos da agricultura familiar para outros programas da SMSAN, como sacolões, feiras livres, Armazém da Família e Câmbio Verde.

A expansão de hortas comunitárias, escolares ou institucionais nas duas municipalidades, prevista tanto no PDS carioca quanto no PLAMSAN curitibano, tem como condicionalidade prioritária a vulnerabilidade social. No entanto, com o avanço da pandemia da Covid-19, as hortas escolares ficaram comprometidas, notadamente no Rio de Janeiro.

Quanto aos ambientes alimentares subsidiados pelas Prefeituras por meio de programas voltados para disponibilidade, acessibilidade física e/ou financeira a alimentos, no Rio de Janeiro foram ressaltados os restaurantes populares e o Programa Prato Feito Carioca, geridos, respectivamente pela SMTE e pela SMAS, com Termos de Referência dos primeiros, elaborados pela ATAN, em convergência com as diretrizes do GAPB. O programa Prato Feito Carioca vincula-se à instalação de cozinhas comunitárias em bairros coincidentes com desertos alimentares, mas não se pôde afirmar que alimentos *in natura* e minimamente processados constituem a base de suas preparações.

Curitiba dispõe de uma amplitude de ações inovadoras geridas pela SMSAN, incluindo: restaurantes populares, Armazém da Família, Mesa Solidária, Banco de Alimentos e Auxílio Alimentar Municipal. O Armazém da Família favorece a acessibilidade financeira pela comercialização de alimentos para famílias socialmente vulneráveis com valores médios inferiores aos da rede varejista. O Mesa Solidária distribui, para famílias em vulnerabilidade social e IAN, refeições preparadas a partir do Programa Banco de Alimentos, por meio do aproveitamento integral de gêneros doados pelos Mercados Municipal e Regional, Armazéns da Família, Fazenda Urbana, Sacolões da Família e feiras livres.

O município do Rio de Janeiro dispõe de um maior número absoluto de feiras livres e orgânicas, porém uma proporção equivalente à de Curitiba com relação à população estimada pelo IBGE para o ano de 2021 (= 0,003%). A existência de feiras móveis no Rio de Janeiro e de feiras noturnas em Curitiba são estratégias interessantes para promover acessibilidade física a alimentos *in natura* e minimamente processados. A iniciativa do município sulista em oportunizar compras junto às feiras livres por ambiente digital foi em favor da conveniência e acessibilidade física a alimentos saudáveis no contexto pandêmico.

Os critérios para instalação de restaurantes populares e feiras livres no município do Rio de Janeiro coadunam com a vulnerabilidade social, ao passo que em Curitiba se priorizam áreas de maior circulação de pessoas e rentabilidade sob o prisma do empresário.

Os dois municípios preveem metas relacionadas ao controle de desperdício e à redução em perdas de alimentos, a partir do PDS carioca e PLAMSAN curitibano. A cooperação técnica estabelecida entre o Rio de Janeiro e Colônia/Alemanha pretende a implementação de um centro de distribuição de alimentos doados por supermercados e a instalação de uma unidade de tratamento de resíduos sólidos urbanos, com produtos revertidos para agricultura familiar, hortas comunitárias e escolares. Em Curitiba, tem-se possibilitado a troca de materiais recicláveis por alimentos *in natura* provenientes de pequenos produtores, a partir do Programa

Câmbio Verde. Nesse município, a unidade móvel de SAN promove EAN itinerante, por meio de oficinas culinárias com vistas ao aproveitamento integral de alimentos.

Como estratégia inovadora de PAAS no município de Curitiba, pode-se citar a impressão de alertas sobre o grau de processamento industrial dos alimentos adquiridos no Armazém da Família, conjugados à nota fiscal.

No que tange à regulação da comercialização e publicidade de alimentos, a Lei do Estado do Paraná nº 14.855/2005, o Decreto-Rio nº 21.217/2002 e a Portaria IVISA-Rio nº 2-N/2020 versam sobre medidas de proteção à alimentação adequada e saudável no ambiente escolar. Entretanto, permanecem desatualizadas frente às diretrizes alimentares nacionais vigentes, ainda que a incorporação do paradigma do processamento industrial esteja veiculada em metas e demandas do PLAMSAN curitibano e PDS carioca.

De modo geral, a PCC parece ter tido maior celeridade na prevenção e minimização da IAN a partir da pandemia da Covid-19, ampliando a produção, o espaço e a duração da distribuição de refeições nos restaurantes populares, além de ter concedido créditos alimentares associados aos Armazéns da Família para famílias em risco social e cestas de alimentos a estudantes da rede municipal de ensino em ocasião de suspensão das aulas presenciais.

O controle social tem sido considerado na formulação e no monitoramento do PLAMSAN das cidades, porém a participação popular decresce à medida que se complexifica o grau de IAN. A conjuntura de crise sanitária, política e econômica, assim como o recurso a formatos remotos ou híbridos para decisões do COMSEA comprometeram a representatividade e a diversidade de atores envolvidos no processo.

Tanto o PDS carioca quanto o PLAMSAN curitibano prospectam resultados mais assertivos e coerentes com a revisão dos sistemas alimentares indicada pela Rede *C40 Cities*. Apesar da influência do PLANCLIMA na elucidação da correlação entre ações de SAN, mitigação e adaptação climática, não estão objetivamente definidas metas ou demandas táticas para monitoramento e execução. O PDS do Rio de Janeiro e o PLAMSAN de Curitiba são planos efetivamente em vigor e conduzidos estrategicamente pelo conjunto de participantes desta pesquisa, com direcionamentos táticos.

Embora tenha havido melhor alcance das demandas legítimas do PLAMSAN de Curitiba (40%) do que das metas do PDS do Rio de Janeiro (9%), estas configuram um rol mais limitado de resultados correlatos esperados (15 demandas da PCC x 22 metas da PCRJ). Além disso, as metas previstas no PDS carioca possuem recortes ampliados, para o período compreendido entre 2022 e 2029, enquanto que o prazo das demandas do PLAMSAN

curitibano se extingue em 2023.

No Rio de Janeiro, não foi restabelecido o Conselho Gestor do Circuito Carioca de Feiras Orgânicas no prazo estipulado (2022), assim como não foram criados pontos de venda de produtos da agricultura familiar acessíveis à população periférica. Não foi possível confirmar o alcance da meta inerente à capacitação em Boas Práticas de Produção de alimentos na rede pública municipal, para o mesmo período.

Resultados exitosos afins entre as duas cidades referem-se à elaboração de instrumentos para aquisição de gêneros da agricultura familiar destinados aos estabelecimentos municipais de ensino, alcançados antes do prazo final de 2023 definido nos planos municipais.

Curitiba atingiu, antecipadamente, as demandas referentes à criação do Banco de Alimentos e gestão da xepa dos equipamentos de SAN, com destinação àquele programa. Do mesmo modo, procedeu com a concessão de *voucher* dos restaurantes populares para pessoas em IAN grave. Atingiu, parcialmente, a demanda de ampliação do número de restaurantes populares, uma vez que isso não se deu necessariamente em áreas mais vulneráveis da cidade.

A meta do PDS carioca relativa à promoção e à difusão de campanhas de *marketing* e educativas sobre alimentos *in natura* e em tom de advertência sobre AUP, aponta para resolutividade, de acordo com as ações relatadas pela ATAN.

Com implementação prevista até 2023 em Curitiba, a PMSAN não começou a ser elaborada, apesar do amadurecimento do PLAMSAN e das ações correlatas no município. Por sua vez, a demanda de monitoramento do estado nutricional da população curitibana ainda requer reforço na comunicação interinstitucional para compartilhamento dinâmico dos resultados do SISVAN.

Até o momento, não foram concretizadas demandas do PLAMSAN curitibano condizentes com adequação de subsídios para o Armazém da Família conforme o grau de processamento industrial do alimento comercializado, nem regulamentação da oferta de AUP em escolas e estabelecimentos comerciais, com prazo até 2023. Do mesmo modo, a atualização da Lei Estadual nº 14.855/2005 em consonância com a classificação NOVA não foi iniciada.

Considerando-se o mesmo prazo, até 2023, não se pôde confirmar o alcance de demandas da PCC relativas à ampliação do número de Sacolões da Família, à implantação de dez hortas escolares de referência ou à criação de cozinhas comunitárias em áreas com domicílios mais desprovidos de geladeira e fogão.

As outras metas do PDS carioca projetadas para o ano de 2024 contemplam: a) aumento na produção de alimentos do Programa Hortas Cariocas em 30%; b) redução em pelo menos

50% a população abaixo da linha da pobreza; c) inclusão de 40% da população em situação de rua no mercado de trabalho. Todas sofreram o revés da conjuntura política, econômica e sanitária, com prejuízos à sua exequibilidade.

Por outro lado, a PCRJ parece caminhar no sentido do alcance da demanda inerente ao fomento de transferências de alimentos próprios para consumo por meio de bancos alimentares, cantinas sociais, cozinhas comunitárias a populações vulneráveis, a partir da implementação do programa Prato Feito Carioca, projetada para 2026. Para esse mesmo ano, preveem-se: a) monitoramento de perdas e desperdícios de alimentos; b) criação do Mercado Municipal Agroecológico e do Sistema Patrulha Agrícola; c) revisão da legislação municipal para produção e comercialização agrícola em áreas urbanas; d) duplicação do número de estabelecimentos varejistas que predominantemente comercializem alimentos *in natura* ou minimamente processados em regiões administrativas classificadas como desertos alimentares; e) estabelecimento de marco regulatório para redução de perdas de alimentos em 50%; f) capacitação sobre Boas Práticas de Produção de Alimentos para prestadores de serviços; g) implantação de programa de redução de perdas e reaproveitamento de alimentos em toda a cadeia de comercialização; h) alcance de 100% das famílias em extrema pobreza por programas de transferência de renda; i) coibição da venda de AUP em ambientes escolares públicos e privados e unidades de saúde; j) implementação de políticas fiscais de taxaço de bebidas adoçadas.

Metas mais longitudinais, prospectadas para o Rio de Janeiro até 2029, objetivam: a) quantificação de desperdícios de alimentos em coleta domiciliar e comercial; b) regulamentação de número máximo de estabelecimentos varejistas que predominantemente comercializem AUP por região administrativa; c) interrupção de parcerias com indústrias de AUP para patrocínio de megaeventos; d) implementação da PMSAN.

Considerando-se o processo de revisão de sistemas alimentares de maneira análoga à avaliação cíclica de uma política (BAPTISTA e REZENDE, 2015), pode-se depreender que o reconhecimento do problema, que consiste na determinação da dupla carga de má nutrição e de mudanças climáticas pela configuração dos sistemas alimentares municipais, foi considerado para a construção de uma agenda de planejamento estratégico pela SMFP do Rio de Janeiro e pela SMMA e SMSAN de Curitiba, especialmente a partir de 2019.

O convencimento ideológico a partir de pactos, acordos ou relatórios provenientes de grandes potências globais parece ter sido um incentivador mais evidente do que o próprio diagnóstico interno das municipalidades acerca das condições de alimentação e nutrição da

população, contempladas, seja de maneira apartada, seja conjugada à noção sobre sua determinação sinérgica com as mudanças climáticas.

Percebe-se que a hegemonia do pensamento crítico de matriz ocidental e eurocêntrico é corroborada pela dominação político-econômica das grandes nações capitalistas sobre os países em desenvolvimento, cujos sistemas naturais e populações perpetuam marcas extrativistas de colonização, complexificadas pela racionalidade neoliberal (SANTOS, 2010). Por outro lado, entre o bem-estar em relações diplomáticas em favor de projeção internacional das metrópoles e a efetiva vontade política do Poder Executivo municipal em conciliar ideologias e interesses partidários fluidos com um padrão de desenvolvimento de baixo carbono e oposto ao complexo industrial de alimentos, pode haver contradições.

Em ambos municípios contemplados, a agenda parece se alocar em *status* institucional, ainda que, em Curitiba, parte considerável das demandas tenha evoluído do fluxo de soluções e alternativas para a fase de implementação de programas que imbricam os diversos processos do sistema alimentar e constructos de sua interface com os municípios. Contudo, por não terem se configurado como políticas públicas minimamente formuladas, não é descartado o risco de descontinuidade, em que pese a forte estruturação da SMSAN e longitudinalidade de ações egressas da SMAB.

Por sua vez, o Rio de Janeiro, que já apresentava algumas iniciativas voltadas para disponibilidade, acessibilidade física, promoção e qualidade de alimentos (em menor número, complexidade e maturidade que aquelas propostas por Curitiba), passou a investir predominantemente em estratégias emergenciais inclinadas à acessibilidade financeira, precipitadas pela crise sanitária, econômica e política. Porém, estão atreladas à marca do governo vigente, o que ressalta sua transitoriedade, favorecida pelo enfraquecimento da ATAN e morosidade na implementação da PMAN. No município, processos como produção, abastecimento, controle de desperdício e perdas de alimentos ainda são inconsistentes.

A instituição de equipamentos e profissionais da SMFP do Rio de Janeiro para elaboração do PDS e mobilização estratégica de decisões integrativas que abordem os sistemas alimentares em recortes setoriais é um ponto positivo. Entretanto, a comunicação interinstitucional ainda expressa fragilidade e não ultrapassou a fase de diagnóstico de necessidades e construção de indicadores. Ações efetivas são realizadas de modo seccionado pela SMS e SMAS. Em Curitiba, a concentração de ações de êxito na SMSAN parece reprimir a consolidação de uma estrutura semelhante à do Rio de Janeiro para articulação intersetorial.

O modo com que se deu o preenchimento do questionário semiestruturado pode indicar

a fragmentação do processo de trabalho em ambas Prefeituras quanto à implementação de ações referentes aos sistemas alimentares. No Rio de Janeiro, o processo de construção de metas e indicadores do PDS e do PLAMSAN emerge da intersectorialidade, mas os desdobramentos e compromissos não são efetivamente assumidos pelos tomadores de decisões das distintas pastas. Por outro lado, em Curitiba, aponta-se para autonomia decisória da SMMA e da SMSAN quanto à execução do PLANCLIMA e do PLAMSAN, contudo, com a necessidade de que evoluam para políticas públicas transversais que demarquem estabilidade.

Ao passo que a transversalidade de ações para garantia da SAN é reconhecida, a área de Alimentação e Nutrição permanece restrita ao setor Saúde, em ambas municipalidades. Sabe-se que grande parte das diretrizes da PNAN requerem articulações intersectoriais e estão conectadas com o processo de revisão de sistemas alimentares, perpassando PAAS, VAN, gestão das ações de alimentação e nutrição, participação e controle social, controle e regulação de alimentos, cooperação e articulação para SAN. Especificamente no que concerne à VAN, em ambos centros urbanos tem sido comprometida a fundamentação em indicadores sobre o estado nutricional e consumo alimentar de sua população para integração de ações pelos diversos setores.

O município de Curitiba parece estar mais atento a indicadores de IAN, ao passo que o Rio de Janeiro tem mais propriedade sobre a densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos. Se por um lado, aponta-se para uma maior densidade daqueles que predominantemente comercializam alimentos *in natura* ou minimamente processados na metrópole sulista (BRASIL, 2018), indicadores do VIGITEL indicam declínio em seu consumo e aumento na ingestão de AUP por seus habitantes, entre 2019 e 2021 (BRASIL, 2020; BRASIL, 2021; BRASIL, 2022b). Ainda que a abordagem dos processos dos sistemas alimentares e constructos dos ambientes alimentares seja mais limitada pela metrópole carioca, o VIGITEL traz resultado reverso, o que não anula o fato de a IAN ser mais expressiva na Região Sudeste (PENSSAN, 2022), interferindo qualitativa e quantitativamente no padrão alimentar das famílias.

As duas metrópoles também precisam se debruçar mais sobre o monitoramento das metas e demandas dos planos municipais inerentes à temática dos sistemas alimentares, bem como sobre sua publicização, transparência e discussão paritária em termos organizacionais e junto com a população.

Em suma, constata-se que a representação simbolizada sobre governança corresponde ao radical principal dos entraves encontrados para consolidação da revisão dos sistemas

alimentares municipais. A representação pelo público-alvo sugere a dificuldade de efetiva articulação interinstitucional, de modo que as secretarias municipais integrem seu escopo de ações inerentes com base na discussão compartilhada quanto à determinação do panorama alimentar e nutricional e de mudanças climáticas a partir de processos componentes dos sistemas alimentares. A demanda por investimento em controle social não aparece explicitamente, indicando a expectativa de uma reforma vertical. Fez-se notar que, nos dois grandes centros urbanos analisados, há restrições à participação popular e mesmo à autonomia da assessoria técnica para formulação e implementação de políticas públicas, em um modelo de governança centralizado, dependente da vontade política do Poder Executivo, que é afetada pelo perfil ideológico, trânsitos internos e coligações partidárias, além de parcerias público-privadas estabelecidas.

Cabe acrescentar, em complementação à crítica tecida anteriormente quanto à assunção do termo pela racionalidade neoliberal, que soluções colocadas na ordem de governança podem conotar uma entidade abstrata, não atribuída a sujeitos e instituições específicos, avançando e retroagindo de forma cíclica, de modo praticamente inalcançável. Questões relativas à governança parecem ser realçadas justamente para não trazer resolutividade e conservar o modo de produção que tem pavimentado e tem sido retroalimentado pelo discurso sanitário hegemônico.

Seu contexto de influência volta-se para a adaptação de conhecimentos gerenciais advindos de corporações privadas, visando à redução da máquina administrativa e aumento da eficácia e eficiência pela adoção de modelos organizacionais híbridos, sob argumentação pautada em limites de execução ou na incapacidade do Estado em resolver problemas expressos pela sociedade (PECI, PIERANTI e RODRIGUES, 2008). Por meio do “governo empresarial”, o Estado deve se reconfigurar por regras de concorrência, financiamento e indicadores semelhantes àqueles do mundo corporativo, mais voltados para o processo de trabalho corresponsável, funcionalista e meritocrático do que para o bem-estar social, com permeabilidade à iniciativa privada para prestação de serviços pretensamente inovadores (DARDOT e LAVAL, 2016). Esse panorama pode dar margem à captura corporativa, expressa principalmente pelo discurso curitibano e consentida por representantes do Rio de Janeiro.

As atividades políticas corporativas podem ser classificadas em estratégias instrumentais e discursivas. As instrumentais compreendem gerenciamento de coalizão; gestão de informação; envolvimento direto e influência política; e ações legais. As discursivas relacionam-se com argumentos econômicos, concepções sobre Estado e sociedade civil, além

de benefícios mascarados à saúde e ao desenvolvimento sustentável (MIALON, 2021). A experiência curitibana mostrou-se atravessada por gerenciamento de coalizão, envolvimento direto e influência política, além de convencimento discursivo – assuntos recortados para outro produto do curso de Doutorado Acadêmico em Saúde Pública, um artigo formatado com proposta de submissão a periódico científico, como requisito complementar para obtenção do título, apresentado no **APÊNDICE E**.

O gerenciamento de coalizão pretende construir relações formais e informais com organizações governamentais ou apoiar a inserção de pessoa amigável da indústria dentro dessas instituições, a fim de promover o desenlace de parcerias público-privadas. Com a comunidade, o recrutamento e interação podem se dar a partir de iniciativas em nível local mediadas por representantes do governo municipal cooptados pela indústria.

O envolvimento direto para exercício de influência política pode se dar por acesso indireto, a partir de cooptação de representantes do governo para defesa de posições da indústria ou pela nomeação em cargo comissionado, de profissionais com experiência pregressa em corporações alimentícias. A penetração na tomada de decisão pode se figurar pelo envolvimento em grupos técnicos e consultivos, aconselhamento a formuladores de políticas e proposição de parcerias público-privadas sob autorregulação do governo.

No plano discursivo, argumentos econômicos, de demonização do “Estado-babá” e de fomento a debates concentrados estritamente nas potencialidades da indústria de alimentos para SAN, mesclados com responsabilização individual da população por suas escolhas alimentares a partir de educação e informação, exemplificam tais estratégias corporativas.

No que se refere à Saúde Planetária, percebe-se que a posição privilegiada do Banco Mundial como órgão das Nações Unidas credor de projetos e formulador de relatórios internacionais sobre saúde e sustentabilidade destinados a países em desenvolvimento tem imprimido fortemente a narrativa da aplicabilidade da governança empresarial no aparelho do Estado, para otimização na gestão de recursos econômicos, sociais e ecológicos, sob metáfora do ajuste neoliberal no eixo político-institucional e da possibilidade irrefutável de sua conciliação com o desenvolvimento sustentável (CARDOSO, 2022).

Sobressai o questionamento sobre a semântica assimilada pelos relatórios internacionais que abordam diretamente a governança dos sistemas alimentares e a temática da SAN.

O relatório elaborado pelo Painel de Alto Nível de Especialistas em SAN, da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), para o ano de 2020, conceitua a governança de sistemas alimentares como o conjunto de normas que moldam as

políticas públicas inerentes aos seus processos constitutivos, desde a produção até o controle de desperdício e perdas de alimentos. São construídas por atores e instituições governamentais; sociedade civil e movimentos sociais com ênfase em produtores de alimentos, povos e comunidades tradicionais; organizações não governamentais; e o setor privado, em convergência com os ODS. É defendida diante da inércia política crônica, influenciada pela captura corporativa da indústria de alimentos e do agronegócio, que se beneficiam com a preservação do *status quo* (HLPE, 2020).

Desse modo, uma governança efetiva requer a coordenação entre diferentes setores, implementando-se políticas transversais que envolvam agricultura, saúde, assistência social, meio ambiente e desenvolvimento humano. Deve se voltar para o fomento de uma agricultura regenerativa coerente com demandas nutricionais da população, investimento em tecnologia para desenvolvimento agrícola, consideração da equidade com vistas à acessibilidade física e financeira a alimentos saudáveis, geração de oportunidades para pequenos produtores, diversificação em redes de abastecimento, educação em saúde e proteção social para os mais vulneráveis e radicalizados após a pandemia da Covid-19 (HLPE, 2020).

Resgatando-se os comentários introdutórios sobre a fluidez discursiva em documentos internacionais, o realce à permeabilidade de políticas públicas a interesses de mercado corrobora com a denúncia sobre a configuração do sistema alimentar hegemônico nos relatórios do periódico *The Lancet*, sobre a Sindemia Global e a Dieta de Saúde Planetária. Por outro lado, as soluções para as crises de governabilidade de sistemas alimentares parecem evasivas, ainda que requeiram discussão e adaptação quando adotadas pelos grandes centros urbanos. No documento que propõe a construção de uma narrativa global até 2030, predomina um viés tecnicista, em que os determinantes de SAN são fatorizados de modo desproporcional, reduzindo a macroestrutura de determinação histórico-social dos processos saúde-doença e preterindo a soberania alimentar, sem expor o cerne da redistribuição de renda e agrária, como exemplo. Percebe-se, com isso, que tais relatórios precisam ser apreciados criticamente para verificação sobre sua aplicabilidade ao contexto brasileiro, marcado por iniquidades sociais e dependência externa, mas amparado por direitos constitucionais à saúde e à alimentação adequada e saudável.

Maluf *et al* (2022) ressaltam disputas de narrativas sobre sistemas alimentares saudáveis e equitativos, com hegemonia da regulação moral do comportamento de consumo vinculada à noção de Antropoceno ou da incorporação de sociotecnologias como mercado de carbono e economia verde como soluções ilusoriamente atenuantes do Capitaloceno. É destacado que

soluções pontuais para controle de emissões de GEE fortalecem determinados nichos de mercado e fragilizam estratégias regulatórias governamentais que prejudicariam os interesses das grandes corporações. Defende-se a democratização de processos decisórios e o enfrentamento das iniquidades étnico-raciais e de gênero na transição para sistemas alimentares sustentáveis e equitativos, além da justiça social pela redistribuição de renda e de terra a agricultores familiares, reconhecimento de povos e comunidades tradicionais e controle social na formulação e implementação de políticas públicas, no sentido da soberania alimentar, SAN e garantia do DHAA.

Ainda que os relatórios internacionais tragam um caráter procedimental quanto à governança de sistemas alimentares, consistem nas principais referências disparadoras do processo de revisão pelas metrópoles para enfrentamento da Sindemia Global.

Conforme o modelo de governança tendencialmente centralizado, característico das duas municipalidades, a maior parte das ações de alvo duplo ou triplo sobre as três pandemias, preconizadas por Swinburn *et al* (2019), parece ter sua exequibilidade dependente do Poder Executivo. Além da necessidade de implementação de políticas públicas específicas de alimentação e nutrição e relativas a processos constituintes dos sistemas alimentares, marcos efetivos sobre o planejamento urbano em transversalidade à regulação de ambientes alimentares saudáveis e sustentáveis precisam ser formalizados pelas municipalidades.

Assim sendo, o monitoramento do ambiente alimentar comunitário precisa ser atualizado no Rio de Janeiro, com o desafio de ampliação para estabelecimentos não licenciados, localizados em comunidades, possivelmente com o suporte da APS, ao passo que em Curitiba, precisa ser instituído por meio de parcerias com instituições acadêmicas. Para os dois municípios, a desafiadora investigação sobre o ambiente alimentar digital deve vir acompanhada da regulação do cadastro de estabelecimentos em aplicativos de celular para compra e entrega de refeições. A experiência carioca interrompida com o aplicativo *Valeu*, caso retomada, pode vir no sentido de definir a distribuição dos estabelecimentos cadastrados por tipo de alimento predominantemente comercializado, em consonância com a classificação NOVA.

Com base em uma correlação de forças entre sociedade civil, indústrias de alimentos e agronegócio, ações podem ainda ser precipitadas por *advocacy* promovido por movimentos sociais ou organizações do Terceiro Setor, principalmente no que tange à regulação da publicidade e comercialização de AUP, inclusive a alteração em seu esquema de impostos e subsídios.

Em comparação com as recomendações de Willet et al (2019), ainda que os programas de transferência de renda não advenham da taxação de grandes riquezas no País, o Auxílio Alimentar de Curitiba valida os diversos programas voltados para disponibilidade e acessibilidade física a alimentos saudáveis. Ademais, estratégias de redução do custo de alimentos *in natura* ou minimamente processados para o consumidor final, favorecidas pelo Armazém da Família podem inspirar ações semelhantes na realidade carioca.

Por sua vez, o programa emergencial do Rio de Janeiro, Prato Feito Carioca, volta-se para áreas de menor IDH e que dispunham de uma menor densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos, consoante Castro Jr. (2018), corroborando com a promoção de ambientes alimentares saudáveis.

O controle de desperdício na produção primária, com aprimoramento da logística de armazenamento, parece ser bem moldado em Curitiba, por meio do escoamento do PRODAM, do Pró-Metrópole e da Fazenda Urbana para o Banco de Alimentos, Armazém da Família, Câmbio Verde e Mesa Solidária.

Contratos voltados para provisão institucional por meio de dietas congruentes com saúde e sustentabilidade parecem mais refinados pela experiência carioca, principalmente no que concerne à contemplação do GAPB nos Termos de Referência concernentes aos hospitais municipais e restaurantes populares.

Apesar das delimitações políticas das instituições e atores envolvidos nesta pesquisa, sua implicação com o preenchimento do questionário semiestruturado e com o debate estabelecido nas oficinas por meio de discurso predominantemente lúdico ou de sustentação mútua reverberou em reflexões e na construção de possibilidades de intervenção sobre seu processo de trabalho, em contraste e em colaboração com experiências distintas e afins entre as municipalidades.

O intercâmbio de experiências no processo de revisão de sistemas alimentares entre as metrópoles pode contribuir para sua cooperação, sustentando-se a legitimidade de implementação de políticas públicas municipais correlatas, que determinem compromissos intersetoriais que não sejam descontinuados por mudanças gestonárias, tendo como cerne a adesão às diretrizes do GAPB na garantia equitativa do DHAA, da SAN e do direito à saúde, com a proteção contra a captura corporativa da indústria de alimentos e o agronegócio nas parcerias público-privadas inevitavelmente estabelecidas em governos com identificação neoliberal progressiva.

Em busca da atenção do Poder Executivo municipal e das representações populares

junto ao COMSEA, recomenda-se fortemente a imediata publicação da PMAN no Rio de Janeiro e a restauração da autonomia e transversalidade da ATAN carioca em que pese uma eventual alteração organizacional para além da SMS, assim como a publicação do PLAMSAN e a instalação de um laboratório de sistemas alimentares junto à SMFP. Em Curitiba, é indicada a formulação e a implementação da PMSAN, favorecida pela maturidade e o alcance eficaz de processos do sistema alimentar e de constructos dos ambientes alimentares pelas ações da SMSAN, assim como uma articulação formalizada e direta com a ATAN. Com viabilidade de efetivação em curto prazo, tais medidas podem solidificar e trazer tangibilidade às metas e demandas dos planos municipais inerentes à temática (PDS, PLAMSAN e PLANCLIMA), com vistas ao enfrentamento oportuno da dupla carga de má nutrição e das mudanças climáticas.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio desta tese, foi possível analisar o processo de revisão de sistemas alimentares por municípios brasileiros integrantes da Rede de Liderança Climática *C40 Cities*, sob o prisma de representantes de órgãos estratégicos e táticos mobilizadores de diagnóstico e intervenções em alimentação e nutrição, SAN e meio ambiente, porém, com potencial restrito para a formulação ou implementação de políticas públicas transversais. Outros recortes que considerem a avaliação municipal pela Rede *C40 Cities*; o posicionamento do Poder Executivo figurado por Secretários e Prefeitos; e demandas reais expressas diretamente pelo controle social relacionado aos sistemas alimentares não foram contemplados nesta pesquisa.

Cabe destacar que este estudo não se restringiu à avaliação técnica de processos constituintes dos sistemas alimentares municipais, extrapolando-se para considerações epistemológicas acerca da influência ideológica das grandes potências do capital sobre os países em desenvolvimento, produtora de regulação moral pelo pressuposto do Antropoceno e metaforização neoliberal de ajuste em políticas públicas sob a falácia de sua possível conciliação com o desenvolvimento sustentável. Também foi despertado o contraste entre os paradigmas inerentes à Dieta de Saúde Planetária e ao GAPB quanto ao impacto de determinados alimentos nas pegadas ecológica, hídrica e de carbono, ressaltando-se o potencial substancialmente deletério dos AUP sobre saúde, SAN e sustentabilidade em um país marcado pelo extrativismo de seus sistemas naturais em prol do sistema alimentar hegemônico.

Ainda que se tenha perseguido a neutralidade e a objetividade, minhas implicações por inserção prévia na ATAN do município do Rio de Janeiro e representação nos eventos promovidos pela Rede *C40 Cities* em sequência à publicação dos relatórios internacionais no periódico *The Lancet* não apartaram totalmente os papéis de pesquisador-observador e ator do processo de revisão do sistema alimentar carioca. De modo semelhante, o intercâmbio favorecido pelas oficinas constituiu uma pesquisa-intervenção com as municipalidades, resultando em uma maior conexão que seus encontros nos fóruns do MUFFP, com construção compartilhada do conhecimento.

A recusa na participação pela metrópole de São Paulo representa um limite do estudo, haja vista sua densidade populacional, maior prevalência de obesidade e maior densidade de estabelecimentos não saudáveis, além de se situar em uma macrorregião brasileira com concentração considerável de domicílios em IAN.

Diante da propagação de emergência sanitária e climática e do desdobramento dinâmico

do Acordo de Paris em diversos relatórios técnicos, declarações e compromissos internacionais com sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis, sugerem-se análises de implementação e efetividade atualizadas.

A finalização desta tese coincide com a retomada de forças eminentemente democráticas e progressistas no Estado brasileiro, a partir do terceiro mandato do Presidente Lula (2023-2026), despontando-se uma perspectiva favorável à redistribuição mais justa de renda e terra, à contenção do extrativismo dos biomas e à universalização do DHAA e do direito à saúde com restituição de instâncias de controle social, como o CONSEA. Ampliam-se as possibilidades de incentivo a modelos de sistemas alimentares mais saudáveis e sustentáveis, não obstante a diversidade de intenções de alianças partidárias mobilizadas para conseguir expurgar a necropolítica instaurada por Jair Bolsonaro, assim como a potência da indústria de alimentos e do agronegócio com tentativas de captura corporativa na COP-27, realizada no Egito, em novembro de 2022. Ademais, vislumbra-se um percurso necessário para se descobrir os véus lançados sobre a consciência coletiva diante da subjetividade neoliberal protofascista, negacionista, meritocrática e moralizante que alienou a população nos últimos anos sobre a determinação de suas condições de vida, saúde, alimentação e nutrição.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, S. **Racismo estrutural: Feminismos plurais**. São Paulo: Editora Jandaíra, 2018. 192p.
- BAPTISTA, T.W.F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R.A. *et al.* **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Rede Unida, 2015. p. 138-172.
- BARCELOS, E.A.S. Antropoceno ou Capitaloceno: da simples disputa semântica à interpretação histórica da crise ecológica global. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, v. 31, n. 1, p. 1-17, nov. 2019.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016. 279p.
- BARROS, I.F. O agronegócio e a atuação da burguesia agrária: considerações da luta de classes no campo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 1, n. 131, p. 175-195, jan.-abr. 2018.
- BATISTA FILHO, M. Análise da Política de Alimentação e Nutrição no Brasil: 20 anos de história. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, sup. 1, p. 1-4, 2021.
- BEAULAC, J.; KRISTJANSSON, E.; CUMMINS, S. A systematic review of food deserts, 1966-2007. **Preventing chronic disease**, v. 6, n. 3, p. 1-10, 2009.
- BECK, U. **Sociedade de risco**. Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Ed. 34, 2010. 384 p.
- BERRÓN, G.; GONZÁLEZ, L. **A privatização da democracia**. Um catálogo da captura corporativa no Brasil. São Paulo: Vigência, 2016. 144p.
- BORSATTO, R.S. Agroecologia e a construção de um sistema alimentar contra-hegemônico. In: _____. **Caderno Comunica: Volume 1**. São Paulo: Editora Científica Digital, 2022.
- BORTOLINI, G.A. *et al.* Ações de alimentação e nutrição na atenção primária à saúde no Brasil. **Revista Panamericana de Salud Publica**, Washington, v. 44, n. 1, p. 1-8, 2020.
- BURLANDY, L. *et al.* Intersetorialidade e potenciais conflitos de interesse entre governos e setor privado comercial no âmbito das ações de alimentação e nutrição para o enfrentamento de doenças crônicas não transmissíveis. **Revista Vigilância Sanitária em Debate**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 124-129, 2014.
- BURLANDY, L. *et al.* Reflexões sobre ideias e disputas no contexto da promoção da alimentação saudável. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, sup. 1, p. 1-20, 2021.
- BRASIL. Constituição (1988) Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 fev. 2010a.

_____. Decreto 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 ago. 2010b.

_____. Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 jun. 2017.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014a. 156p.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília: Ministério da Saúde, 2012. 84p.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. **Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional**. Relatórios de acesso público. Brasília: Ministério da Saúde, 2022a. Disponível em: <https://sisaps.saude.gov.br/sisvan/relatoriopublico/index>. Acesso em: 02 nov. 2022.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis. **Vigitel Brasil 2019**. Vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2019. Brasília: Ministério da Saúde, 2020. 137p.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis. **Vigitel Brasil 2020**. Vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2020. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. 124p.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis. **Vigitel Brasil 2021**. Vigilância de fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2021. Brasília: Ministério da Saúde, 2022b. 128p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria-Executiva da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). **Estudo Técnico dos Desertos Alimentares no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2018. 56p.

BREILH, J. SARS-CoV2: rompiendo el cerco de la ciencia del poder. Escenario de asedio

de la vida, los pueblos y la ciencia. In: ALZUETA, E.R. *et al.* **Posnormales**. Pensamiento contemporâneo em tempos de pandemias. Buenos Aires: Editorial ASPO, 2020. p. 31-90.

C40 CITIES. **Deadline 2020 – How cities will get the job done**. Disponível em: https://cdn.locomotive.works/sites/5ab410c8a2f42204838f797e/content_entry5ab410fb74c4833febe6c81a/5ad4d6ae74c4837def5d3cde/files/Deadline_2020.pdf?1541690065. Acesso em 16 nov. 2020.

CARDOSO, F.S. Governança como ideologia e ajuste político-institucional e urbano do Banco Mundial. **Geosup**, v. 26, n. 3, p. 1-26, dez. 2022.

CASTRO, J. **A geografia da fome**. A fome no Brasil. Rio de Janeiro: Empresa Gráfica O Cruzeiro, 1946.

CASTRO JUNIOR, P.C.P. **Ambiente alimentar comunitário medido e percebido**. Descrição e associação com Índice de Massa Corporal de adultos brasileiros. 2018. Tese (Doutorado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca. Rio de Janeiro, 2018. 176 p.

CÉSAR, C. Reis do Agronegócio (Faixa 14). In: CÉSAR, C. **Estado de Poesia**. São Paulo: Urban Jungle, 2015. Disponível em: <https://m.letras.mus.br/chico-cesar/reis-do-agronegocio/>. Acesso em 19 out. 2022.

CHERNILO, D. The question of the human in the Anthropocene debate. **European Journal of Social Theory**, v. 20, n. 1, p. 44-60, jun. 2016.

COHEN, N. Roles of cities in creating healthful food systems. **Annual Review of Public Health**, v. 43, n. 1, p. 419-437, 2022.

COSTA, H.S.M.; ARAÚJO, M.L.; ALMEIDA, D.A.O. Ambiente alimentar, direito à cidade e direito humano à alimentação adequada. In: MENDES, L.L.; PESSOA, M.C.; COSTA, B.V.L. **Ambiente Alimentar**. Saúde e Nutrição. 1. ed. Rio de Janeiro: Rubio, 2022. p. 53-60.

COSTA, B.V.L. **Ambiente Alimentar**. Saúde e Nutrição. 1. ed. Rio de Janeiro: Rubio, 2022. p. 53-60.

COSTA, M. Não culpe a pandemia e a guerra pela inflação dos alimentos no Brasil. **O Joio e o Trigo**: jornalismo investigativo sobre alimentação, saúde e poder, 12 mai. 2022. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2022/05/nao-culpe-a-pandemia-e-a-guerra-pela-inflacao-dos-alimentos-no-brasil/>. Acesso em 28 out. 2022.

CRENSHAW, K. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos de Discriminação Racial Relativos ao Gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 2002, p. 171-188.

DAL MORO, M.; MOREIRA, E.M. Temer a Bolsonaro: o tiro de morte na Reforma Agrária. In: IX JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, Civilização ou Barbárie: o futuro da humanidade, 2019. **Anais**. São Luís: UFMA, 2019.

DANOWSKI, D.; VIVEIROS DE CASTRO, E. **Há mundo por vir?** Ensaio sobre os medos e os fins. 2. ed. Florianópolis: Cultura e Barbárie, Instituto Socioambiental, 2017. 184p.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo.** Ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIETZ, W.H.; PRYOR, S. How can we act to mitigate the Global Sydemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change? **Current Obesity Reports**, v. 11, n. 1, p. 61-69, 2022.

DOWNS, S. *et al.* Food environment typology: advancing an expanded definition, framework, and methodological approach for improved characterization of wild, cultivated, and built food environments towards sustainable diets. **Foods**, v. 9, n. 532, p. 1-32, 2020.

FAGUNDES, A.A.; DAMIÃO, J.J.; RIBEIRO, R.C.L. Reflexões sobre os processos de descentralização da Política Nacional de Alimentação e Nutrição nos seus 20 anos. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, sup. 1, p. 1-4, 2021.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **The Milan Urban Food Policy Pact Monitoring Framework.** Rome: FAO, 2019.

FIORI, J.L. **O poder global e a nova geopolítica das nações.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. 264p.

FONSECA, F.P.; NEBOT, C.P. Las expresiones de la derecha en Brasil y en España: conservadurismo, neoliberalismo y fascismo. **Oxímora Revista Internacional de Ética y Política**, v. 1, n. 16, p. 63-84, jan.-jun. 2020.

FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GABE, K.T.; JAIME, P.C. In: JAIME, P.C. **Políticas públicas de alimentação e nutrição.** 1. ed. Rio de Janeiro: Atheneu, 2019. p. 41-49.

GARZILLO, J.M.F. **A alimentação e seus impactos ambientais.** Abordagens dos guias alimentares nacionais e estudo da dieta dos brasileiros. 2019. Tese (Doutorado) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

GARZILLO, J.M.F. *et al.* **Pegadas dos alimentos e das preparações culinárias consumidos no Brasil.** São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 2019. 74p.

HALLAW, P.C. *et al.* **Inquérito Telefônico de Fatores de Risco para Doenças Crônicas não Transmissíveis em tempos de pandemia.** COVITEL. Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 2022. 89p.

HAWKES, C. *et al.* Double-duty actions: seizing program and policy opportunities to address malnutrition in all its forms. **The Lancet**, v. 395, n. 1, dez. 2020, p. 142-155.

HLPE. **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: FAO, 2017. 152p.

HLPE. **Food security and nutrition**. Building a global narrative towards 2030. Rome: FAO, 2020. 94p.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=destaques>. Acesso em 28 out. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama das Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em 28 out. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018**. Análise do consumo alimentar pessoal no Brasil. IBGE, 2020. 120p.

IPES-FOOD. **Declaração de Glasgow sobre a alimentação e o clima**. Disponível em: <https://pt.glasgowdeclaration.org/signatories>. Acesso em 25 out. 2022.

IPES-FOOD. **From uniformity to diversity**. A paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems. Brussels: International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, 2016.

JUSTIÇA GLOBAL. **Do legado fez-se espólio**. Megaeventos, violações de direitos humanos e luta social na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2020. 175p.

KRIEGER, N. Theories for social epidemiology in the 21st century: an ecosocial perspective. **International Journal of Epidemiology**, v. 30, n.1, p. 668-677, 2001.

LOUZADA, M.L.C. *et al.* Impacto do consumo de alimentos ultraprocessados na saúde de crianças, adolescentes e adultos: revisão de escopo. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, sup. 1, p. 1-48, 2021.

MALUF, R.S. *et al.* Sustainability, justice and equity in food systems: ideas and proposals in dispute in Brazil. **Environmental Innovation and Societal Transitions**, v. 45, n. 1, p. 183-199, 2022.

MATTOS, R.A. As políticas nacionais de alimentação e nutrição e as trajetórias institucionais dos direitos à saúde e à alimentação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, sup. 1, p. 1-4, 2021.

MATTOS, R.A. *et al.* **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. 509p.

MENDES, L.L. *et al.* A incorporação dos ambientes alimentares na Política Nacional de Alimentação e Nutrição: uma abordagem de possibilidades, avanços e desafios. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, sup. 1, p. 1-5, 2021.

MIALON, M. *et al.* “Um processo consistente de gerenciamento dos *stakeholders* pode

garantir a licença social para operar”: mapeando as estratégias políticas da indústria alimentícia no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, sup. 1, p. 1-19, 2021.

MIALON, M.; SWINBURN, B; SACKS, G. A proposed approach to systematically identify and monitor the corporate political activity of the food industry with respect to public health using publicly available information. **Obesity Reviews**, v. 16, n. 1, p. 519-530, 2015.

MOORE, J. **Anthropocene or Capitalocene?** Nature, History, and the Crisis of Capitalism. Oakland: PM Press, 2016.

NASCIMENTO, A. **O genocídio do negro brasileiro.** Processo de um racismo mascarado. São Paulo: Editora Perspectiva, 2016. 232p.

OLIVEIRA, L.D. A geopolítica do desenvolvimento sustentável: reflexões sobre o encontro entre economia e ecologia. **Carta Internacional**, v. 7, n. 1, jan.-jun. 2012, p. 118-139.

OLIVEIRA, R.; SAMPAIO, S.S. Neoliberalismo e Biopoder: o indivíduo como empresa de si mesmo. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 167-177, jan.-jul. 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 25 out. 2022.

ORESQUES, N.; CONWAY, E.M. **Merchants of Doubt.** How a handful of scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to global warming. New York: Bloomsbury Press, 2010. 355p.

ORLANDI, E.P. **Análise de Discurso.** Princípios e procedimentos. Campinas: Pontes, 1999. 100p.

PBMC. Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas. **Base científica das mudanças climáticas.** Primeiro Relatório da Avaliação Nacional sobre Mudanças Climáticas. COPPE, UFRJ: Rio de Janeiro, 2020, 464 p.

PECI, A.; PIERANTI, O.P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **O&S**, v. 15, n. 46, jul.-set. 2008.

PEIXOTO, G.S. Notas acerca dos conceitos de governança e governabilidade. **Sociedade em Debate**, v. 20, n. 1, p. 31-45, 2014.

PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil.** II VIGISAN. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert/Rede PENSSAN, 2022. 110p.

PEREIRA, M.F. Famílias políticas tradicionais dominam as eleições à Prefeitura de Curitiba em 2016. **Núcleo de Estudos Paranaenses**, v. 2, n. 1, p. 35-55, 2016a.

PEREIRA, M.F. Rafael Greca, herdeiro das velhas oligarquias. **Brasil de Fato**, São Paulo,

21 set. 2016b. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/09/21/artigo-rafael-greca-pmn-herdeiro-das-velhas-oligarquias>. Acesso em 05 nov. 2022.

PERES, J.; MATIOLI, V.; SWINBURN, B. Boyd Swinburn, a sindemia global e a classificação NOVA. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, sup. 1, p. 1-6, 2021.

PINTO, M.G.B. A constituição do sistema agroalimentar moderno e a emergência da agroecologia. **O público e o privado**, v. 1, n. 32, p. 277-292, jul.-dez. 2018.

POPKIN, B.M; CORVALAN, C.; GRUMMER-STRAWN, L.M. Dynamics of the double burden of malnutrition and the changing nutrition reality. **The Lancet**, v. 395, n. 1, dez. 2020, p. 65-74.

POULANTZAS, N. As lutas políticas: o Estado, condensação de uma relação de forças. In: **Estado, o Poder, o Socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 125-164.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Martins, 1946.

PCRJ. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Atos do Prefeito. Decreto nº 48, de 2 de junho de 2021. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Saúde. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, RJ, ano XXXV, n. 59, p. 13, 04 jun. 2021.

PSD. Partido Social Democrático. **Princípios e Valores**. Brasília: PSD, 2022. Disponível em: <https://psd.org.br/principios-e-valores/>. Acesso em 05 nov. 2022.

RECINE, E.; BRITO, E.R.B. A agenda de Segurança Alimentar e Nutricional para as cidades. In: MENDES, L.L.; PESSOA, M.C.; COSTA, B.V.L. **Ambiente Alimentar**. Saúde e Nutrição. 1. ed. Rio de Janeiro: Rubio, 2022. p. 23-36.

RECINE, E. *et al.* Política Nacional de Alimentação e Nutrição: celebrando 20 anos de implementação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, sup. 1, p. 1-2, 2021.

RECINE E. *et al.* Reflexões sobre a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o enfrentamento da Covid-19 no Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 33, n. 1, p. 1-8, 2020.

SALES, A.D.F.; MEIRELES, A.L.; CAIAFFA, W.T. Saúde Urbana e Ambiente Alimentar: abordagens metodológicas. In: MENDES, L.L.; PESSOA, M.C.; COSTA, B.V.L. **Ambiente Alimentar**. Saúde e Nutrição. 1. ed. Rio de Janeiro: Rubio, 2022. p. 11-22.

SALLES-COSTA, R. *et al.* **Sistemas alimentares, fome e insegurança alimentar e nutricional no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2022.

SANTOS, B.S. **Descolonizar el saber, reinventar el poder**. Montevideo: Ediciones Trilce, 2010.

SANTOS, S.M.C. *et al.* Avanços e desafios nos 20 anos da Política Nacional de Alimentação e Nutrição. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, sup. 1, p. 1-18, 2021.

SANTOS, Z.B.; OLIVEIRA, U.J.; GUALBERTO, C.L. O discurso midiático do agronegócio no Brasil sob um olhar da Análise Discursiva Crítica e da Semiótica Social. **Diálogo das Letras**, Pau dos Ferros, v. 8, n. 1, p. 159-178, jan.-abr. 2019.

SCHWARCZ, L.M. **O espetáculo das raças**. Cientistas, instituições e questão racial no Brasil, 1870-1930. São Paulo: Companhia das Letras, 1993. 287p.

SEGALL-CORRÊA, A.M. *et al.* **Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras**. Validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação: urbano/rural. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2004. 47p.

SOUZA, P.H.G.F. **A desigualdade vista do topo**. A concentração de renda entre os ricos no Brasil: 1926-2013. 2016. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. 377p.

SOUZA, J.J.F. de. **A tolice da inteligência brasileira ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015. 272p.

STENGERS, I. **No tempo das catástrofes**. Resistir à barbárie que se aproxima. São Paulo: Cosac Naify, 2015.

STROHER, L.E.M. **A metrópole e o planejamento urbano**. Revisitando o mito da Curitiba-modelo. 2014. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. 156p.

SUSHIL, Z. *et al.* Food swamps by area socioeconomic deprivation in New Zealand: a national study. **International Journal of Public Health**, v. 62, n. 1, p. 869-877, mai. 2017.

SWINBURN, B. *et al.* Informas (International Network for Food and Obesity/non-communicable diseases Research, Monitoring and Action Support): overview and key principles. **Obesity Review**, 14, supl. 1: 1-12, 2013.

SWINBURN, B. *et al.* The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission Report. **The Lancet**, v. 393, n. 1, p. 791-846, fev. 2019.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Divulgando contas de candidaturas oficiais. **Versão preliminar 1.0 do programa de governo**. Coligação a Certeza de um Rio Melhor, Prefeito do Rio 2020. Brasília: TSE, 2020a. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2020/RJ/60011/426/candidatos/364883/5_1600473544215.pdf. Acesso em: 05 nov. 2022.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Divulgando contas de candidaturas oficiais. **Plano de governo Viva Curitiba**. Prefeito de Curitiba 2020. Brasília: TSE, 2020b. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2020/PR/75353/426/candidatos/303754/5_1600357427026.pdf. Acesso em: 05 nov. 2022.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **The Paris Agreement**. Germany: UNFCCC, 2020. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>. Acesso em: 16 nov. 2020.

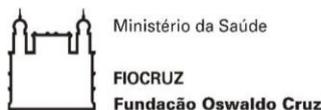
VEIGA, J.E. Saúde e sustentabilidade. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 99, p. 303-310, mai-ago. 2020.

WELLS, J.C. *et al.* The double burden of malnutrition: aetiological pathways and consequences for health. **The Lancet**, v. 395, n. 1, dez. 2020, p. 75-88.

WHITMEE, S. *et al.* Safeguarding human health in the Anthropocene epoch: report of The Rockefeller Foundation-Lancet Commission on planetary health. **The Lancet**, v. 386, n. 1, p. 1973-2028, nov. 2015.

WILLET, W. *et al.* Food in the Antropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. **The Lancet**, v. 393, n. 1, p. 447-492, fev. 2019.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Prezado(a) participante,

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa **“Análise do processo de revisão dos sistemas alimentares por municípios brasileiros integrantes da Rede de Liderança Climática C40 Cities para enfrentamento da Síndrome Global”**, desenvolvida por **Hugo Braz Marques**, discente de Doutorado Acadêmico em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ), sob orientação da Professora **Dra. Danielle Ribeiro de Moraes**.

O objetivo geral do estudo consiste em analisar o processo de revisão de sistemas alimentares por municípios brasileiros signatários do Acordo de Paris com vistas ao enfrentamento da Síndrome Global, que é constituída por interconexões sinérgicas na determinação das pandemias de obesidade, desnutrição e mudanças climáticas.

O convite à participação deve-se a sua representação como delegado(a) ou consultor(a) técnico (a) sobre sistemas alimentares junto à rede de liderança climática C40 Cities por meio da Secretaria Municipal em que se insere.

Sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória, e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. Você não será penalizado(a) de nenhuma maneira caso decida não consentir sua participação, ou desistir da mesma.

Os cuidados éticos referentes aos princípios legais da pesquisa com seres humanos serão respeitados, baseados na liberdade, dignidade humana e compromisso social da ciência, como exposto nas Resoluções 466/2012 e 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde e no Regimento Interno do Comitê de Ética em Pesquisa da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com coleta de dados realizada estritamente em ambiente virtual, diante das medidas de isolamento social recomendadas sob vigência da pandemia da COVID-19, no início da pesquisa. A primeira etapa consistirá na aplicação de um questionário eletrônico por meio de ferramenta própria de formulário *online* chamada *RedCap*. A segunda etapa se baseará em uma entrevista coletiva mediada em oficina constituída por representantes das cidades, por meio de 3 encontros com duração de 3 horas cada, conduzidos em plataforma de videoconferência chamada *Zoom*. Tais ferramentas contam com políticas de privacidade estabelecidas, disponíveis nos *links* <https://www.getredcap.com/privacy/> e <https://zoom.us/pt-pt/privacy.html>. Riscos inerentes ao acesso à Internet, como o extravio de dados, serão minimizados em consideração à Lei Geral de Proteção de Dados de 2019, por meio do acesso institucional pela ENSP/Fiocruz a essas ferramentas digitais.

Com relação a riscos de constrangimento pela interação síncrona em ambiente virtual ou dano emocional em caso de exaltação de ânimos provocada por divergências entre os participantes da videoconferência, terão como medidas de intervenção a suspensão do grupo focal e o acolhimento do(s) participante(s), com encaminhamento a serviço psicoterapêutico de retaguarda, se necessário, para mitigar possível sofrimento psíquico.

Considera-se, ainda, o risco de identificação indireta dos participantes, por se tratar de um número restrito e com funções específicas em órgãos públicos de gestão, que pode ser atenuado pela codificação ou omissão de seus nomes na tese (salvo em respeito à sua vontade em serem identificados). Contudo, não será possível garantir o sigilo de informações entre os participantes, que poderão identificar um ao outro, ainda que haja o compromisso do pesquisador com a não identificação direta do interlocutor. Cabe destacar que as

reuniões do grupo focal serão conduzidas pelo pesquisador em local reservado, sem pessoas externas à pesquisa em seu entorno, como modo de garantir a privacidade na relação pesquisador-participante.

A qualquer momento, durante a pesquisa, ou posteriormente, você poderá solicitar do pesquisador informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Termo.

A gravação dos encontros por videoconferência, caso autorizada, assim como a transcrição das oficinas, serão mantidas em arquivos digitais, por pelo menos 5 anos, com acesso restrito, sob a responsabilidade do pesquisador e de sua orientadora, e com o fim deste prazo, serão descartadas.

O benefício indireto relacionado com sua participação nesta pesquisa é contribuir para o conhecimento sobre experiências distintas no processo de revisão de sistemas alimentares, com vistas ao enfrentamento da Síndrome Global, que possam servir como inspiração para outros centros urbanos brasileiros.

A partir da publicação da tese, a devolutiva dos resultados consolidados será feita aos participantes da pesquisa por meio de *folder* informativo encaminhado por correio eletrônico aos contatos previamente firmados para obtenção das cartas de anuência e/ou assinatura deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Este termo é redigido em duas vias, sendo uma para o(a) participante e outra para o pesquisador.

Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da ENSP. O Comitê é formado por um grupo de pessoas que têm por objetivo defender os interesses dos participantes das pesquisas em sua integridade e dignidade e assim, contribuir para que sejam seguidos padrões éticos na realização de pesquisas. Acesse <https://cep.ensp.fiocruz.br/participante-de-pesquisa> para maiores informações.

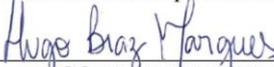
Comitê de Ética em Pesquisa da ENSP

Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/FIOCRUZ
Rua Leopoldo Bulhões, 1480 –Térreo - Manguinhos - Rio de Janeiro – RJ - CEP: 21041-210

Telefone: (21) 2598-2863

E-Mail: cep@ensp.fiocruz.br

Horário de atendimento ao público: das 9h às 16h.



HUGO BRAZ MARQUES

Pesquisador / Discente da ENSP/FIOCRUZ

Tel: 21 988699489 / E-mail: hugobrz@gmail.com

Declaro que entendi os objetivos e condições de minha participação na pesquisa intitulada **Análise do processo de revisão dos sistemas alimentares por municípios brasileiros integrantes da Rede de Liderança Climática C40 Cities para enfrentamento da Síndrome Global** e concordo em participar.

Autorizo a gravação da entrevista em grupo conduzida em plataforma de videoconferência.

Não autorizo a gravação da entrevista em grupo conduzida em plataforma de videoconferência.

(Assinatura do participante da pesquisa)

Nome do participante: _____

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO

Questionário

Page 1

Prezado(a) participante,

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa "Análise do processo de revisão dos sistemas alimentares por municípios brasileiros integrantes da Rede de Liderança Climática C40 Cities para enfrentamento da Sindemia Global", desenvolvida por Hugo Braz Marques, discente de Doutorado Acadêmico em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ), sob orientação dos Professores Dra. Danielle Ribeiro de Moraes e Dr. Paulo César Pereira Castro Junior.

O objetivo geral do estudo consiste em analisar o processo de revisão de sistemas alimentares por municípios brasileiros integrantes da Rede de Liderança Climática C40 Cities, com vistas ao enfrentamento da Sindemia Global, que é constituída por interconexões sinérgicas na determinação das pandemias de obesidade, desnutrição e mudanças climáticas.

O convite à participação deve-se a sua representação como delegado(a) ou consultor(a) técnico sobre sistemas alimentares junto à rede de liderança climática C40 Cities por meio da Secretaria Municipal em que se insere.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com coleta de dados realizada estritamente em ambiente virtual, diante das medidas de isolamento social recomendadas sob vigência da pandemia do novo coronavírus. Esta primeira etapa se baseará na aplicação de um questionário eletrônico por meio da ferramenta própria de formulário online chamada RedCap, cuja política de privacidade está disponível no link <https://www.getredcap.com/privacy/>. O prazo solicitado para o preenchimento será impreterivelmente até o dia 29/11/2021.

Em anexo, segue o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que precisa ser impresso, assinado, digitalizado e enviado ao pesquisador, por cada participante envolvido na pesquisa.

Atenciosamente,

HUGO BRAZ MARQUES
Pesquisador / Discente da ENSP/FIOCRUZ
Tel: 21 988699489 / E-mail: hugobrz@gmail.com

[Attachment: "TCLEmodificadoversaofinal.doc"]

1. IDENTIFICAÇÃO

1.1 - Nome do Município

- Curitiba
 Rio de Janeiro
 São Paulo

1.2 - Nome da Secretaria ou Órgão Representante da Rede C40 Cities

1.3 - Nome do(a) Delegado(a) do Município na Rede C40 Cities

1.4 - Função do(a) Delegado(a) do Município na Rede C40 Cities

1.5 - Contato eletrônico do(a) Delegado(a) do Município na Rede C40 Cities

1.6 - Nome do(a) Consultor(a) Técnico(a) em Sistemas Alimentares do Município na Rede C40 Cities

1.7 - Função do(a) Consultor(a) Técnico(a) em Sistemas Alimentares do Município na Rede C40 Cities

1.8 - Contato eletrônico do(a) Consultor(a)
Técnico(a) em Sistemas Alimentares do Município na
Rede C40 Cities

2. IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE REVISÃO DE SISTEMAS ALIMENTARES MUNICIPAIS

2.1 - O município assinou a Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação? Sim
 Não

Em caso negativo, quais foram os impedimentos?

2.2 - Em caso de eleição de novo Prefeito em 2020, quais foram os desdobramentos adotados sobre a relação com a Rede C40 Cities mediante a mudança de governo?

2.3 - Quais foram as prioridades e estratégias definidas para alcance das metas previstas na Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação?

2.4 - Quais foram as prioridades e estratégias concretizadas para alcance das metas previstas na Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação?

2.5 - Quais foram os principais entraves encontrados para alcance das metas previstas na Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação?

2.6 - A Rede C40 Cities propôs complementações ao plano de revisão dos sistemas alimentares em função da pandemia do novo coronavírus? Sim
 Não

Em caso afirmativo, exemplifique-as.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

3.1 - Existe Política Municipal de Alimentação e Nutrição já implementada ou em processo de implementação na cidade? Sim Não

Em caso afirmativo, favor anexar o documento.

3.2 - De que maneira o tema "Alimentação e Nutrição" é contemplado no Plano Diretor do Município? _____

3.3 - Existe Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional já implementada ou em processo de implementação na cidade? Sim Não

Em caso afirmativo, favor anexar o documento.

3.4 - Existe Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional elaborado para o quadriênio na cidade? Sim Não

Em caso afirmativo, favor anexar o documento.

3.5 - Existem representações municipais na Câmara Intersetorial e Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional? Sim Não

Em caso afirmativo, destaque três deliberações recentes dessas instâncias. _____

3.6 - Existe Política Municipal de Abastecimento Alimentar já implementada ou em processo de implementação na cidade? Sim Não

Se disponíveis, anexe os documentos.

4. VIGILÂNCIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL MUNICIPAL

4.1 - Quais são os indicadores do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional no município, no que se refere ao estado nutricional da população adulta?

Anexe-os, caso necessário.

4.2 - Quais são os indicadores do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional no município, no que se refere ao consumo alimentar da população adulta?

Anexe-os, caso necessário.

4.3 - Quais são os indicadores sobre o consumo de carne vermelha, laticínios e alimentos ultraprocessados pela população adulta?

Anexe-os, caso necessário.

4.4 - Quais são os indicadores sobre a distribuição de estabelecimentos que comercializam alimentos in natura ou minimamente processados e de estabelecimentos que comercializam alimentos ultraprocessados na cidade?

Anexe-os, caso necessário.

4.5 - Quais são os indicadores sobre a insegurança alimentar e nutricional na cidade?

Anexe-os, caso necessário.

4.6 - De que forma a pandemia do novo coronavírus repercutiu na segurança alimentar e nutricional na cidade?

4.7 - Quais são os indicadores sobre desperdício e perdas de alimentos na cidade?

Anexe-os, caso necessário.

5. ACESSIBILIDADE FÍSICA E DISPONIBILIDADE DE ALIMENTOS NA CIDADE

5.1 - Existem centrais de abastecimento alimentar sob responsabilidade do município? Sim
 Não

Em caso afirmativo, cite-as.

5.2 - Quais programas institucionais têm provisão alimentar gerida pela Prefeitura?

5.3 - De que forma estão distribuídos e como são geridos os programas de hortas urbanas?

5.4 - De que forma estão distribuídos e como são geridos os programas de feiras urbanas?

5.5 - De que forma a agricultura familiar e a produção agroecológica são contempladas na provisão alimentar dos programas institucionais do município?

5.6 - Foram planejadas e/ou adotadas metas de redução na oferta de carne vermelha, laticínios e alimentos ultraprocessados nas refeições oferecidas nos programas institucionais do município?

Sim
 Não

Em caso afirmativo, quais são essas metas?

5.7 - De que forma se prevê a redistribuição geográfica de estabelecimentos que comercializem prioritariamente alimentos in natura ou minimamente processados e alimentos ultraprocessados no zoneamento urbano?

5.8 - Quais as intervenções projetadas para o controle de desperdício e perdas de alimentos na cidade?

6. ACESSIBILIDADE FINANCEIRA A ALIMENTOS NA CIDADE

6.1 - Quais são os programas sociais de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional na municipalidade?

6.2 - De que forma os programas sociais de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional preveem o controle social / participação popular na municipalidade?

6.3 - Que ajustes foram necessários em programas sociais de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional na municipalidade, diante da pandemia do novo coronavírus?

6.4 - Estão previstos incentivos fiscais a estabelecimentos que comercializem prioritariamente alimentos in natura ou minimamente processados na cidade?

- Sim
 Não

Em caso afirmativo, descreva-os.

6.5 - Estão previstos desincentivos fiscais ou taxações a estabelecimentos que comercializem prioritariamente alimentos ultraprocessados na cidade?

- Sim
 Não

Em caso afirmativo, descreva-os.

7. PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL NA CIDADE

7.1 - Existem ações municipais de promoção e publicidade de alimentos in natura ou minimamente processados nos espaços públicos da cidade? Sim
 Não

Em caso afirmativo, descreva-as.

7.2 - De que forma se prevê a minimização de conflitos de interesses entre a indústria de alimentos, saúde e sustentabilidade em parcerias público-privadas estabelecidas pela Prefeitura?

7.3 - Existem marcos regulatórios sobre promoção da alimentação adequada e saudável na cidade? Sim
 Não

Em caso afirmativo, descreva-os.

7.4 - Existem mecanismos regulatórios que limitem a publicidade de alimentos ultraprocessados na cidade? Sim
 Não

Em caso afirmativo, descreva-os.

APÊNDICE C – ROTEIRO DAS OFICINAS

Dia 23 de junho de 2022

- Apresentação dos participantes (nome, categoria de formação, trajetória de atuação no município, secretaria ou órgão a que se vincula, modo de aproximação com o processo de revisão dos sistemas alimentares com vistas à saúde e à sustentabilidade)

Público convidado: Delegado e Consultor técnico junto à Rede *C40 Cities*, componente da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA) e da Área Técnica de Alimentação e Nutrição.

- Levantamento de informações sobre a comunicação interinstitucional necessária ao preenchimento do questionário prévio: Que secretarias ou órgãos da Administração Direta ou Indireta foram mobilizados para o seu preenchimento? Foram realizadas reuniões ou os blocos foram partilhados conforme afinidade com as categorias abordadas?

A) Implementação do plano de revisão de sistemas alimentares municipais

A1. Percebeu-se congruência entre as metas do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS) do Rio de Janeiro, as demandas legítimas do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) de Curitiba e metas da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação. Em cada cidade, de que forma as iniciativas influenciaram o processo de revisão de sistemas alimentares?

B) Implementação de políticas municipais de alimentação e nutrição

B1. No Rio de Janeiro, sabe-se que embora formulada há cerca de uma década, a Política Municipal de Alimentação e Nutrição ainda não foi publicada. Em que órgão da Administração Direta o processo está sendo apreciado e quais os impedimentos para sua publicação até o momento?

B2. No Rio de Janeiro, tem-se como meta do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS) a implementação do I Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) até 2029. Em Curitiba, o II PLAMSAN vigente engloba o quadriênio de 2020 a 2023. De que forma o esboço do PLAMSAN carioca e o conteúdo do PLAMSAN curitibano dialogam com o Guia Alimentar para a População Brasileira e com a Dieta de Saúde Planetária?

B3. Em Curitiba, qual o andamento do processo de implementação da Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, prevista no Plano Municipal vigente até 2023?

Dia 07 de julho de 2022

C) Vigilância alimentar e nutricional nos municípios

C1. De que forma os relatórios restritos do SISVAN foram utilizados para o processo de revisão de sistemas alimentares municipais?

C2. Embora tenham referido desconhecimento sobre o monitoramento da densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos, em determinados eixos do questionário, percebeu-se apropriação dos conceitos de desertos e pântanos alimentares. Quais foram as referências do mapeamento de ambientes alimentares em ambas as cidades?

D) Promoção da alimentação adequada e saudável nos municípios

D1. Quais os temas previstos em comemoração ao Dia Mundial da Alimentação Saudável, Semana de Alimentação Carioca e Semana de Alimentação Consciente de Curitiba? Foram feitas associações com a temática da Dieta de Saúde Planetária e as recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira?

D2. Considerando-se o *Rock in Rio* como um megaevento a ser realizado na cidade este ano, observou-se no rol dos patrocinadores as seguintes corporações de alimentos ultraprocessados: *Coca-Cola*, *Nestlé*, *Pepsico*, *Nissin* e *Bob's*, além do *Grupo Pão de Açúcar*. Houve alguma intervenção institucional para minimização do conflito de interesses com saúde e sustentabilidade, ou para acessibilidade a opções em favor da comida de verdade no festival?

D3. Identificou-se a presença da ONG Greenpeace na organização do *Festival Coolitiba* deste ano, subsidiando ações voltadas para sustentabilidade. Tais ações convergem com a promoção da alimentação adequada e saudável? Existiram corporações de alimentos envolvidas no evento?

D4. Em ambas as cidades, existe algum projeto de lei proveniente do Executivo ou a incidência na Câmara Municipal sobre regulação da comercialização e publicidade de alimentos ultraprocessados ou sobre a promoção de ambientes alimentares saudáveis?

Dia 22 de julho de 2022

E) Acessibilidade física e disponibilidade de alimentos nos municípios

E1. Como estão distribuídas as feiras livres e orgânicas nas cidades? Que critérios foram considerados para sua implantação e distribuição? No Rio de Janeiro, existe a previsão de uma nova lógica de funcionamento, vide o exemplo curitibano de modalidade noturna?

E2. Em ambas as cidades, estão preservados mercados municipais tradicionais com abastecimento alimentar público?

E3. No Rio de Janeiro, qual o andamento do processo de criação do Mercado Municipal Agroecológico cuja meta expressa no Plano de Desenvolvimento Sustentável aponta o marco de até 2026?

E4. Qual o andamento do processo de ampliação de áreas contempladas pelo Programa Hortas Cariocas, a fim de alcançar o aumento da produção anual de gêneros em 30%, até 2024, como previsto no Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS)?

E5. Em Curitiba, como estão distribuídas as hortas comunitárias, escolares e institucionais? Que critérios foram considerados para sua implantação e distribuição?

E6. Qual o percentual atual de gêneros oriundos da agricultura familiar e de produção agroecológica alcançado pelo Programa Municipal de Alimentação Escolar?

E7. Em Curitiba, percebe-se como ponto forte da cidade a existência de uma Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, que contempla programas potentes. Gostaríamos que discorresse mais sobre a gestão e a distribuição do Armazém da Família, Restaurantes populares, Mesa Solidária, Banco de Alimentos e Cozinhas Comunitárias.

E8. Em Curitiba, além dos equipamentos da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, que outros órgãos da Administração Direta são contemplados com alimentação institucional?

F) Acessibilidade financeira a alimentos nos municípios

F1. Como estão distribuídos os Restaurantes populares nas cidades? Que critérios foram considerados para sua implantação e distribuição?

F2. Quais os valores atuais dos Programa Cartão Família Carioca e do Crédito Alimentar de Curitiba? Por quanto tempo permaneceram ou permanecem os créditos adicionados diante da crise econômica, política e sanitária dos últimos anos?

F3. No Rio de Janeiro, tomamos ciência sobre o desenvolvimento do Programa Prato Feito Carioca pela Secretaria Municipal de Assistência Social. Como é o seu funcionamento e quais foram os critérios para implantação das cozinhas comunitárias? Em sua efetivação, existe convergência com as diretrizes do Guia Alimentar para a População Brasileira?

F4. No Rio de Janeiro, tomamos ciência sobre o desenvolvimento do aplicativo de compras de alimentos por sistema de *delivery* chamado Valeu, que segue a lógica do georeferenciamento. Houve articulação com produtores locais de alimentos *in natura* ou minimamente processados, ou foi considerado o mapeamento da densidade de

estabelecimentos varejistas para cadastro dos comerciantes?

F5. No Rio de Janeiro, qual o andamento das discussões acerca da implementação de políticas fiscais de taxação de bebidas adoçadas, prevista no Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS), até 2026?

F6. Em Curitiba, qual o andamento no processo de concessão de subsídios a alimentos com menor grau de processamento industrial comercializados nos Armazéns da Família, conforme previsto no Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, até 2023?

F7. Quais foram as principais deliberações do COMSEA suscitadas diretamente da população? Como a população tem sido convidada ou considerada no processo de elaboração de políticas públicas de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional?

Avaliação da oficina pelos participantes

Critérios: avaliação da distribuição do tempo e das falas, da efetividade de intercâmbio de experiências entre as cidades, da eficiência na prevenção de conflitos, dos efeitos individuais e institucionais pela participação na oficina.

APÊNDICE D – UNIDADES DE REGISTRO E CONTEXTO EMERGENTES DO QUESTIONÁRIO

Implementação do plano de revisão de sistemas alimentares municipais		
CATEGORIAS EMPÍRICAS	UNIDADES DE REGISTRO E CONTEXTO	
	Rio de Janeiro	Curitiba
Assinatura da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação	A Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação não foi assinada.	A Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação não foi assinada.
Estratégias para adesão às metas da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação	Não foram definidas estratégias, mas há convergência com metas da aspiração “Alimentação Saudável e Produção Agroecológica” do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS).	Não foram definidas estratégias, mas há convergência com demandas do Plano Municipal de Segurança Alimentar (PLAMSAN).
Entraves para adesão às metas da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação	Entraves da ordem de governança. Ações difusas por diferentes secretarias municipais.	Desconhecimento acerca dos entraves.
Complementação ao plano de revisão de sistemas alimentares municipais em função da pandemia da Covid-19	-	-

Implementação de políticas municipais de alimentação e nutrição		
CATEGORIAS EMPÍRICAS	UNIDADES DE REGISTRO E CONTEXTO	
	Rio de Janeiro	Curitiba
Implementação de políticas municipais de alimentação e nutrição	Ausência de Política Municipal de Alimentação e Nutrição implementada ou em processo de implementação.	Ausência de Política Municipal de Alimentação e Nutrição implementada ou em processo de implementação.
Contemplação do tema “Alimentação e Nutrição” no Plano Diretor Municipal	Menção à Política de Agricultura, Pesca e Abastecimento Municipal para desenvolvimento econômico e social, resgate de vocação agrícola urbana e incentivo à agricultura orgânica. Previsão de implementação de programa municipal de abastecimento alimentar.	Menção a estratégias de abastecimento alimentar e segurança alimentar e nutricional (SAN) como indutoras de desenvolvimento econômico e social.
Implementação de políticas municipais de segurança alimentar e nutricional	Ausência de Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional implementada ou em processo de implementação. Meta do PDS de implementar a política pública, até 2029.	Ausência de Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional implementada ou em processo de implementação. Demanda do II Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN), de implementação da política pública no quadriênio 2020-2023.
Elaboração de Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional	Inexistência de PLAMSAN para o quadriênio. A meta do PDS, de implementar o I PLAMSAN, está em fase de construção coletiva por meio de oficinas intersetoriais com representação da sociedade civil.	Existência do II PLAMSAN para o quadriênio 2020-2023. Participação do Consultor técnico junto à Rede <i>C40 Cities</i> na supervisão do documento, fundamentado na agenda global de sustentabilidade e SAN. Identifica o desperdício de alimentos e o consumo excessivo de alimentos ultraprocessados (AUP) na cidade. Necessidade de requalificação do sistema alimentar visando à sustentabilidade, resiliência e soberania alimentar.
Deliberações da CAISAN e do COMSEA	Discussões sobre o diagnóstico e intervenções sobre fome e insegurança alimentar e nutricional (IAN) durante a pandemia. Planejamento da Semana de Alimentação Carioca, envolvendo temas como agricultura urbana, SAN e soberania alimentar. Reuniões periódicas para elaboração do I PLAMSAN.	-
Implementação de políticas municipais de abastecimento alimentar	Ausência de Política Municipal de Abastecimento Alimentar implementada ou em processo de implementação.	Ausência de Política Municipal de Abastecimento Alimentar implementada ou em processo de implementação.

Vigilância alimentar e nutricional nos municípios		
CATEGORIAS EMPÍRICAS	UNIDADES DE REGISTRO E CONTEXTO	
	Rio de Janeiro	Curitiba
Monitoramento do estado nutricional da população adulta nos municípios	Desconhecimento sobre a informação.	Apresentados pontos de corte de IMC para estratificação do estado nutricional. Conforme o II PLAMSAN 2020-2023, o percentual de adultos com excesso de peso superava 60% em 2019. Demanda de monitoramento do estado nutricional da população curitibana, prevista no II PLAMSAN.
Monitoramento do consumo alimentar da população adulta nos municípios	Desconhecimento sobre a informação.	Afirmação de que os indicadores sobre consumo alimentar não são produzidos pelo município. Citação de marcadores de consumo alimentar conforme o grau de processamento industrial, com base no VIGITEL.
Monitoramento do consumo de carne vermelha, laticínios e AUP pela população adulta dos municípios	Desconhecimento sobre a informação.	Afirmação de que os indicadores sobre consumo alimentar não são produzidos pelo município. Citação de marcadores de consumo alimentar conforme o grau de processamento industrial, com base no VIGITEL.
Monitoramento da densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos nos municípios	Desconhecimento sobre a informação.	Afirmação sobre a inexistência de pesquisas ou levantamentos sobre a densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos na cidade. Demanda de identificação de desertos e pântanos alimentares na cidade, prevista no II PLAMSAN.
Monitoramento da IAN nos municípios	Desconhecimento sobre a informação.	Afirmação de que indicadores sobre IAN não são produzidos pelo município. Adoção da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e Nutricional (EBIA) com referência. Conforme o II PLAMSAN, havia 115.000 famílias em situação de vulnerabilidade social e 33.000 famílias em extrema pobreza, em 2019.
Repercussões da pandemia da Covid-19 sobre SAN nos municípios	Reconhecimento do comprometimento em indicadores socioeconômicos em âmbito nacional e da necessidade de enfrentamento pelo poder público, sem referências municipais sobre o assunto.	Afirmação sobre a inexistência de pesquisas ou levantamentos sobre as repercussões da pandemia sobre SAN.
Monitoramento do desperdício e perdas de alimentos nos municípios	Afirmação sobre ausência de indicadores confiáveis. Metas do PDS: monitorar perdas e desperdícios pelos equipamentos públicos, até 2026, quantificar desperdícios de alimentos por análise de composição gravimétrica de resíduos em coleta domiciliar e comercial, até 2029.	Afirmação sobre a inexistência de pesquisas ou levantamentos sobre desperdício e perdas de alimentos no município. Porém, o II PLAMSAN expressa que o percentual de alimentos desperdiçados equivalia a 30% da produção em 2019.
Acessibilidade física e disponibilidade de alimentos nos municípios		

CATEGORIAS EMPÍRICAS	UNIDADES DE REGISTRO E CONTEXTO	
	Rio de Janeiro	Curitiba
Existência de centrais municipais de abastecimento alimentar	Ausência de centrais municipais de abastecimento alimentar. Meta do PDS, de criar o Mercado Municipal Agroecológico e o Sistema Patrulha Agrícola, para escoamento da produção – ambos até 2026.	Existência da Central de Distribuição do Programa Armazém da Família, com objetivo de promover o alcance ao DHAA a famílias de baixa renda. Proporciona o acesso à cesta básica, com valores médios até 30% abaixo dos praticados na rede varejista.
Provisão alimentar por programas institucionais dos municípios	Restaurantes populares, alimentação hospitalar, alimentação escolar e hortas cariocas.	Programas, projetos e ações abarcados pela SMSAN: Restaurantes populares, Armazém da Família, Mesa Solidária, Banco de Alimentos e Auxílio Alimentar de Curitiba.
Distribuição e gestão de hortas urbanas municipais	Presença de 48 unidades produtoras em todas as Áreas de Planejamento (AP), com predomínio em áreas de baixo IDH e conflito permanente com o poder paralelo (AP 3 e 5). Metade das hortas encontram-se em unidades escolares. Em 2020, foram produzidas 82 toneladas de alimentos destinados a 60.000 famílias e 30.000 alunos da rede municipal. Meta do PDS de aumentar a produção de alimentos do Programa Hortas Cariocas em 30%, até 2024.	A SMSAN subsidia a implantação de hortas comunitárias, escolares e institucionais por meio de apoio técnico para análise de viabilidade de implantação, insumos para preparo do solo e plantio, treinamento sobre cultivo, manutenção e colheita. Demanda de implantação de hortas urbanas em locais públicos ociosos e estruturação de 10 hortas escolares de referência (uma por regional), conforme o II PLAMSAN.
Distribuição e gestão dos programas de feiras urbanas municipais	Presença de 162 feiras livres, 35 feiras móveis e 18 feiras orgânicas, com ordenamento do espaço público, cadastramento e fiscalização a cargo da gestão municipal. Meta do PDS de estimular o Circuito Carioca de Feiras Orgânicas e restabelecer seu Conselho Gestor até o fim de 2022.	Presença de 38 feiras livres diurnas, 17 feiras livres noturnas, 12 feiras orgânicas diurnas e 2 feiras orgânicas noturnas. Semanalmente, cooperativas da agricultura familiar comercializam seus produtos no Centro de Curitiba. Mediante a pandemia, em 2020 foi lançado o <i>site</i> das Feiras Livres, para aproximar feirantes e consumidores de forma virtual, permitindo entregas por <i>delivery</i> .
Contemplação da agricultura familiar e produção agroecológica em programas institucionais dos municípios	Prioridade ao PNAE (em mais de 1500 escolas municipais). Metas do PDS: elaborar instrumentos para aquisição de gêneros da agricultura familiar destinados às unidades municipais de ensino, priorizando a agroecologia, até o fim de 2022; de promover revisão da legislação municipal para produção e comercialização agrícola em áreas urbanas (Corredores Verdes), até 2026.	Programa de Desenvolvimento Produtivo Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (Pró-Metrópole) e Programa de Desenvolvimento Agroalimentar da Região Metropolitana de Curitiba (PRODAM). Grupo técnico para o desenvolvimento agroalimentar regional composto pela SMSAN, SEAB, EMATER, ADAPAR, CPRA, CEASA-PR, FAEP, FETAEP e Cooperativa de Crédito Cresol. O PRODAM pretende viabilizar a comercialização de produtos das cooperativas no Armazém da Família e no Mercado do Produtor na CEASA-PR, além da provisão de gêneros para a alimentação escolar (que compuseram os <i>kits</i> distribuídos aos alunos durante a pandemia). Conforme o II PLAMSAN, o percentual de alimentos adquiridos de agricultores familiares para o PNAE atingiu 22% em 2019. Demanda

		de criação de políticas que facilitem e incentivem a produção de alimentos orgânicos e o aumento em sua destinação para alimentação escolar.
Redução na oferta de carne vermelha, laticínios e AUP em programas institucionais dos municípios	Não foram estabelecidas metas para redução na oferta de carne vermelha e laticínios em programas institucionais municipais. Elaboração de Termos de Referência relativos à produção de refeições em unidades de saúde e restaurantes populares com restrição de AUP.	Não foram estabelecidas metas para redução na oferta de carne vermelha, laticínios e alimentos ultraprocessados em programas institucionais municipais.
Intervenções sobre a densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos nos municípios	Metas do PDS: criar pontos de venda de produtos da agricultura familiar acessíveis à população periférica, até 2022; dobrar o número de estabelecimentos varejistas de alimentos <i>in natura</i> nas Regiões Administrativas classificadas como desertos alimentares, até 2026; regulamentar um número máximo de estabelecimentos varejistas de AUP por Região Administrativa, até 2029. Plano de criação de novas feiras livres em bairros desprovidos.	Afirmação sobre a falta de previsão desta ação pelo município. Contudo, o II PLAMSAN prevê a priorização de desertos alimentares para ampliação do número de Sacolões da Família no quadriênio.
Controle de desperdício e perdas de alimentos nos municípios	Termo de Cooperação Técnica Rio de Janeiro-Colônia em 19/01/2022, para implementação de um Centro de Distribuição de Alimentos (<i>in natura</i> ou minimamente processados) advindos de doações de supermercados. Instalação de unidade de tratamento mecânico-biológico de resíduos sólidos urbanos, com produção de composto orgânico para subsidiar a agricultura familiar, hortas comunitárias e escolares. Metas do PDS: estabelecer marco regulatório para redução de perdas de alimentos em 50%, até 2026; de promover capacitação sobre Boas Práticas de Produção de alimentos para a rede pública municipal, até 2022 e para produtores, transportadores e prestadores de serviços sobre Boas Práticas, até 2026; de implantar programa de redução de perdas e reaproveitamento de alimentos em toda a cadeia de comercialização (bares, restaurantes, centrais de abastecimento), até 2026.	O Banco de Alimentos visa à redução do desperdício com aproveitamento integral, preparo e distribuição de refeições junto ao Projeto Mesa Solidária, para famílias em vulnerabilidade social e IAN assistidas por entidades cadastradas. As doações provêm do Mercado Regional, Sacolões da Família, Feiras Livres, Fazenda Urbana e Armazéns da Família. O Programa Câmbio Verde promove o escoamento da safra de hortifruti oriundos de pequenos produtores da cidade por meio da troca por materiais recicláveis ou óleo de cozinha pela população, sendo que 4kg de produtos recicláveis ou 2 litros de óleo equivalem a 1kg de produtos hortifruti. Ações de educação alimentar e nutricional por meio da Unidade Móvel de SAN, em alusão ao Dia Internacional de Conscientização sobre Perda e Desperdício de Alimentos, em setembro de 2021. Parceria com a Agência Curitibana de Desenvolvimento e Inovação, por meio de projetos para otimização de recursos renováveis da Fazenda Urbana, incluindo a distribuição de vermicompostagem de resíduos orgânicos para hortas comunitárias.

Acessibilidade financeira a alimentos nos municípios

CATEGORIAS EMPÍRICAS	UNIDADES DE REGISTRO E CONTEXTO
-----------------------------	--

	Rio de Janeiro	Curitiba
Enfrentamento da IAN nos municípios	Restaurantes populares. Metas do PDS: reduzir em pelo menos 50% a população carioca abaixo da linha da pobreza; incluir 40% da população em situação de rua no mercado de trabalho até 2024; alcançar 100% das famílias em extrema pobreza em programas municipais de transferência de renda; fomentar transferências de alimentos próprios para consumo por meio de bancos alimentares, cantinas sociais, cozinhas comunitárias a populações vulneráveis, até 2026.	Restaurantes populares, Armazém da Família, Projeto Mesa Solidária, Banco de Alimentos, Auxílio Alimentar de Curitiba, Hortas Urbanas, Fazenda Urbana e Cozinhas Comunitárias. Projeto de implantação da Plataforma Virtual do Banco de Alimentos, para aproximar empresas doadoras de alimentos e instituições sociais que atendam famílias em vulnerabilidade social. Demandas do II PLAMSAN: criação do Banco de Alimentos; gestão da xepa dos equipamentos de SAN para o Banco de Alimentos; ampliação do número de restaurantes populares, priorizando alta vulnerabilidade social; concessão de <i>voucher</i> dos restaurantes populares para pessoas em insegurança alimentar grave; a criação de cozinhas comunitárias em locais onde a população predominantemente não disponha de geladeira e fogão.
Controle social no enfrentamento da IAN nos municípios	Por meio do COMSEA-Rio.	Por meio das reuniões mensais do COMSEA-Curitiba, das Conferências Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (2011, 2015 e 2019), de encontros locais e regionais realizados por ocasião da elaboração do II PLAMSAN.
Enfrentamento da IAN nos municípios a partir da pandemia da Covid-19	Desconhecimento sobre a informação.	Extensão do horário de distribuição do almoço nos restaurantes populares e oferta de marmitas para consumo no trabalho ou domicílio. Ampliação do espaço utilizado em um dos restaurantes populares (Capanema) para o Projeto Mesa Solidária e implantação de novo ponto do projeto, em Luz dos Pinhais. Concessão de crédito alimentar no valor de R\$ 70,00, repassados pela SME, às famílias de estudantes da rede municipal de ensino cadastradas no Bolsa Família. Distribuição de cestas de alimentos a essas famílias enquanto as aulas presenciais estiveram suspensas. Concessão de crédito alimentar no valor de R\$ 50,00, para aquisição de gêneros alimentícios nos Armazéns da Família de Curitiba, por famílias beneficiárias do Cartão Comida Boa do Governo Estadual. Publicação do Decreto Municipal 1289 de 10/08/2021, que previa a concessão do Auxílio Emergencial Alimentar, no valor de R\$ 70,00, a pessoas em instabilidade econômica devido à pandemia e/ou em vulnerabilidade e risco social.
Incentivos ou desincentivos fiscais à comercialização de	Inexistência de incentivos ou desincentivos fiscais a estabelecimentos varejistas de alimentos, de acordo com o grau de processamento. Meta	Inexistência de incentivos ou desincentivos fiscais a estabelecimentos varejistas de alimentos, de acordo com o grau de processamento.

alimentos conforme seu grau de processamento industrial, pelos municípios	do PDS de implementar políticas fiscais de taxaço de bebidas adoçadas, até 2026.	Demanda do II PLAMSAN para adequação do subsídio para o Armazém da Família conforme o grau de processamento industrial do alimento comercializado (30% para <i>in natura</i> ou minimamente processado; 30% para processado; sem subsídio para ultraprocessado).
---	--	--

Promoção da alimentação adequada e saudável nos municípios		
CATEGORIAS EMPÍRICAS	UNIDADES DE REGISTRO E CONTEXTO	
	Rio de Janeiro	Curitiba

<p>Promoção e publicidade de alimentos <i>in natura</i> ou minimamente processados nos municípios</p>	<p>Eventos anuais como Semana Mundial de Amamentação, Dia Mundial da Alimentação, Semana de Alimentação Carioca, Semana de Alimentação Escolar. Materiais educativos para subsidiar ações da Atenção Primária à Saúde (APS) junto à população. Produção de conteúdo para redes sociais da PCRJ. Meta do PDS, de promover e difundir, rotineiramente, campanhas de <i>marketing</i> e educativas valorizando o consumo de alimentos <i>in natura</i> e advertindo sobre os efeitos do consumo de AUP.</p>	<p>Dia Mundial da Alimentação, com ações educativas intersetoriais baseadas no GAPB. Projeto Saúde na Nota, integrante da Campanha Comida de Verdade, promovida pela SMSAN e SMCS, para impressão de alertas sobre o grau de processamento industrial junto à nota fiscal dos alimentos adquiridos no Armazém da Família. Uso de aplicativo de mensagens instantâneas para envio semanal de conteúdos sobre alimentação adequada e saudável às pessoas cadastradas em programas da SMSAN. Visitas guiadas, cursos presenciais e à distância promovidos pela Fazenda Urbana para difusão de práticas agrícolas sustentáveis e promoção da alimentação adequada e saudável. Realização de oficinas culinárias itinerantes com a Unidade Móvel de SAN.</p>
<p>Prevenção de conflitos de interesses entre a indústria de alimentos, saúde e sustentabilidade pelos municípios</p>	<p>Ausência de ação efetiva para prevenção de conflitos de interesses. Meta do PDS, de zerar parcerias com indústrias de AUP para patrocínio de megaeventos, até 2029.</p>	<p>Ausência de ação efetiva para prevenção de conflitos de interesses.</p>
<p>Regulação da PAAS nos municípios</p>	<p>Ausência de mecanismo regulador na cidade.</p>	<p>Lei Municipal nº 12.860 de 28/08/2008, estabelece o dia 16 de outubro como o “Dia da Alimentação Saudável” para promoção de eventos alusivos, com a participação da coletividade, instituições de ensino e de empresários. Lei nº 15.278, de 28/08/2018, institui a Semana da Alimentação Consciente (28/09 – Dia Mundial de Acesso ao Saber a 01/10 – Dia Mundial do Vegetarianismo), para educação em saúde, contando com a participação de pessoas físicas e jurídicas da sociedade civil.</p>
<p>Regulação da comercialização e publicidade de AUP nos municípios</p>	<p>Decreto Municipal nº 21.217 de 01/04/2002 proíbe, no âmbito das unidades da rede municipal de ensino adquirir, confeccionar, distribuir e consumir os produtos como balas, doces a base de goma, gomas de mascar, pirulito, caramelos, pó para preparo de refresco, bebidas alcoólicas, alimentos ricos em colesterol, sódio e corantes artificiais. Meta do PDS, de vetar a venda de AUP em ambientes escolares públicos e privados e unidades de saúde, até 2026.</p>	<p>Ausência de mecanismo regulador na cidade. Demandas do II PLAMSAN: regulamentação da oferta de AUP no entorno das escolas; revisão da Lei Estadual nº 14.855/2005 quanto às cantinas saudáveis, com base no GAPB; regulamentação sobre a disposição nas prateleiras dos estabelecimentos comerciais de modo a dificultar o acesso a AUP por crianças.</p>

APÊNDICE E - ARTIGO “CAPTURA CORPORATIVA EM POLÍTICAS ALIMENTARES PARA ENFRENTAMENTO DA SINDEMIA GLOBAL EM CURITIBA-PR

Hugo Braz Marques

<https://orcid.org/0000-0002-2379-9412>

Título: Captura corporativa em políticas alimentares para enfrentamento da Sindemia Global em Curitiba-PR

Título resumido: Captura corporativa em políticas alimentares em Curitiba-PR

Resumo

Interconexões sinérgicas têm sido sugeridas na determinação da obesidade, desnutrição e mudanças climáticas, devido à configuração vigente do sistema alimentar hegemônico. Alimentos ultraprocessados estão associados à dupla carga de má nutrição, emissões de gases de efeito estufa e limitações na capacidade regenerativa da biosfera. O consumo de carne bovina e de laticínios é desestimulado pela Dieta de Saúde Planetária, da Comissão *EAT Lancet*, no sentido de mitigar mudanças climáticas. Para alcance do propósito do Acordo de Paris, metrópoles integrantes da Rede de Liderança Climática *C40 Cities* se dispuseram a revisar seus sistemas alimentares. O objetivo é revelar a captura corporativa pela indústria de alimentos sobre o processo de revisão de sistemas alimentares para enfrentamento da Sindemia Global em Curitiba, capital do Estado do Paraná-PR. Trata-se de um estudo qualitativo, de abordagem exploratória, descritiva e analítica, com coleta de dados feita por questionário eletrônico semiestruturado e oficinas temáticas em videoconferência, com profissionais que representam a Prefeitura de Curitiba junto à Rede *C40 Cities*. Procedeu-se com análise de conteúdo e análise de discurso. Em Curitiba, a revisão de sistemas alimentares mostra-se atravessada por atividades políticas corporativas como gerenciamento de coalizão, envolvimento direto e influência política e convencimento discursivo, em que pesem inovação e êxito em ações efetivamente promotoras de disponibilidade, acessibilidade física e financeira a alimentos mais saudáveis e sustentáveis.

Descritores: obesidade; desnutrição; mudança climática; complexos da indústria de alimentos; conflito de interesses.

Title: Corporate capture in food policies to confront the Global Syndemic in Curitiba-PR

Abstract

Synergistic interconnections have been suggested in the determination of obesity, malnutrition and climate change, due to the current configuration of the hegemonic food system. Ultra-processed foods are associated with the double burden of malnutrition, greenhouse gas emissions and limitations in the regenerative capacity of the biosphere. The consumption of red meat and dairy products is discouraged by the Planetary Health Diet of the Lancet EAT Commission in order to mitigate climate change. To achieve the purpose of the Paris Agreement, urban centers that are part of the C40 Cities Climate Leadership Network decided to overhaul their food systems. The objective is to reveal the corporate capture by the food industry about the process of reviewing food systems to confront Sindemia Global in Curitiba, capital of the State of Paraná-PR. This is a qualitative study, exploratory, descriptive and analytical approach, with data collection made by electronic questionnaire and thematic workshops in videoconference, with professionals representing the City Hall of Curitiba in the C40 Cities Network. It was carried out content analysis and discourse analysis. In Curitiba, the review of food systems is crossed by corporate political activities such as coalition management, direct involvement and political influence and discursive conviction, despite the innovation and the success in actions that effectively promote availability, physical and financial accessibility to healthier and more sustainable foods.

Keywords: obesity; malnutrition; climate change; food industry; conflict of interest.

Introdução

Em virtude da configuração vigente do sistema alimentar hegemônico, têm sido sugeridas interconexões sinérgicas na determinação das pandemias de obesidade, desnutrição e mudanças climáticas, o que constitui a Sindemia Global¹.

Em países de média e baixa renda, marcados pelo extrativismo de seus sistemas naturais para produção de *commodities* agrícolas destinadas à exportação e pela dependência progressiva de grandes corporações de alimentos ultraprocessados (AUP) para consumo interno², coexiste uma dupla carga de má nutrição, refletida pela manifestação simultânea de excesso de peso/obesidade e desnutrição/deficiência de micronutrientes³.

Conforme o Guia Alimentar para a População Brasileira (GAPB), os AUP são

formulações industriais derivadas de constituintes alimentares cujo consumo frequente se associa a doenças crônicas não transmissíveis, em função de sua alta densidade energética, alta concentração de carboidratos, sal e gorduras, pobre composição nutricional, e incorporação de aditivos químicos como corantes, conservantes, emulsificantes e realçadores de sabor⁴. Independente de suas embalagens, por sua própria constituição, exercem impacto deletério sobre as pegadas hídrica, de carbono e ecológica, comprometendo a disponibilidade de água, favorecendo emissões de gases de efeito estufa (GEE) e limitando a capacidade regenerativa da biosfera⁵. O GAPB recomenda o consumo preferencial de alimentos *in natura* ou minimamente processados e contraindica o consumo de AUP⁴.

Adicionalmente, tem-se apontado correlação entre o consumo de proteínas animais, advindas principalmente da carne vermelha e de laticínios, e as mudanças climáticas, em função da digestão do gado ruminante, que tem se alimentado a partir de monoculturas agrícolas, liberando metano e óxido nítrico, com elevado potencial de aquecimento global pela formação de dióxido de carbono. Nesse sentido, a Dieta de Saúde Planetária da Comissão *EAT Lancet*⁶ propõe ênfase em cereais integrais, leguminosas, oleaginosas, óleos vegetais insaturados, além de porções pequenas a moderadas de frutos do mar e aves, nenhuma ou pequenas porções de carne vermelha, açúcar de adição, grãos refinados e tubérculos.

Em 2015, durante a 21ª edição da Conferência das Partes (COP-21) integrantes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 196 países comprometeram-se com o Acordo de Paris, com a finalidade de conter o aquecimento global abaixo de 2°C, mitigar os impactos negativos da mudança climática e reduzir as emissões de GEE. Sua pactuação integrou o contexto de inflexão da Agenda 2030, que deslocou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁷.

Para alcance do propósito do Acordo de Paris, ressalta-se a necessidade de alteração no modelo de desenvolvimento dos grandes centros urbanos, solidificando-se um fórum coletivo de 95 metrópoles espalhadas por todos os continentes, a Rede *C40 Cities*, cujas iniciativas incluem a revisão de sistemas alimentares. Os municípios brasileiros integrantes da *Rede C40 Cities* envolvidos com a iniciativa são: Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba⁸. Vale frisar o compromisso previamente estabelecido por essas mesmas cidades com o Pacto de Milão para a Política Alimentar Urbana, que concerne no desenvolvimento de sistemas alimentares que propiciem acessibilidade física e financeira a alimentos saudáveis, com proteção da biodiversidade e controle de desperdício⁹.

Os sistemas alimentares compreendem todos os ambientes, sujeitos sociais, processos,

infraestrutura e instituições relacionados com a produção, processamento, abastecimento, comercialização, transporte, distribuição, preparação, consumo, controle de desperdício e perdas de alimentos. Determinam o estado nutricional e a saúde, além de produzirem impactos socioeconômicos e ambientais nas diversas populações¹⁰. Por sua vez, os ambientes alimentares representam a interseção entre as cadeias de abastecimento alimentar e o consumidor, determinando a disponibilidade, acessibilidade física e financeira, conveniência, promoção, qualidade e sustentabilidade de alimentos¹¹.

Um sistema alimentar sensível à nutrição favorece uma maior disponibilidade e diversidade de alimentos *in natura* com origem agroecológica, ao passo que o hegemônico inclui abordagem biomédica, medicalizante e artificial da nutrição, sob perspectiva produtivista e tecnológica da agricultura por meio da incorporação de insumos e fortificação com nutrientes, dependendo da transgenia e de agrotóxicos oriundos das grandes potências globais¹², com repercussões ambientais decorrentes do uso de terra, consumo de água e desmatamento.

Os conglomerados industriais de AUP, com acúmulo de capital que chega a superar o Produto Interno Bruto de algumas nações, buscam capturar o aparelho do Estado e os organismos internacionais para que seus interesses e privilégios sejam perpetuados, corroborando com o extrativismo de sistemas naturais de países em desenvolvimento e fluidificando suas políticas públicas direcionadas à saúde, sustentabilidade e bem-estar social¹³.

O objetivo deste artigo é revelar a captura corporativa pela indústria de alimentos sobre o processo de revisão de sistemas alimentares para enfrentamento da Sindemia Global no município de Curitiba, capital do Estado do Paraná-PR.

Métodos

Este artigo consiste no recorte de uma pesquisa de Doutorado em Saúde Pública na Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP/Fiocruz), voltada para análise das políticas alimentares de municípios brasileiros integrantes da Rede *C40 Cities* para enfrentamento da Sindemia Global, entre 2019 e a primeira metade de 2022. Entre outras municipalidades, o público-alvo contou com profissionais que representam a Prefeitura de Curitiba junto à Rede *C40 Cities*, alocados nas Secretarias Municipais do Meio Ambiente e de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo estatutários de carreira e comissionados.

Trata-se de um estudo qualitativo, de abordagem exploratória, descritiva e analítica. A coleta de dados se deu em duas etapas, compreendidas pela aplicação de questionário eletrônico semiestruturado e pela condução de oficinas temáticas em plataforma de videoconferência.

Os cuidados éticos referentes aos princípios legais da pesquisa com seres humanos foram respeitados, com base nas Resoluções 466/2012 e 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, com a devida aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa da ENSP/Fiocruz. Riscos inerentes ao acesso à *Internet* foram minimizados em consideração à Lei Geral de Proteção de Dados de 2019, pelo uso de ferramentas com políticas de privacidade estabelecidas e com acesso institucional pela ENSP. Reconhecendo-se o risco de identificação indireta dos participantes, por se tratar de um número restrito e com funções específicas em órgãos públicos de gestão, optou-se pela omissão de seus nomes e cargos nos resultados.

Sobre os dados emergentes da primeira etapa, procedeu-se com análise de conteúdo fundamentada em Bardin¹⁴, enquanto que, para a segunda etapa, efetuou-se análise de discurso inspirada na linha francesa de Pêcheux e adaptada por Orlandi¹⁵. Pelas oficinas temáticas, pretendeu-se provocar tensionamentos que pudessem preencher silenciamentos ou minimizar dúvidas inerentes ao primeiro instrumento, além de terem sido atualizadas questões diante da dinamicidade da pauta.

As categorias analíticas operacionais consideradas para as duas etapas de coleta abrangeram: implementação do plano de revisão de sistemas alimentares municipais; implementação de políticas públicas municipais de alimentação e nutrição; vigilância alimentar e nutricional; acessibilidade física e disponibilidade de alimentos; acessibilidade financeira a alimentos; promoção da alimentação adequada e saudável. Elas estruturaram eixos orientadores das categorias empíricas convertidas em perguntas do questionário e do roteiro das oficinas, a fim de precipitar ideias-força e núcleos significantes pelas análises de conteúdo e de discurso. O questionário semiestruturado, aplicado entre outubro e novembro de 2021, é apresentado no Quadro 1, ao passo que o roteiro das oficinas, conduzidas entre junho e julho de 2022, com questões delimitadas apenas ao município de Curitiba, consta no Quadro 2.

Quadro 1: Questionário eletrônico semiestruturado, componente da pesquisa sobre “Análise das políticas alimentares de municípios brasileiros integrantes da Rede de Liderança Climática C40 Cities para enfrentamento da Síndrome Global”

1. IDENTIFICAÇÃO
1.1 Nome do município
1.2 Nome da Secretaria ou órgão representante da Rede <i>C40 Cities</i>
1.3 Nome do(a) Delegado(a) do município na Rede <i>C40 Cities</i>
1.4 Função do(a) Delegado(a) do município na Rede <i>C40 Cities</i>
1.5 Contato eletrônico do(a) Delegado(a) do município na Rede <i>C40 Cities</i>
1.6 Nome do(a) Consultor(a) Técnico(a) em sistemas alimentares do município na Rede <i>C40 Cities</i>
1.7 Função do(a) Consultor(a) Técnico(a) em sistemas alimentares do município na Rede <i>C40 Cities</i>
1.8 Contato eletrônico do(a) Consultor(a) Técnico(a) em sistemas alimentares do município na Rede <i>C40 Cities</i>
2. IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE REVISÃO DE SISTEMAS ALIMENTARES MUNICIPAIS

2.1 O município assinou a Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação, da Rede <i>C40 Cities</i> ? () Sim () Não. Em caso negativo, quais foram os impedimentos?
2.2 Em caso de eleição de novo Prefeito em 2020, quais foram os desdobramentos adotados sobre a relação com a Rede <i>C40 Cities</i> mediante a mudança de governo?
2.3 Quais foram as prioridades e estratégias definidas para alcance das metas previstas na Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação, da Rede <i>C40 Cities</i> ?
2.4 Quais foram as prioridades e estratégias concretizadas para alcance das metas previstas na Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação, da Rede <i>C40 Cities</i> ?
2.5 Quais foram os principais entraves encontrados para alcance das metas previstas na Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação, da Rede <i>C40 Cities</i> ?
2.6 A Rede <i>C40 Cities</i> propôs complementações ao plano de revisão dos sistemas alimentares em função da pandemia da Covid-19? () Sim () Não. Em caso afirmativo, exemplifique-as.
3. POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO
3.1 Existe Política Municipal de Alimentação e Nutrição já implementada ou em processo de implementação na cidade? () Sim () Não. Em caso afirmativo, favor anexar o documento.
3.2 De que maneira o tema “Alimentação e Nutrição” é contemplado no Plano Diretor do município?
3.3 Existe Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional já implementada ou em processo de implementação na cidade? () Sim () Não. Em caso afirmativo, favor anexar o documento.
3.4 Existe Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional elaborado para o quadriênio na cidade? () Sim () Não. Em caso afirmativo, favor anexar o documento.
3.5 Existem representações municipais na Câmara Intersetorial e Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional? () Sim () Não. Em caso afirmativo, destaque três deliberações recentes dessas instâncias.
3.6 Existe Política Municipal de Abastecimento Alimentar já implementada ou em processo de implementação na cidade? () Sim () Não. Em caso afirmativo, favor anexar o documento.
4. VIGILÂNCIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL MUNICIPAL
4.1 Quais são os indicadores do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional no município, no que se refere ao estado nutricional da população adulta? Anexe-os, caso necessário.
4.2 Quais são os indicadores do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional no município, no que se refere ao consumo alimentar da população adulta? Anexe-os, caso necessário.
4.3 Quais são os indicadores sobre consumo de carne vermelha, laticínios e alimentos ultraprocessados pela população adulta? Anexe-os, caso necessário.
4.4 Quais são os indicadores sobre a distribuição de estabelecimentos que comercializam alimentos <i>in natura</i> ou minimamente processados e de estabelecimentos que comercializam alimentos ultraprocessados na cidade? Anexe-os, caso necessário.
4.5 Quais são os indicadores sobre a insegurança alimentar e nutricional na cidade? Anexe-os, caso necessário.
4.6 De que forma a pandemia da Covid-19 repercutiu na segurança alimentar e nutricional na cidade?
4.7 Quais são os indicadores sobre desperdício e perdas de alimentos na cidade? Anexe-os, caso necessário.
5. ACESSIBILIDADE FÍSICA E DISPONIBILIDADE DE ALIMENTOS NA CIDADE
5.1 Existem centrais de abastecimento alimentar sob responsabilidade do município? () Sim () Não. Em caso afirmativo, cite-as.
5.2 Quais programas institucionais têm provisão alimentar gerida pela Prefeitura?
5.3 De que forma estão distribuídos e como são geridos os programas de hortas urbanas?
5.4 De que forma estão distribuídos e como são geridos os programas de feiras urbanas?
5.5 De que forma a agricultura familiar e a produção agroecológica são contempladas na provisão alimentar dos programas institucionais do município?
5.6 Foram planejadas e/ou adotadas metas de redução na oferta de carne vermelha, laticínios e alimentos ultraprocessados nas refeições distribuídas nos programas institucionais do município? Em caso afirmativo, quais são essas metas?
5.7 De que forma se prevê a redistribuição geográfica de estabelecimentos que comercializem prioritariamente alimentos <i>in natura</i> ou minimamente processados e alimentos ultraprocessados no zoneamento urbano?
5.8 Quais as intervenções projetadas para o controle de desperdício e perdas de alimentos na cidade?
6. ACESSIBILIDADE FINANCEIRA A ALIMENTOS NA CIDADE
6.1 Quais são os programas sociais de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional na municipalidade?
6.2 De que forma os programas sociais de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional preveem o controle social / participação popular na municipalidade?
6.3 Que ajustes foram necessários em programas sociais de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional na municipalidade, diante da pandemia da Covid-19?

6.4 Estão previstos incentivos fiscais a estabelecimentos que comercializem prioritariamente alimentos <i>in natura</i> ou minimamente processados na cidade? () Sim () Não. Em caso afirmativo, descreva-os.
6.5 Estão previstos desincentivos fiscais ou taxações a estabelecimentos que comercializem prioritariamente alimentos ultraprocessados na cidade? () Sim () Não. Em caso afirmativo, descreva-os.
7. PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL NA CIDADE
7.1 Existem ações municipais de promoção e publicidade de alimentos <i>in natura</i> ou minimamente processados nos espaços públicos da cidade? () Sim () Não. Em caso afirmativo, descreva-os.
7.2 De que forma se prevê a minimização de conflitos de interesses entre a indústria de alimentos, saúde e sustentabilidade em parcerias público-privadas estabelecidas pela Prefeitura?
7.3 Existem marcos regulatórios sobre promoção da alimentação adequada e saudável na cidade? () Sim () Não. Em caso afirmativo, descreva-os.
7.4 Existem mecanismos regulatórios que limitem a publicidade de alimentos ultraprocessados na cidade? () Sim () Não. Em caso afirmativo, descreva-os.

Fonte: Autoria própria (2023).

Quadro 2: Roteiro das oficinas componentes da pesquisa sobre “Análise das políticas alimentares de municípios brasileiros integrantes da Rede de Liderança Climática *C40 Cities* para enfrentamento da Sindemia Global”, fragmentado para Curitiba-PR

A) Implementação do plano de revisão de sistemas alimentares municipais
A1. Percebeu-se congruência entre as demandas legítimas do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) de Curitiba e metas da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação. De que forma a iniciativa influenciou o processo de revisão de sistemas alimentares?
B) Implementação de políticas municipais de alimentação e nutrição
B1. De que forma o conteúdo do PLAMSAN curitibano dialoga com o Guia Alimentar para a População Brasileira e com a Dieta de Saúde Planetária?
B2. Qual o andamento do processo de implementação da Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, prevista no Plano Municipal vigente até 2023?
C) Vigilância alimentar e nutricional no município
C1. De que forma os relatórios restritos do SISVAN foram utilizados para o processo de revisão de sistemas alimentares municipais?
C2. Embora tenham referido desconhecimento sobre o monitoramento da densidade de estabelecimentos varejistas de alimentos, em determinados eixos do questionário, percebeu-se apropriação dos conceitos de desertos e pântanos alimentares. Quais foram as referências do mapeamento de ambientes alimentares na cidade?
D) Promoção da alimentação adequada e saudável no município
D1. Quais os temas previstos em comemoração ao Dia Mundial da Alimentação Saudável e Semana de Alimentação Consciente de Curitiba? Foram feitas associações com a temática da Dieta de Saúde Planetária e as recomendações do Guia Alimentar para a População Brasileira?
D2. Identificou-se a presença da ONG Greenpeace na organização do <i>Festival Coolritiba</i> deste ano, subsidiando ações voltadas para sustentabilidade. Tais ações convergem com a promoção da alimentação adequada e saudável? Existiram corporações de alimentos envolvidas no evento?
D3. Existe algum projeto de lei proveniente do Executivo ou a incidência na Câmara Municipal sobre regulação da comercialização e publicidade de alimentos ultraprocessados ou sobre a promoção de ambientes alimentares saudáveis?
E) Acessibilidade física e disponibilidade de alimentos no município
E1. Como estão distribuídas as feiras livres e orgânicas na cidade? Que critérios foram considerados para sua implantação e distribuição?
E2. Na cidade, estão preservados mercados municipais tradicionais com abastecimento alimentar público?
E3. Como estão distribuídas as hortas comunitárias, escolares e institucionais na cidade? Que critérios foram considerados para sua implantação e distribuição?
E4. Qual o percentual atual de gêneros oriundos da agricultura familiar e de produção agroecológica alcançado pelo Programa Municipal de Alimentação Escolar?
E5. No município, percebe-se como ponto forte da cidade a existência de uma Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, que contempla programas potentes. Gostariamos que discorressem mais sobre a gestão e a distribuição do Armazém da Família, Restaurantes populares, Mesa Solidária, Banco de Alimentos e Cozinhas Comunitárias.
E6. Além dos equipamentos da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, que outros órgãos da Administração Direta são contemplados com alimentação institucional?
F) Acessibilidade financeira a alimentos no município
F1. Como estão distribuídos os Restaurantes populares na cidade? Que critérios foram considerados para sua implantação e distribuição?

F2. Quais os valores atuais do Crédito Alimentar de Curitiba? Por quanto tempo permaneceram ou permanecem os créditos adicionados diante da crise econômica, política e sanitária dos últimos anos?

F3. Qual o andamento no processo de concessão de subsídios a alimentos com menor grau de processamento industrial comercializados nos Armazéns da Família, conforme previsto no Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, até 2023?

F4. Quais foram as principais deliberações do COMSEA suscitadas diretamente da população? Como a população tem sido convidada ou considerada no processo de elaboração de políticas públicas de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional?

Fonte: Autoria própria (2023).

Resultados e Discussão

Curitiba é uma metrópole brasileira com estimativa populacional de 1.963.726 habitantes para 2021¹⁶. O Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) aponta para 33% de indivíduos adultos com sobrepeso e 36% com obesidade, dentro do universo de 88.899 usuários acompanhados pela Atenção Primária à Saúde naquele ano¹⁷. Dentre os 6.800 indivíduos adultos que responderam ao Sistema de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (VIGITEL), em 2021, 55,3% referiram excesso de peso e 22,6% referiram obesidade¹⁸.

A Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2017-2018 aponta para o consumo médio *per capita* de 57,9g de carne bovina e 61,3g de laticínios por pessoas com idade maior ou igual a 10 anos, na Região Sul do País, onde se localiza a cidade de Curitiba¹⁹. Tomando como base a recomendação máxima de consumo diário de 28g de carne bovina e 250g de laticínios pela Dieta de Saúde Planetária, seria indicada a redução na ingestão do primeiro tipo de alimento de origem animal à metade, pelos habitantes daquela região do Brasil.

Considerando-se as diretrizes do Guia Alimentar para a População Brasileira, o VIGITEL identificou o consumo de alimentos *in natura* ou minimamente processados por 31,2% dos respondentes e de AUP, por 25,2% dos respondentes, na véspera do inquérito telefônico realizado em 2021, dentro do universo amostral de 6.800 indivíduos adultos¹⁸.

Deve-se levar em conta a defasagem dos levantamentos supracitados frente à alta de preços de alimentos que compõem a cesta básica dos brasileiros, especialmente proteínas animais e alimentos *in natura*, que superaram a própria inflação, ao passo que AUP tiveram elevação discreta de preços, durante o governo de Jair Bolsonaro²⁰.

A crise sanitária global decorrente da pandemia da Covid-19, conflitos geopolíticos entre Rússia e Ucrânia e quebras de safra por mudanças climáticas (estiagem, geadas e aumento da pluviosidade) foram determinantes, mas foram particularmente adicionadas de questões internas como fragilidade nacional em relações diplomáticas, política econômica que desfavoreceu o câmbio do Real, retração em políticas sociais com reformas trabalhista e previdenciária, além da morosidade no início da imunização da população brasileira contra a

Covid-19. Com o Dólar alto e o Real desvalorizado, os custos de produção e o preço final aumentaram, em um contexto em que o salário-mínimo se encontrava abaixo da inflação. Para que continuassem a ser lucrativas, as *commodities* agrícolas para exportação passaram a competir diretamente com a produção de outros alimentos *in natura* ou minimamente processados que se destinariam ao consumo interno, recebendo subsídios públicos para preservação da hegemonia do agronegócio²¹.

Por conseguinte, especula-se que o alcance das recomendações concernentes à redução no consumo de carne bovina tenha se aproximado da efetivação pelos centros urbanos brasileiros, ainda que não intencionados especificamente para saúde e sustentabilidade, mas direcionados pelo comprometimento na acessibilidade física e financeira a esses insumos. Por outro lado, marcadores de consumo alimentar positivos para saudabilidade e sustentabilidade (alimentos *in natura* ou minimamente processados) parecem ter sofrido importante decréscimo.

Consoante a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), estratificada por macrorregião do Brasil, evidenciou-se que 51,8% dos domicílios da Região Sul do País estavam em situação de segurança alimentar, 26,5% em insegurança alimentar leve, 11,8% em insegurança alimentar moderada e 9,9% em insegurança alimentar grave, no contexto da pandemia da Covid-19²².

Para contextualização político-partidária, cabe destacar que o Prefeito Rafael Greca de Macedo, reeleito para o período de 2021 a 2024, encontrava-se filiado ao Partido Social Democrático (PSD) no lapso temporal desta pesquisa. De acordo com seus princípios e valores, o partido considera a possibilidade de “transitar em diferentes vias ideológicas de acordo com a conveniência da conjuntura, defendendo a iniciativa privada e a liberdade econômica em concomitância a um Estado forte, regulado, mas democrático e com prioridades sociais”²³.

Embora herdeiro de oligarquias políticas emergentes desde o período colonial, fato criticado em ensaios sobre clientelismo e nepotismo²⁴⁻²⁵, não parece haver correlação direta em sua genealogia com interesses econômicos particulares ligados ao sistema alimentar municipal; apenas concentração de influência no Poder Judiciário e no desenvolvimento rodoviário e planejamento urbano da Região Metropolitana de Curitiba. Ultimamente, o município tem sido reconhecido nacionalmente por ações progressistas e inovadoras, notadamente permeadas por parcerias público-privadas. Suscita-se a crítica de que suas políticas de urbanização e habitação têm promovido, historicamente, segregação socioespacial, o que pode inclusive ter interferido desproporcionalmente sobre a acessibilidade física e disponibilidade de alimentos entre as regiões administrativas com oportunidades distintas de alcance de direitos constitucionais²⁶.

Entende-se que o crescimento urbano desordenado, sem planejamento intersetorial, pode reiterar as iniquidades sociais e comprometer a participação popular na formulação de políticas públicas, configurando-se situações distintas dentro de uma mesma metrópole, com privações no acesso a direitos humanos e sociais, no sentido de uma boa saúde e alimentação adequada e saudável²⁷.

Por outro lado, a fim de enfrentar a Sindemia Global, municípios de grande porte têm investido na reconfiguração de seus sistemas alimentares com vistas à justiça social, saúde e sustentabilidade, por meio de políticas públicas de alimentação e nutrição e de planejamento urbano que considerem a melhoria na acessibilidade física a alimentos; redistribuição de renda, redução do custo de alimentos para o consumidor final e outras intervenções sobre acessibilidade financeira; formulação do abastecimento alimentar que se comunique em uma lógica regionalizada com produtores²⁸.

Outras intervenções envolvem o estabelecimento de medidas regulatórias, que visam a proteção de práticas alimentares saudáveis pela população, abarcando a adoção de políticas fiscais para taxação de alimentos não saudáveis e subsídio de alimentos saudáveis, assim como a regulação da publicidade de AUP para prevenção de abusividade e enganosidade²⁷ e restrição da oferta de alimentos não saudáveis em escolas e instituições públicas²⁹. Ademais, setores governamentais envolvidos na gestão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) devem mobilizar a construção de compromissos transversais, com articulação e alinhamento de programas setorializados, contato com a cooperação de organizações da sociedade civil de interesse público³⁰.

Faz-se necessário investir, por meio de compras públicas, em circuitos curtos, integrados e inclusivos de produção-comercialização de alimentos, em respeito à vocação produtiva local ou regional. Nesse sentido, o fomento à agricultura urbana e periurbana contribuem para ressignificar as relações comunitárias, sociais e de consumo das metrópoles, incluindo paisagismo produtivo e aumento na disponibilidade e acessibilidade física a alimentos *in natura*. O Plano Diretor Municipal de Desenvolvimento pode prever o preenchimento de vazios urbanos para ocupação, uso do solo e produção intraurbana de alimentos²⁹.

Em Curitiba, a precedência do Plano de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas (PLANCLIMA) vinha evidenciando a amplitude da área de alimentação e nutrição e suas interconexões com saúde e sustentabilidade. Por consequência, influenciou a construção das demandas legítimas do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN), vigente para o período de 2020 a 2023. Elas consideram intervenções sobre cadeias produtivas,

abastecimento, distribuição e controle de desperdício de alimentos.

É sobressalente o robusto percurso histórico de programas inclinados à disponibilidade, acessibilidade física e financeira a alimentos saudáveis no município, inicialmente pela Secretaria Municipal de Abastecimento Alimentar (SMAB), convertida em Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN) em julho de 2019. Diante da radicalização da insegurança alimentar e nutricional (IAN) provocada pela crise sanitária, política e econômica dos últimos anos, reiterou-se a prioridade às ações inerentes no plano de governo do Prefeito Rafael Greca, reeleito para o quadriênio 2021-2024.

No que se refere à produção de alimentos, a cidade se destaca por ações fomentadoras da agricultura familiar e da agroecologia periurbanas por meio do Programa de Desenvolvimento Produtivo Integrado da Região Metropolitana de Curitiba (Pró-Metrópole) e pelo Programa de Desenvolvimento Agroalimentar da Região Metropolitana de Curitiba (PRODAM).

Com relação à cadeia de abastecimento, os Mercados Municipal e Regional consistem nas centrais de referência, incluindo um segmento de matriz agroecológica, às custas, não obstante, de parcerias público-privadas.

Em termos de provisão institucional pelo Poder Executivo, destacam-se os estabelecimentos de ensino e de saúde, com alcance da meta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) relativa à oferta mínima de 30% de gêneros oriundos da agricultura familiar. O município também tem conseguido extrapolar a aquisição desse tipo de gêneros para outros programas da SMSAN.

Quanto aos ambientes alimentares subsidiados pela Prefeitura de Curitiba por meio de programas voltados para disponibilidade, acessibilidade física e/ou financeira a alimentos, ressaltam-se os restaurantes populares, Armazém da Família, Mesa Solidária, Banco de Alimentos e Auxílio Alimentar. O Armazém da Família favorece a acessibilidade financeira pela comercialização de alimentos para famílias socialmente vulneráveis com valores médios inferiores aos da rede varejista. O Mesa Solidária distribui, para famílias em vulnerabilidade social e IAN, refeições preparadas a partir do Programa Banco de Alimentos, por meio do aproveitamento integral de gêneros doados pelo Mercado Regional, Armazéns da Família, Fazenda Urbana, Sacolões da Família e feiras livres.

A existência de feiras noturnas em Curitiba é uma estratégia interessante para promover acessibilidade física a alimentos *in natura* e minimamente processados. A iniciativa de oportunizar compras junto às feiras livres por ambiente digital foi em favor da conveniência e

acessibilidade física a alimentos saudáveis no contexto pandêmico.

A expansão de hortas comunitárias, escolares ou institucionais, prevista no PLAMSAN, tem como condicionalidade prioritária a vulnerabilidade social, ao passo que, para instalação de restaurantes populares e feiras livres, priorizam-se áreas de maior circulação de pessoas e rentabilidade sob o prisma do empresário.

O município prevê demandas relacionadas ao controle de desperdício e à redução em perdas de alimentos. A partir do Programa Câmbio Verde, tem-se possibilitado a troca de materiais recicláveis por alimentos *in natura* provenientes de pequenos produtores. Ademais, a unidade móvel de SAN promove ações itinerantes de educação alimentar e nutricional, por meio de oficinas culinárias com vistas ao aproveitamento integral de alimentos.

No que concerne às diretrizes da Dieta de Saúde Planetária para priorização do consumo de fontes de proteínas vegetais em substituição à carne vermelha e aos laticínios, com vistas à redução do impacto sobre pegadas hídrica, de carbono e ecológica, Curitiba identificou inaplicabilidade diante do panorama alimentar e nutricional de sua população, que, em alguns estratos, manifesta restrições no alcance de requerimentos relativos a proteínas de alto valor biológico. Por outro lado, reconheceu a necessidade de intervenção sobre o consumo progressivo de AUP. Nesse sentido, eventos municipais promotores da alimentação adequada e saudável, conduzidos ou apoiados pelas secretarias municipais participantes deste estudo são fundamentados nas diretrizes do GAPB. Uma estratégia inovadora corresponde à impressão de alertas sobre o grau de processamento industrial dos alimentos adquiridos no Armazém da Família, conjugados à nota fiscal.

No que tange à regulação da comercialização e publicidade de alimentos, a Lei do Estado do Paraná nº 14.855/2005 versa sobre medidas de proteção à alimentação adequada e saudável no ambiente escolar. Entretanto, permanece desatualizada frente às diretrizes alimentares nacionais vigentes, ainda que a incorporação do paradigma do processamento industrial esteja veiculada em demandas do PLAMSAN.

De modo geral, Curitiba foi célere na prevenção e minimização da IAN a partir da pandemia da Covid-19, ampliando a produção, o espaço e a duração da distribuição de refeições nos restaurantes populares, além de ter concedido créditos alimentares associados aos Armazéns da Família para famílias em risco social e cestas de alimentos a estudantes da rede municipal de ensino em ocasião de suspensão das aulas presenciais.

O controle social tem sido considerado na formulação e no monitoramento do PLAMSAN da cidade, porém a participação popular decresce à medida que se complexifica o

grau de IAN. A crise sanitária, política e econômica comprometeu a representatividade e a diversidade de atores envolvidos no processo.

Em Curitiba, a agenda para revisão dos sistemas alimentares aponta para o status institucional, requerendo o amadurecimento de articulações intersetoriais para tomada de decisões integrativas, ainda que diversas demandas tenham evoluído do fluxo de soluções e alternativas para a fase de implementação de programas que imbricam os diversos processos do sistema alimentar e constructos de sua interface com os municípios, conforme compilado nos Quadros 3 e 4. Contudo, por não terem se configurado como políticas públicas minimamente formuladas, não é descartado o risco de descontinuidade, em que pese a forte estruturação da SMSAN e longitudinalidade de ações egressas da SMAB.

Quadro 3: Ações implementadas em Curitiba, refinadas por processo do sistema alimentar¹⁰

Processo do sistema alimentar	<i>Curitiba</i>
Produção	PRODAM / Pró-Metrópole Fazenda Urbana
Abastecimento	Banco de Alimentos Mercado Municipal e Regional
Comercialização	Armazém da Família Feiras livres e orgânicas Sacolões da Família
Distribuição	Alimentação escolar Alimentação hospitalar Câmbio Verde Cozinhas comunitárias Hortas urbanas Mesa Solidária Restaurantes populares
Consumo	Alimentação escolar Alimentação hospitalar Cozinhas comunitárias Hortas urbanas Mesa Solidária Restaurantes populares
Controle de desperdício e perdas	Banco de Alimentos Câmbio Verde Fazenda Urbana Feiras orgânicas Mesa Solidária Unidade Móvel SAN

Fonte: Autoria própria.

Quadro 4: Ações implementadas em Curitiba, refinadas por constructo do ambiente alimentar¹¹

Constructo do ambiente alimentar	<i>Curitiba</i>
Disponibilidade	Alimentação escolar Alimentação hospitalar Armazém da Família Banco de Alimentos Câmbio Verde Cozinhas comunitárias Feiras livres e orgânicas Hortas urbanas

	Mercado Municipal e Regional Mesa Solidária Restaurantes populares Sacolões da Família
Acessibilidade física	Alimentação escolar Alimentação hospitalar Armazém da Família Câmbio Verde Cozinhas comunitárias Feiras livres e orgânicas Hortas urbanas Sacolões da Família
Acessibilidade financeira	Armazém da Família Auxílio Alimentar Banco de Alimentos Cozinhas comunitárias Mesa Solidária Restaurantes populares
Conveniência	Feiras livres e orgânicas
Promoção e qualidade	Alimentação escolar Alimentação hospitalar Câmbio Verde EAN pautada no GAPB Hortas urbanas Lei Estadual nº 14.855/2005 Saúde na Nota Restaurantes populares Unidade Móvel SAN
Sustentabilidade	Alimentação escolar Banco de Alimentos Câmbio Verde Fazenda Urbana Feiras orgânicas PRODAM / Pró-Metrópole Unidade Móvel SAN

Fonte: Autoria própria.

Ainda que dedicados à revisão de sistemas alimentares no sentido da justiça social, os participantes desta pesquisa mostraram-se tocados em maior ou menor grau pela racionalidade neoliberal. De seu discurso, emergiu a ideia de sobrecarga do Estado como provedor do bem-estar social, conjugada ao viés de regulação moral e meritocracia, sugerindo a penetração do capital privado em instituições públicas, além da corresponsabilização da população para que não se torne dependente de ações focalizadas e assistenciais. Desse modo, políticas públicas tornam-se permeáveis à captura corporativa da indústria de alimentos, por meio de relações de *lobby* e cooptação ideológica, simbolizadas em discurso sustentado por referências e jargões do mundo corporativo.

Temos como premissa e base de desenvolvimento de qualquer ação e qualquer política, a ideia de *Peter Drucker* sobre a hélice quádrupla, da união de esforços dos diversos setores da sociedade para o desenvolvimento de corresponsabilidade, de problemas complexos. Então, é nessa linha que a gente atua, sempre envolvendo o setor privado, buscando a responsabilidade social, buscando o terceiro setor, dando à comunidade ou orientando a comunidade que faça a sua parte. Nós compreendemos que o poder público municipal já não é e não terá nos próximos anos condições de

fazer tudo sozinho. Não acreditamos em uma política assistencialista, onde só o município é responsável pela problemática e pelas ações.

Além da menção à hélice quádrupla, empregou-se o termo *design thinking*, que emerge de uma teoria individualista e meritocrática para transformação social relacionada ao recurso de capital criativo, não necessariamente emancipatória. Essa teoria tem sido adotada em fóruns econômicos mundiais, que contam com a presença dos principais líderes do setor privado, inclusive grandes corporações de alimentos.

Em Curitiba, nós utilizamos uma metodologia colaborativa e participativa para buscar compreender as demandas legítimas da comunidade. Fizemos encontros nas dez regionais da cidade, abertos ao público, com perguntas norteadoras, com metodologias de *design thinking*, para buscar as prioridades.

A identificação da indústria de AUP como eventual parceira no sentido da SAN e controle de desperdício foi apontada, compreendendo-se que produtos prestes a se configurarem como impróprios para consumo pelo prazo de validade, seriam uma alternativa imediata. Foram exemplificados produtos cárneos, embutidos e com elevado grau de processamento industrial, o que contrasta tanto com as recomendações da Dieta de Saúde Planetária quanto com o GAPB.

A gente tem muita vontade de desenvolver uma relação com o grande setor industrial. Hoje é um setor de quebras de retorno. Então, eu entendo que o poder público poderia mediar essa relação com as indústrias, dizendo assim: “indústria, produtos que faltam 30 dias para vencer, eu compro por 10% do valor”. Porque essa empresa vai perder esse produto e ela vai ter que pagar para queimar, ou para enterrar ou para dar um destino para esse alimento. Estou falando de carnes, proteína animal, coisas de centenas de toneladas por mês que vão para o lixo por falta de ter um destino. E aí a gente fala de fome, a gente fala de deserto alimentar. Então por que não criar uma política contra o desperdício?

Na verdade, eu conheço grandes frigoríficos, grandes indústrias, que me relataram essa situação. Ligaram para conhecido, de uma grande indústria nacional, que oferecem aí linguiças, por exemplo, boas, de excelente qualidade. Não vou falar o nome aqui, mas é uma excelente linguiça que a gente compra, que quem tem condição, compra nos finais de semana, enfim, e estava oferecendo o quilo a R\$ 3. Esse quilo custa 30. Então ele estava oferecendo a R\$ 3 para esse grande parceiro nosso aqui, dono de um grande frigorífico por R\$ 3. Por quê? Porque tinha 30 dias para vencer e ele teria que pagar para destinar isso. Então, para ele, é melhor perder e ganhar R\$ 3 do que ter do que perder os R\$ 3 e ainda pagar para enterrar.

No capitalismo extremo, atores econômicos interagem entre si, com organismos internacionais, o Estado e ativistas da sociedade civil em uma correlação desproporcional de forças que vai conciliar ou sobrepujar seus interesses com decisões públicas, em uma conjuntura caracterizada pela privatização e controle da dinâmica democrática³¹ por empresários como

mercado financeiro e agronegócio, no âmbito da alimentação e nutrição.

Conhecer estratégias corporativas é fundamental para adoção de mecanismos que freiem sua influência indevida em políticas públicas. A captura política pode ser definida como influência assimétrica de empresas sobre tomadas decisórias do Poder Executivo, pelo conhecimento prévio ou imediato de planos ou programas governamentais³¹.

As atividades políticas corporativas podem ser classificadas em estratégias instrumentais e discursivas. As instrumentais compreendem gerenciamento de coalizão; gestão de informação; envolvimento direto e influência política; e ações legais. As discursivas relacionam-se com argumentos econômicos, concepções sobre Estado e sociedade civil, além de pretensos benefícios à saúde e ao desenvolvimento sustentável³².

No recorte desta pesquisa, a experiência curitibana na revisão de sistemas alimentares para enfrentamento da Sindemia Global mostra-se atravessada por algumas atividades políticas corporativas, como gerenciamento de coalizão, envolvimento direto e influência política e convencimento discursivo – sintetizadas no Quadro 5.

Quadro 5: Atividades políticas corporativas expressas em Curitiba-PR na pesquisa “Análise das políticas alimentares de municípios brasileiros integrantes da Rede de Liderança Climática C40 Cities para enfrentamento da Sindemia Global”

ESTRATÉGIAS INSTRUMENTAIS			
Estratégia	Práticas	Mecanismos	Discurso
Gerenciamento de coalizão	Recrutamento e interação com organizações governamentais	Estabelecimento de relações informais com representantes de governo	“Na verdade, eu conheço grandes frigoríficos, grandes indústrias, que me relataram essa situação. Ligaram para conhecido, de uma grande indústria nacional, que oferecem aí linguças, por exemplo, boas, de excelente qualidade.”
	Recrutamento e interação com a comunidade	Apoio a iniciativas em nível local	“Então, é nessa linha que a gente atua, sempre envolvendo o setor privado, buscando a responsabilidade social, buscando o terceiro setor, dando à comunidade ou orientando a comunidade que faça a sua parte.”
Envolvimento direto e influência política	Acesso indireto	Realização de lobby para que as decisões sejam favoráveis à indústria	“A gente tem muita vontade de desenvolver uma relação com o grande setor industrial. Hoje é um setor de quebras de retorno. Então, eu entendo que o poder público poderia mediar essa relação com as indústrias...”
		Cooptação de representantes do governo para defesa de posições da indústria	
	Inserção em tomadas de decisão governamentais	Envolvimento em grupos técnicos e consultivos	“Na verdade, eu conheço grandes frigoríficos, grandes indústrias, que me relataram essa situação. Ligaram para conhecido, de uma grande indústria nacional, que oferecem aí linguças, por exemplo, boas, de excelente qualidade.”
	Aconselhamento a formuladores de políticas		
		Proposição de parcerias público-privadas	

ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS	
Argumento	Discurso
Benefícios econômicos	“Então, eu entendo que o poder público poderia mediar essa relação com as indústrias, dizendo assim: “indústria, produtos que faltam 30 dias para vencer, eu compro por 10% do valor”. Porque essa empresa vai perder esse produto e ela vai ter que pagar para queimar, ou para enterrar ou para dar um destino para esse alimento.”
	“Não vou falar o nome aqui, mas é uma excelente linguiça que a gente compra, que quem tem condição, compra nos finais de semana, enfim, e estava oferecendo o quilo a R\$ 3. Esse quilo custa 30. Então ele estava oferecendo a R\$ 3 para esse grande parceiro nosso aqui, dono de um grande frigorífico por R\$ 3. Por quê? Porque tinha 30 dias para vencer e ele teria que pagar para destinar isso. Então, para ele, é melhor perder e ganhar R\$ 3 do que ter do que perder os R\$ 3 e ainda pagar para enterrar.”
Demonização do “Estado-babá”	“Nós compreendemos que o poder público municipal já não é e não terá nos próximos anos condições de fazer tudo sozinho. Não acreditamos em uma política assistencialista, onde só o município é responsável pela problemática e pelas ações.”
Concentração estrita em potencialidades da indústria de alimentos para SAN	“Estou falando de carnes, proteína animal, coisas de centenas de toneladas por mês que vão para o lixo por falta de ter um destino. E aí a gente fala de fome, a gente fala de deserto alimentar. Então por que não criar uma política contra o desperdício?”
Responsabilização individual por uma alimentação adequada e saudável	“Então, é nessa linha que a gente atua... buscando a responsabilidade social”
	“...orientando a comunidade que faça a sua parte.”
	“Não acreditamos em uma política assistencialista”

Fonte: Autoria própria, adaptado de Mialon et al³¹

O gerenciamento de coalizão pretende construir relações formais e informais com organizações governamentais ou apoiar a inserção de pessoa amigável da indústria dentro dessas instituições, a fim de promover o desenlace de parcerias público-privadas. Com a comunidade, o recrutamento e interação podem se dar a partir de iniciativas em nível local mediadas por representantes do governo municipal cooptados pela indústria.

O envolvimento direto para exercício de influência política pode se dar por acesso indireto, a partir de cooptação de representantes do governo para defesa de posições da indústria ou pela nomeação em cargo comissionado, de profissionais com experiência pregressa em corporações alimentícias. A penetração na tomada de decisão pode se figurar pelo envolvimento em grupos técnicos e consultivos, aconselhamento a formuladores de políticas e proposição de parcerias público-privadas com autorregulação com o governo.

No plano discursivo, argumentos econômicos, de demonização do “Estado-babá” e de fomento a debates sobre por concentração estrita nas potencialidades da indústria de alimentos direcionadas à SAN, mesclada como responsabilização individual da população em escolhas alimentares a partir de educação e informação, exemplificam tais estratégias corporativas.

Em que pesem os atravessamentos apontados pela interação fluida com a iniciativa privada, as ações e os programas da Prefeitura de Curitiba mostram inovação e êxito em diversos processos dos sistemas alimentares, desde o encurtamento de cadeias produtivas periurbanas até a interface com o consumidor por meio de ambientes alimentares institucionais ou comunitários, promovendo-se efetivamente disponibilidade, acessibilidade física e financeira a alimentos mais saudáveis e sustentáveis.

O GAPB é incisivo na denúncia sobre a intencionalidade de concentração de capital e poder pela indústria alimentícia e do agronegócio no Brasil, por meio da estratificação dos alimentos por seu grau de processamento industrial e ênfase às ameaças de um sistema alimentar predominantemente baseado em AUP sobre justiça social, biodiversidade, perpetuação da identidade e soberania alimentar, estado nutricional e saúde da população. Com isso, também é constantemente revidado por estratégias corporativas de depreciação e contestação.

Apesar da inviabilidade conciliatória entre saúde, sustentabilidade e o neoliberalismo assimilado e incorporado no ideário de políticas públicas e na subjetividade humana, não se deve desviar dos princípios e das diretrizes alimentares e nutricionais vigentes em intervenções sobre os sistemas alimentares municipais, de modo que se pressuponha a suspeição sobre conflitos de interesses com grandes corporações alimentícias. O abastecimento e a provisão à base de AUP não devem ser entendidos como uma possibilidade de promoção de SAN, ainda que os organismos internacionais não destaquem seu paradigma, mesmo porque também são perpetrados pelos interesses do capital.

Referências

1. Swinburn B et al. The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission Report. **Lancet**. 2019; 393(1):791-846.
2. Borsatto RS. Agroecologia e a construção de um sistema alimentar contra-hegemônico. In: _____. **Caderno Comunica: Volume 1**. São Paulo: Editora Científica Digital; 2022.
3. Popkin BM, Corvalan C, Grummer-Strawn LM. Dynamics of the double burden of malnutrition and the changing nutrition reality. **Lancet**. 2020; 395(1):65-74.
4. Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.
5. Garzillo, JMF. **A alimentação e seus impactos ambientais: abordagens dos guias**

- alimentares nacionais e estudo da dieta dos brasileiros.** São Paulo. Tese (Doutorado) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo; 2019.
6. Willet W et al. Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. **Lancet.** 2019; 393(1):447-492.
 7. United Nations Framework Convention on Climate Change. **The Paris Agreement.** Germany: UNFCCC, 2020. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>. Acesso em: 16 nov. 2020.
 8. C40 Cities. **Deadline 2020 – How cities will get the job done.** Disponível em: https://cdn.locomotive.works/sites/5ab410c8a2f42204838f797e/content_entry5ab410fb74c4833febe6c81a/5ad4d6ae74c4837def5d3cde/files/Deadline_2020.pdf?1541690065. Acesso em: 16 nov. 2020.
 9. FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **The Milan Urban Food Policy Pact Monitoring Framework.** Rome: FAO; 2019.
 10. HLPE. High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. **Nutrition and food systems: a report.** Rome: FAO; 2017.
 11. Downs S et al. Food environment typology: advancing an expanded definition, framework, and methodological approach for improved characterization of wild, cultivated, and built food environments towards sustainable diets. **Foods.** 2020; 9(532):1-32.
 12. Burlandy L et al. Intersetorialidade e potenciais conflitos de interesse entre governos e setor privado comercial no âmbito das ações de alimentação e nutrição para o enfrentamento de doenças crônicas não transmissíveis. **Vig Sanit Debate.** 2014; 2(4):124-129.
 13. Burlandy L et al. Reflexões sobre ideias e disputas no contexto da promoção da alimentação saudável. **Cad Saude Publica.** 2021; 37(sup. 1):1-20.
 14. Bardin L. **Análise de Conteúdo.** São Paulo: Edições 70; 2016.
 15. Orlandi EP. **Análise de Discurso: princípios e procedimentos.** Campinas: Pontes; 1999.
 16. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama das Cidades.** Rio de Janeiro, IBGE; 2022; Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em 28 out. 2022.
 17. Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Primária à Saúde. **Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional: Relatórios de acesso público.** Brasília: Ministério da Saúde; 2022. Disponível em: <https://sisaps.saude.gov.br/sisvan/relatoriopublico/index>. Acesso em 02 nov. 2022.
 18. _____. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise em Saúde e Vigilância de Doenças Não Transmissíveis. **Vigitel Brasil 2021: vigilância de**

fatores de risco e proteção para doenças crônicas por inquérito telefônico: estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2021.

Brasília: Ministério da Saúde; 2022.

19. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: análise do consumo alimentar pessoal no Brasil.** IBGE; 2020.

20. IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.** Rio de Janeiro: IBGE; 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=destaques>. Acesso em 28 out. 2022.

21. Costa M. Não culpe a pandemia e a guerra pela inflação dos alimentos no Brasil. **O Joio e o Trigo: jornalismo investigativo sobre alimentação, saúde e poder**; 12 mai. 2022. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2022/05/nao-culpe-a-pandemia-e-a-guerra-pela-inflacao-dos-alimentos-no-brasil/>. Acesso em 28 out. 2022.

22. PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil: II VIGISAN.** São Paulo: Fundação Friedrich Ebert/Rede PENSSAN; 2022.

23. PSD. Partido Social Democrático. **Princípios e Valores.** Brasília: PSD, 2022. Disponível em: <https://psd.org.br/principios-e-valores/>. Acesso em 05 nov. 2022.

24. Pereira MF. Famílias políticas tradicionais dominam as eleições à Prefeitura de Curitiba em 2016. **NEP.** 2016; 2(1):35-55.

25. Pereira MF. Rafael Greca, herdeiro das velhas oligarquias. **Brasil de Fato**; 21 set. 2016. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/09/21/artigo-rafael-greca-pmn-herdeiro-das-velhas-oligarquias>. Acesso em 05 nov. 2022.

26. Stroher LEM. **A metrópole e o planejamento urbano: revisitando o mito da Curitiba-modelo.** São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo; 2014.

27. Sales ADF, Meireles AL, Caiaffa WT. Saúde Urbana e Ambiente Alimentar: abordagens metodológicas. In: Mendes LL, Pessoa MC; Costa BVL. **Ambiente Alimentar: Saúde e Nutrição.** 1. ed. Rio de Janeiro: Rubio; 2022. p. 11-22.

28. Cohen N. Roles of cities in creating healthful food systems. **Annu Rev Public Health.** 2022; 43(1):419-437.

29. Recine E, Brito ERB. A agenda de Segurança Alimentar e Nutricional para as cidades. In:

In: Mendes LL, Pessoa MC; Costa BVL. **Ambiente Alimentar: Saúde e Nutrição**. 1. ed. Rio de Janeiro: Rubio; 2022. p. 23-36.

30. FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **The Milan Urban Food Policy Pact Monitoring Framework**. Rome: FAO; 2019.

31. Berrón G, González L. **A privatização da democracia: um catálogo da captura corporativa no Brasil**. São Paulo: Vigência; 2016.

32. Mialon M et al. Um processo consistente de gerenciamento dos *stakeholders* pode garantir a ‘licença social para operar’: mapeando as estratégias políticas da indústria alimentícia no Brasil. **Cad Saude Publica**. 2021; 37(sup. 1):1-19.

ANEXO A – TERMOS DE ANUÊNCIA INSTITUCIONAL DAS SECRETARIAS
MUNICIPAIS PARTICIPANTES



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO
Secretaria de Fazenda e Planejamento
Subsecretaria de Planejamento e Acompanhamento de Resultados
Escritório de Planejamento

TERMO DE ANUÊNCIA INSTITUCIONAL

Este Escritório de Planejamento – EPL - declara apoio à realização da pesquisa de Doutorado intitulada “**Análise do processo de revisão dos sistemas alimentares pelos municípios brasileiros signatários do Acordo de Paris para enfrentamento da Síndrome Global**”, desenvolvida por **Hugo Braz Marques**, discente de Doutorado Acadêmico em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ), sob orientação da Professora **Dra. Danielle Ribeiro de Moraes**.

O objetivo geral do estudo consiste em analisar o processo de revisão de sistemas alimentares pelos municípios brasileiros signatários do Acordo de Paris (Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba) com vistas ao enfrentamento da Síndrome Global, que é constituída por interconexões sinérgicas na determinação das pandemias de obesidade, desnutrição e mudanças climáticas.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com coleta de dados realizada estritamente em ambiente virtual, diante das medidas de isolamento social recomendadas sob vigência da pandemia do novo coronavírus. A primeira etapa se baseará na aplicação de um questionário eletrônico por meio de ferramenta própria de formulário *online*. A segunda etapa se baseará em entrevista com grupo focal constituído por representantes das três cidades, por meio de 3 encontros com duração de 2 horas cada, conduzidos em plataforma de videoconferência.

Cientes dos objetivos, dos procedimentos metodológicos e de sua responsabilidade como pesquisador da referida Instituição Proponente, concedemos a anuência para o desenvolvimento de sua pesquisa com a nossa representação municipal junto à Rede C40 *Cities*, bem como com a(s) nossa(s) consultoria(s) técnica(s) no processo de revisão de sistemas alimentares, subsequente ao *Workshop* ocorrido em Estocolmo, em junho de 2019, que culminou na assinatura da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
COORDENADORIA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

CARTA DE ANUÊNCIA

São Paulo, 18 de Junho de 2021

Esta Coordenadoria declara apoio à realização da pesquisa de Doutorado intitulada “Análise do processo de revisão dos sistemas alimentares pelos municípios brasileiros signatários do Acordo de Paris para enfrentamento da Sindemia Global”, desenvolvida por Hugo Braz Marques, discente de Doutorado Acadêmico em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ), sob orientação da Professora Dra. **Danielle Ribeiro de Moraes**.

O objetivo geral do estudo consiste em analisar o processo de revisão de sistemas alimentares pelos municípios brasileiros signatários do Acordo de Paris (Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba) com vistas ao enfrentamento da Sindemia Global, que é constituída por interconexões sinérgicas na determinação das pandemias de obesidade, desnutrição e mudanças climáticas.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com coleta de dados realizada estritamente em ambiente virtual, diante das medidas de isolamento social recomendadas sob vigência da pandemia do novo coronavírus. A primeira etapa se baseará na aplicação de um questionário eletrônico por meio de ferramenta própria de formulário *online*. A segunda etapa se baseará em entrevista com grupo focal constituído por representantes das três cidades, por meio de 3 encontros com duração de 2 horas cada, conduzidos em plataforma de videoconferência.

Cientes dos objetivos, dos procedimentos metodológicos e de sua responsabilidade como pesquisados da referida Instituição Proponente, concedemos a anuência para o seu desenvolvimento junto à representação municipal junto à Rede C40 *Cities*, bem como de sua(s) consultoria(s) técnica(s) envolvendo o processo de revisão de sistemas alimentares, subsequente ao Workshop ocorrido em Estocolmo, em junho de 2019, que culminou na assinatura da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação.

Este termo de anuência está condicionado ao cumprimento das determinações éticas das Resoluções 466/2012 e 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, à observância à Lei Geral de Proteção de Dados de 2019 e à apreciação favorável do Comitê de Ética em Pesquisa da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca.

Esta instituição possui liberdade para a qualquer momento se retirar da pesquisa, sem incorrer em qualquer forma de penalização, bem como solicitar a apresentação dos resultados publicados na tese ao pesquisador responsável, mediante sua defesa de Doutorado.

Atenciosamente,

Josselia Fontoura
Coordenadora
Coordenadoria de Alimentação Escolar



Prefeitura Municipal de Curitiba
Secretaria Municipal de
Segurança Alimentar e Nutricional
Rua Dr. Pedrosa 257, Centro
80420-120 - Curitiba PR
Tel 41 3350-3800

CARTA DE ANUÊNCIA

Esta instituição declara apoio à realização da pesquisa de Doutorado intitulada **“Análise do processo de revisão dos sistemas alimentares pelos municípios brasileiros signatários do Acordo de Paris para enfrentamento da Sindemia Global”**, desenvolvida por **Hugo Braz Marques**, discente de Doutorado Acadêmico em Saúde Pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ), sob orientação da Professora **Dra. Danielle Ribeiro de Moraes**.

O objetivo geral do estudo consiste em analisar o processo de revisão de sistemas alimentares pelos municípios brasileiros signatários do Acordo de Paris (Rio de Janeiro, São Paulo e Curitiba) com vistas ao enfrentamento da Sindemia Global, que é constituída por interconexões sinérgicas na determinação das pandemias de obesidade, desnutrição e mudanças climáticas.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com coleta de dados realizada estritamente em ambiente virtual, diante das medidas de isolamento social recomendadas sob vigência da pandemia do novo coronavírus. A primeira etapa se baseará na aplicação de um questionário eletrônico por meio de ferramenta própria de formulário *online*. A segunda etapa se baseará em entrevista com grupo focal constituído por representantes das três cidades, por meio de 3 encontros com duração de 2 horas cada, conduzidos em plataforma de videoconferência.

Cientes dos objetivos, dos procedimentos metodológicos e de sua responsabilidade como pesquisados da referida Instituição Proponente, concedemos a anuência para o seu desenvolvimento junto à representação municipal junto à Rede C40 *Cities*, bem como de sua(s) consultoria(s) técnica(s) envolvendo o processo de revisão de sistemas alimentares, subsequente ao Workshop ocorrido em Estocolmo, em junho de 2019, que culminou na assinatura da Declaração das Cidades por uma Boa Alimentação.



Prefeitura Municipal de Curitiba
Secretaria Municipal de
Segurança Alimentar e Nutricional
Rua Dr. Pedrosa 257, Centro
80420-120 - Curitiba PR
Tel 41 3350-3800

Este termo de anuência está condicionado ao cumprimento das determinações éticas das Resoluções 466/2012 e 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, à observância à Lei Geral de Proteção de Dados de 2019 e à apreciação favorável do Comitê de Ética em Pesquisa da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca.

Esta instituição possui liberdade para a qualquer momento se retirar da pesquisa, sem incorrer em qualquer forma de penalização, bem como solicitar a apresentação dos resultados publicados na tese ao pesquisador responsável, mediante sua defesa de Doutorado.

Curitiba, 30 de abril de 2021.

Atenciosamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Luiz Dâmaso Gusi', is written over the printed name.

Luiz Dâmaso Gusi

Secretário Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
Prefeitura Municipal de Curitiba