

A produção de alimentos nas metrópoles brasileiras

Por que candidatos e candidatas às eleições municipais deveriam se preocupar com isso?

*Por Jaqueline Ferreira, Fernando de Mello Franco,
Marcela Ferreira, Vitória Leão e Sergio Leitão*



Medidas de fortalecimento da produção local de alimentos, que podem ser incorporadas às propostas de governo e utilizadas para inspirar os candidatos e candidatas às eleições municipais de 2020:

1. Políticas de financiamento e de assistência técnica para a transição da produção de alimentos em direção à modelos mais sustentáveis, sem uso de agrotóxicos, com regeneração dos solos e usos sustentáveis da água.
2. Políticas de acesso à terra, por meio da regularização de áreas já ocupadas e de comodatos de áreas públicas disponíveis.
3. Inserir a agricultura urbana e periurbana nos planos diretores e de zoneamento urbano – instrumentos de planejamento territorial e regulação do uso do solo.
4. Políticas de acesso e de uso mais sustentável da água – investimento em infraestrutura de cisternas ou poços e sistema de irrigação que evitem o uso de água tratada para consumo humano.
5. Realização da compostagem de resíduos orgânicos e de poda urbana e a sua destinação como insumo para a produção local de alimentos.
6. Criação ou fortalecimento de feiras públicas de produtores locais.
7. Garantir que as compras públicas municipais privilegiem, quando possível, os produtores locais (merenda escolar, por exemplo).
8. Entender o sistema alimentar enquanto função pública de interesse comum da Região Metropolitana e promover ações articuladas de planejamento, entre as quais a promoção dos circuitos curtos e da agricultura local.
9. Promover a pesquisa sobre a agricultura local – seu potencial e principais desafios – e sobre o funcionamento do abastecimento de alimentos.

O tema da agricultura nas cidades brasileiras é pouco conhecido e estudado. Não se percebe os seus inúmeros potenciais, como a garantia de oferta de alimentos frescos e a geração de emprego e de renda para a população urbana. Considerando o contexto das eleições municipais, este *Policy Brief* pretende oferecer informações que possibilitem aos candidatos e candidatas às eleições municipais 2020, vereadores e prefeitos, considerarem esse tema em suas plataformas políticas.

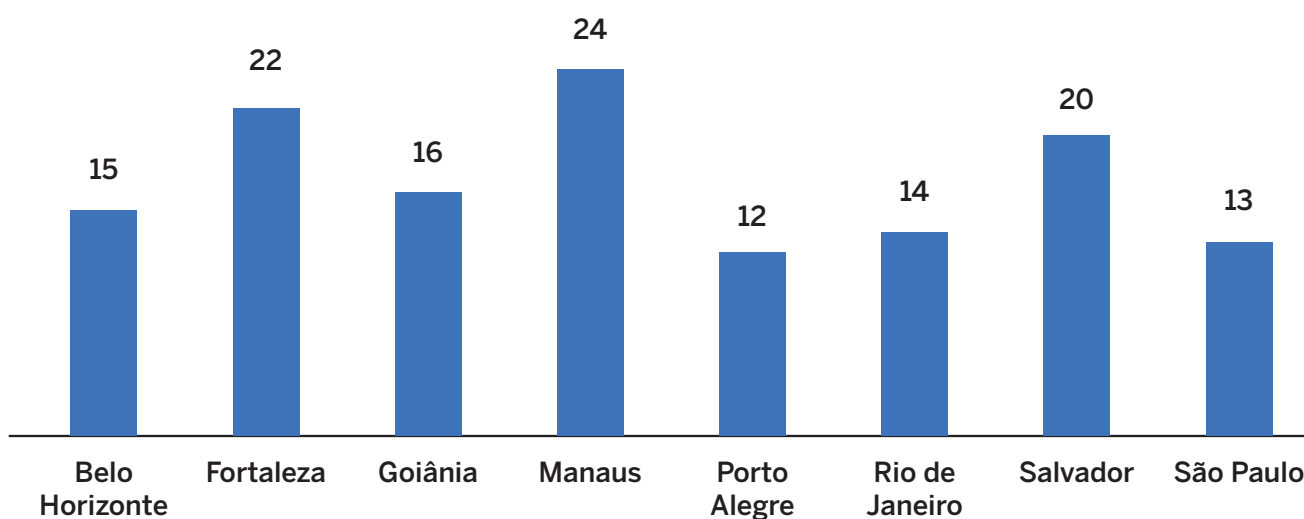
A economia dos alimentos nas cidades

As metrópoles se caracterizaram como o destino de grande parte dos alimentos produzidos em outras regiões ou países.

Considerados grandes polos consumidores, esses aglomerados urbanos cumprem um papel fundamental na configuração das formas de comercialização e de produção de alimentos. A rápida expansão urbana e a crescente demanda por alimentos permitiram consolidar um complexo sistema de produção, comercialização e abastecimento, gerador de emprego e renda e com capacidade para trazer alimentos de lugares cada vez mais distantes, de acordo com as suas vantagens comparativas.

Entre 12% e 24% da população ocupada que reside nas regiões metropolitanas brasileiras trabalha em atividades econômicas diretamente relacionadas ao sistema alimentar¹.

Percentual da participação da população ocupada no setor agroalimentar em relação ao total por Região Metropolitana, em 2018

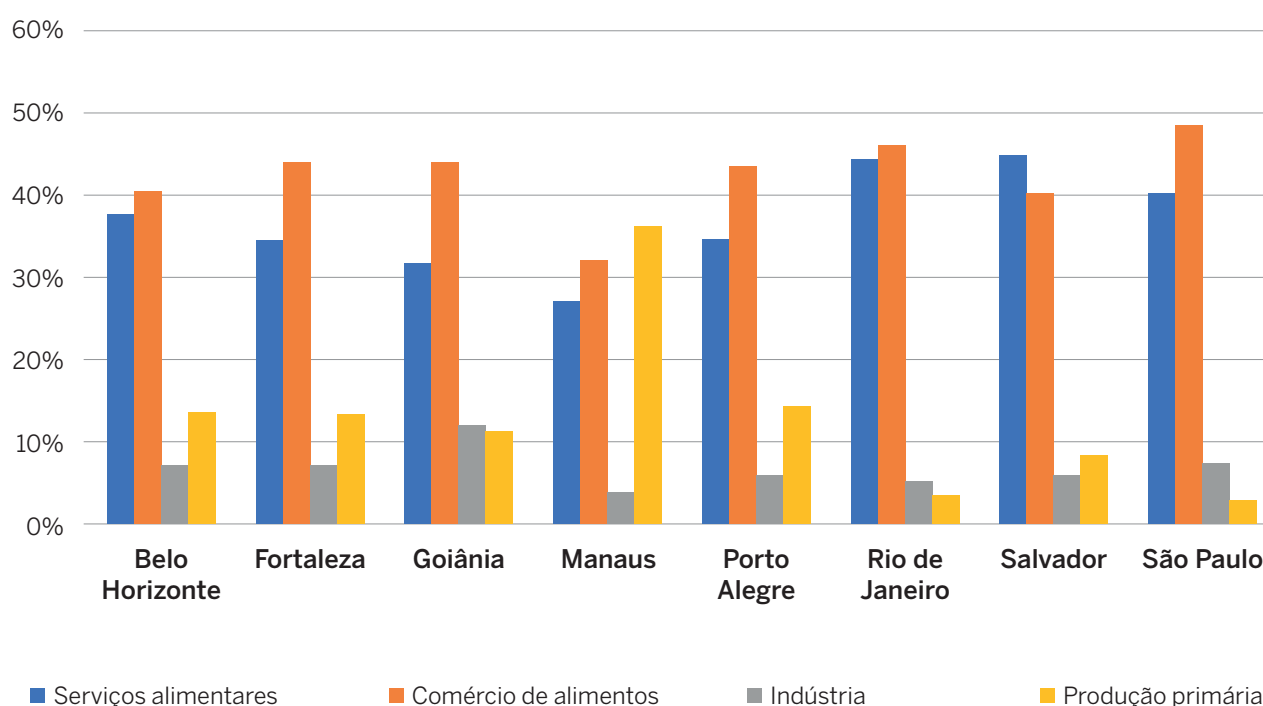


Fonte: Microdados PhadC 2018

Esse percentual refere-se aos trabalhadores de restaurantes, bares, supermercados, mercados, hortifrutis, feiras livres, comida de rua, indústrias de alimentos, agropecuária, dentre outros. Em Fortaleza, Manaus e Salvador, por exemplo, o se-

tor chega a representar 20% ou mais da ocupação, totalizando 220 mil pessoas em Manaus, 373 mil pessoas em Porto Alegre, 741 mil no Rio de Janeiro e 1,3 milhões em São Paulo. A economia dos alimentos impulsiona a vida urbana.

Percentual da população ocupada por segmento do setor agroalimentar nas regiões metropolitanas, em 2018



Fonte: Microdados PnadC 2018

A distribuição da ocupação dentro do setor agroalimentar concentrada nos serviços e no comércio evidencia o peso dos aglomerados urbanos como consumidores de alimentos e a forte dependência das atividades econômicas urbanas a uma complexa cadeia de abastecimento alimentar.

O desafio do abastecimento das metrópoles

Essa configuração do sistema alimentar,

que mantém distantes fisicamente as áreas de produção de alimentos dos consumidores, traz uma série de vulnerabilidades, como: os altos custos de transporte e de energia; a volatilidade dos preços e a distribuição injusta dos ganhos entre os diferentes elos da cadeia (produtores, comerciantes e consumidores); o desperdício de alimentos; e a limitação ou a redução do acesso da população urbana, especialmente da parcela de renda mais baixa, a alimentos naturais e frescos.

As crises de abastecimento de alimentos que o país viveu recentemente, causadas pela greve dos caminhoneiros, em 2018, e pelas medidas de isolamento social da pandemia de Covid-19, neste ano, evidenciaram a fragilidade do nosso sistema de abastecimento de alimentos. Presenciamos nesses dois episódios, ao mesmo tempo, cenas de desabastecimento de supermercados e de descarte de alimentos frescos e próprios para o consumo. Esses dois eventos mostraram que, definitivamente, a configuração dos sistemas alimentares urbanos não pode mais ficar de fora das agendas dos governos locais. Entretanto, como promover sistemas alimentares urbanos mais resilientes?

**A DISTRIBUIÇÃO DA
OCUPAÇÃO DENTRO DO
SETOR AGROALIMENTAR
CONCENTRADA NOS
SERVIÇOS E NO COMÉRCIO
EVIDENCIA O PESO DOS
AGLOMERADOS URBANOS COMO
CONSUMIDORES DE ALIMENTOS
E A FORTE DEPENDÊNCIA DAS
ATIVIDADES ECONÔMICAS
URBANAS A UMA COMPLEXA
CADEIA DE ABASTECIMENTO
ALIMENTAR.**

Além disso, o isolamento social no contexto da pandemia do novo coronavírus, também forçou a população a mudar os seus hábitos alimentares. Muitas famílias tiveram dificuldades em prover a sua alimentação, milhares de refeições deixaram de ser distribuídas nas escolas, restaurantes fecharam as portas e, ainda, muitas famílias se viram forçadas a cozinhar e a pensar em sua alimentação diariamente (de onde vem, como é acessada e como é produzida?). Esse contraditório cenário também fez au-

mentar o interesse e a busca por alimentos produzidos localmente, de forma sustentável e justa. Como aumentar o acesso das populações urbanas aos alimentos saudáveis, nutritivos e frescos? Como o consumo urbano pode promover formas de comercialização mais justas e uma produção de alimentos mais sustentável?

**EM TERMOS DE DISTRIBUIÇÃO
E COMERCIALIZAÇÃO,
DESTACA-SE A REDUÇÃO DE
INTERMEDIÁRIOS (CIRCUITOS
CURTOS), COM VISTAS AO
RETORNO ECONÔMICO
DISTRIBUÍDO DE FORMA JUSTA
NAS CADEIAS DE ALIMENTOS E
À ELIMINAÇÃO DOS RESÍDUOS E
DESPERDÍCIOS.**

Estratégias que podem responder a essas questões incidem nas etapas de produção e de comercialização dos alimentos. Fala-se de incentivo à rastreabilidade, à aproximação física da produção aos centros de consumo e à agricultura orgânica e regenerativa. Em termos de distribuição e comercialização, destaca-se a redução de intermediários (circuitos curtos), com vistas ao retorno econômico distribuído de forma justa nas cadeias de alimentos e à eliminação dos resíduos e desperdícios. Infelizmente, trata-se de políticas que não são comumente planejadas e executadas pelos governos das grandes cidades de conglomerados urbanos.

O potencial da agricultura local

Ao contrário do que se imagina, essa agricultura é representativa nas metrópoles brasileiras. O censo agropecuário de 2017 mostra as características da agricultura praticada em algumas regiões metropolitanas:

Manaus

Região Metropolitana



17 mil

estabelecimentos agropecuários que ocupam uma área de **791 mil hectares**, onde trabalham **69 mil** pessoas



81% desses estabelecimentos são da agricultura familiar, onde trabalham **53 mil** pessoas



41% dos estabelecimentos produzem lavouras temporárias²

Fortaleza

Região Metropolitana

28 mil

estabelecimentos agropecuários que ocupam uma área de **303 mil hectares**, onde trabalham **69 mil** pessoas

67% desses estabelecimentos são da agricultura familiar, onde trabalham **43 mil** pessoas

38% dos estabelecimentos possuem produção pecuária ou outros animais

Salvador

Região Metropolitana

9 mil

estabelecimentos agropecuários que ocupam uma área de **209 mil hectares**, onde trabalham **27 mil** pessoas

76% desses estabelecimentos são da agricultura familiar, onde trabalham **19 mil** pessoas

49% dos estabelecimentos produzem lavouras temporárias

Belo Horizonte

Região Metropolitana



7 mil

estabelecimentos
agropecuários que
ocupam uma área de
249 mil hectares,
onde trabalham
20 mil pessoas



54% desses
estabelecimentos são
da agricultura familiar,
onde trabalham
8 mil pessoas



59% dos
estabelecimentos
possuem produção
pecuária ou outros
animais

Rio de Janeiro

Região Metropolitana

7 mil

estabelecimentos
agropecuários que
ocupam uma área de
135 mil hectares,
onde trabalham
18 mil pessoas

63% desses
estabelecimentos são
da agricultura familiar,
onde trabalham
9 mil pessoas

39% dos
estabelecimentos
possuem produção
pecuária ou outros
animais

Porto Alegre

Região Metropolitana

14 mil

estabelecimentos
agropecuários que
ocupam uma área de
724 mil hectares,
onde trabalham
36 mil pessoas

72% desses
estabelecimentos são
da agricultura familiar,
onde trabalham
22 mil pessoas

48% dos
estabelecimentos
produzem lavouras
temporárias

Goiânia

Região Metropolitana



9 mil

estabelecimentos agropecuários que ocupam uma área de **500 mil hectares**, onde trabalham **26 mil** pessoas



58% desses estabelecimentos são da agricultura familiar, onde trabalham **12 mil** pessoas



79% dos estabelecimentos possuem produção pecuária ou outros animais

São Paulo

Região Metropolitana

5 mil

estabelecimentos agropecuários que ocupam uma área de **123 mil hectares**, onde trabalham **20 mil** pessoas

65% desses estabelecimentos são da agricultura familiar, onde trabalham **9 mil** pessoas

60% dos estabelecimentos produzem horticultura e floricultura

Fonte: Censo Agropecuário 2017

Os estabelecimentos agrícolas nas metrópoles brasileiras atingem o número de 5 mil na região metropolitana de São Paulo e, de 28 mil, na região de Fortaleza. Também não é desprezível o número de pessoas ocupadas nesses estabelecimentos, que chega a 69 mil pessoas na região metropolitana de Fortaleza. A agricultura gera não só alimentos frescos, como, ainda, empregos para as cidades. Basta saber, o quanto essa produção está voltada para o consumo da metrópole e o quanto a metrópole consome os produtos produzidos localmente? Qual o potencial de conectar produtores e consumidores? O quanto essa conexão traria de resiliência para esses sistemas alimentares urbanos regionais?

A AGRICULTURA GERA NÃO SÓ ALIMENTOS FRESCOS, COMO, AINDA, EMPREGOS PARA AS CIDADES. BASTA SABER, O QUANTO ESSA PRODUÇÃO ESTÁ VOLTADA PARA O CONSUMO DA METRÓPOLE E O QUANTO A METRÓPOLE CONSOME OS PRODUTOS PRODUZIDOS LOCALMENTE?

Prefeitos e vereadores candidatos e candidatas às eleições 2020 têm a oportunidade de considerar em suas agendas propositivas o fortalecimento da agricultura local como uma forma de encurtar as cadeias de abastecimento de alimentos; gerar maior resiliência a interrupções nas cadeias mais longas; aumentar e melhorar o acesso aos alimentos naturais e frescos; promover a agricultura orgânica e regenerativa; reduzir o desperdício de alimentos transportados a longas distâncias; e valorizar a cultura alimentar local.

Ao aproximar consumidores e produtores, os circuitos curtos de abastecimento de alimentos tendem a facilitar e a tornar mais transparentes o funcionamento e a redistribuição de valores na cadeia. Além disso, a produção local pode ser uma importante fonte de geração de emprego e de renda para as cidades, redução da expansão urbana e, ainda, de gestão mais sustentável dos recursos naturais (uso da água e do solo).

AO APROXIMAR CONSUMIDORES E PRODUTORES, OS CIRCUITOS CURTOS DE ABASTECIMENTO DE ALIMENTOS TENDEM A FACILITAR E A TORNAR MAIS TRANSPARENTES O FUNCIONAMENTO E A REDISTRIBUIÇÃO DE VALORES NA CADEIA.

Existem diversas experiências em curso no país. Prefeituras da Região Metropolitana de Belo Horizonte estão avançando na criação de um Sistema Participativo de Garantia (SPG) voltado para a produção agroecológica na região. O SPG permite a certificação de produtores agroecológicos e busca dar visibilidade e ampliar a articulação entre agricultores e outros atores implicados na cadeia de alimentos da região.

A Prefeitura de Curitiba-PR inaugurou em 2020 uma fazenda urbana pública, voltada para práticas de agricultura urbana sustentável. O espaço, idealizado para receber oficinas e atividades de treinamento para agricultores urbanos, também contribui para a disseminação de diversas práticas sustentáveis para o público ampliado, incluindo estudantes da rede de ensino municipal. Já a Prefeitura de Maringá-PR,



Foto: Bastian AS / Comunidade Local em Marunda, Jacarta, Indonésia que desenvolve agricultura em espaços urbanos para gerar renda. Janeiro de 2020.

em parceria com a empresa Copel, concessionária de energia elétrica da região, disponibiliza áreas ociosas sob linhões de alta tensão para criação de hortas urbanas comunitárias. O projeto-piloto, que iniciou em 2013, já se expandiu para outros municípios próximos, como Cascavel, Ponta Grossa, Francisco Beltrão, Umuarama e Curitiba, somando hoje 15 mil m² de paisagem nova e mais de 120 famílias atendidas.

Após a mudança no Plano Diretor da cidade de São Paulo, que reconheceu cerca de um terço do território como rural, o município desenvolveu um programa em que diversas políticas públicas são coordenadas em prol do fortalecimento da agricultura e do desenvolvimento sustentável do espaço rural. Também no estado de São Paulo, a Prefeitura de São José dos Campos promove ações voltadas à

agricultura urbana, como a implantação de hortas e pomares em escolas e unidades básicas de saúde e compostagem de resíduos orgânicos.

Os candidatos e candidatas podem aprender também com as inúmeras iniciativas do setor privado e sociedade civil como as hortas comunitárias e educativas, os negócios de comercialização justa de alimentos, os restaurantes que compram direto de produtores locais e com as modernas fazendas verticais.

A aproximação do alimento da temática urbana está refletida, ainda, nas agendas globais, a exemplo dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Nova Agenda Urbana e do Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana. A visão de sistemas alimentares

resilientes, sustentáveis e inclusivos está relacionada a múltiplos ODS, mas especialmente aos ODS 2 – “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável” – e ODS 11 – “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (FAO, 2019).

O fortalecimento da produção local não significa a eliminação do comércio de ali-

mentos entre regiões distantes. Isso não seria possível e, em certos casos, tampouco seria desejável, especialmente se considerarmos as vantagens comparativas de preços e modos de produção entre as regiões. Pelo contrário, trata-se do reconhecimento das fragilidades desse sistema alimentar globalizado, da tentativa de mitigá-las, tornando o sistema alimentar mais resiliente, além dos outros benefícios que atividade agrícola sustentável pode trazer para as cidades.

Esse texto é de responsabilidade da equipe executiva do Instituto Escolhas e autores convidados que assinam. As opiniões expressas e os argumentos utilizados não refletem a visão dos conselheiros do Instituto Escolhas.

Esse texto foi produzido em diálogo com o estudo **“A agricultura urbana na transformação do sistema alimentar da Região Metropolitana de São Paulo”**, realização do Instituto Escolhas em parceria com o Instituto Urbem, que será lançado em novembro de 2020.

Os dados do **Policy Brief** foram tabulados e analisados por Fernando Gaiger Silveira, Engenheiro Agrônomo e Doutor em Economia.

Essa é a quarta edição da série **Policy Brief** do Instituto Escolhas cujo objetivo é trazer análises e recomendações sobre temas centrais para o debate sobre a transição brasileira para uma economia de baixo carbono.

¹ Envolve todos os processos relacionados à alimentação desde a produção, passando pelo beneficiamento e processamento de produtos in natura, distribuição, comercialização e consumo. A abordagem dos sistemas alimentares permite compreender a interação entre diferentes atores e processos e suas vulnerabilidades. O termo “sistemas alimentares urbanos”, reconhece o papel central dos atores locais em abordar desafios emergentes dessas interações, por meio de um olhar para as relações urbano-rurais (FAO e RUAF, 2019).

² De acordo com o IBGE “constituída por cultura de curta ou média duração, que normalmente necessita de um novo plantio após a colheita, como o arroz, o abacaxi, o algodão herbáceo, o feijão, o milho, a soja, o tomate industrial dentre outros.” (IBGE, 2007).

Referências

FAO. Marco da FAO para a Agenda Alimentar Urbana. Roma. 2020.

FAO and RUAF. City Region Food Systems. Building sustainable and resilient city regions. 2019. Disponível em: <https://ruaf.org/assets/2019/12/City-Region-Food-Systems-What-and-Why-brochure.pdf>

IBGE. Manual do recenseador CI - 1.09 A. 2007. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos_de_coleta/doc1131.pdf



Rua Dr. Virgílio de Carvalho Pinto, 445
Pinheiros - São Paulo

www.escolhas.org

siga Instituto Escolhas

