

## As políticas alimentares são essenciais para as cidades saudáveis

### Robert M. Pederson

Sociedade Dinamarquesa contra o Câncer  
Copenhagem, Dinamarca

**Aileen Robertson** - [aro@who.dk](mailto:aro@who.dk)

Organização Mundial da Saúde  
Escritório Regional para a Europa, Copenhagem, Dinamarca.  
Fotografia: Antoaneta Yoveva - mercado em Sofia

A maior parte desse artigo está baseada no Plano de Ação de Nutrição e Alimentação Urbanas elaborado pela OMS/Europa. O Plano oferece mais detalhes sobre o capital potencial que surge das políticas locais de alimentos, além de muitos exemplos. Sobre as atividades da OMS, por favor visite [www.who.dk/nutrition-/main.htm](http://www.who.dk/nutrition-/main.htm) ou escreva-nos solicitando mais informações.

**A  
produção  
de  
alimentos  
e sua  
venda,  
através  
de  
imensas  
redes  
de  
distribuição  
e**



**comercialização, são vistas cada vez mais na Europa como riscos para a sociedade. Os consumidores estão preocupados e perderam a confiança no sistema de abastecimento de alimentos. Portanto são necessárias novas políticas que limitem os riscos e promovam os benefícios de outros sistemas de produção e distribuição de alimentos, e restaurem a confiança dos consumidores.**

Define-se a segurança alimentar como a capacidade de "todas as pessoas, o tempo todo, terem acesso físico e econômico a alimentos suficientes para uma vida ativa e saudável". Esse conceito pressupõe que:

- a produção, a distribuição e o consumo de alimentos sejam sustentáveis e governados pela justiça social e por valores equitativos e justos, moral e eticamente;
- a capacidade para adquirir alimentos esteja assegurada;
- os alimentos sejam adequados nutricional, pessoal e culturalmente;

- e
- os alimentos sejam obtidos (e consumidos) de modo a sustentar a dignidade humana básica. (definição de trabalho sobre Segurança Alimentar, World Food Day Association of Canada 1995).

É realmente um desafio manter a segurança alimentar de modo a ser tanto sustentável quanto eticamente adequada para as pessoas que vivem nas cidades e cujo número aumenta cada vez mais. O nível de urbanização na União Européia (UE) chega a cerca de 80%, bem acima da taxa dos 66% verificados na Europa Central e no Leste europeu (que em maio de 2004 passaram também a integrar a UE - N.T.). Está previsto que, no ano 2015, 90% dos europeus estarão vivendo em cidades. Como serão produzidos e vendidos os alimentos demandados por essa população tão urbanizada já vai se tornando uma grande preocupação para os formuladores de políticas.

A urbanização generalizada e os processos de produção e comercialização cada vez mais globalizados dos alimentos podem prejudicar a segurança alimentar e a nutrição se não forem elaboradas políticas apropriadas. Dentro do contexto europeu, as políticas locais de alimentos podem oferecer parte da solução e reduzir os problemas. E a agricultura urbana é percebida cada vez mais como um meio para se alcançar a segurança alimentar local.

### **Temas de saúde urbana relacionados com os alimentos**

Existem três desafios básicos ligados à saúde que as políticas urbanas de alimentos devem abordar:

- a. a insegurança alimentar;
- b. a nutrição inadequada da população; e
- c. as diferenças sócio-econômicas frente à disponibilidade de alimentos.

Na Europa, as discussões sobre os efeitos da agricultura na saúde têm sido dominadas pelos temas relacionados à segurança alimentar, ainda que os efeitos das práticas agrícolas sobre a nutrição sejam quantitativamente mais importantes para a saúde da população. A tecnologia produtiva dos alimentos modernos, sua comercialização, e as enfermidades relacionadas com o consumo de certos alimentos são percebidas, crescentemente, como riscos para a saúde pública. Os consumidores estão cada vez mais conscientes sobre a insegurança microbiológica (Campilobactérias, Salmonella, E. coli, e Listeria), sobre a insegurança química (resíduos de pesticidas, nitratos e contaminação por metais pesados), e genética (alimentos geneticamente modificados, alimentos "novos" e novas técnicas de processamento, inclusive exposição a raios ionizantes). De fato, a confiança dos consumidores tem sofrido muito com os variados informes sobre a resistência crescente dos microorganismos patogênicos aos antibióticos, a doença da vaca-louca, a dispersão incontrolável de dioxinas, a obesidade, a diabete e outras doenças degenerativas em expansão.

Muitas das enfermidades causadas pela alimentação estão associadas à produção industrializada dos alimentos. Vários riscos poderiam ser controlados mais facilmente e reduzidos se os alimentos fossem produzidos mais perto dos consumidores. Porém muitas vezes as autoridades municipais restringem sem necessidade a venda no varejo de alimentos produzidos na região. Mesmo assim, em alguns países da Europa central e do leste, os alimentos produzidos localmente contribuem substancialmente para a oferta de hortaliças e frutas, e oferecem ainda uma forma de gerar renda extra. Portanto, é muito importante que os mercados locais sejam preservados.

A dieta e a nutrição têm claros vínculos com a saúde. Uma dieta pobre em hortaliças e frutas está associada ao aumento do risco de se contraírem doenças cardiovasculares. As estimativas apontam que 30 a 40% de certos cânceres podem ser prevenidos por uma ingestão mais significativa de hortaliças e frutas. (WCRF, 1997). Um consumo pobre em hortaliças e frutas também está associado a deficiências de micronutrientes, hipertensão, anemia, partos prematuros, baixo peso ao nascer, obesidade, diabetes e enfermidades cardiovasculares (OMS, 1990).

A OMS e a orientação dietética da EURO-CINDI para a alimentação saudável recomendam a ingestão mínima diária de 400 g de hortaliças (batata não é hortaliça) e frutas (OMS, 1990). Atualmente mais da metade dos 51 países na Região Européia da OMS não produzem frutas e hortaliças suficientes para atender a essa recomendação. Estima-se que os 600 g de hortaliças e frutas *per capita* por dia (necessários para se garantir a ingestão segura de 400 g / pessoa / dia) esteja disponível em apenas 11 países da União Européia (Bélgica, França, Grécia, Israel, Itália, Luxemburgo, Malta, Holanda, Portugal, Espanha e Turquia) em 1995. A pergunta é, portanto, como aumentar a disponibilidade e o acesso a hortaliças e frutas suficientes para abastecer todos os moradores urbanos?

A urbanização e a comercialização dos alimentos tal como ocorre nas cidades podem contribuir para agravar a pobreza e as desigualdades econômicas. A pobreza está associada a um estado de saúde deficiente e a um risco maior de se contrair doenças. As políticas atuais não costumam apoiar os pequenos pontos de venda capazes de vender hortaliças e frutas ao alcance de todos. Os grandes supermercados, construídos cada vez mais longe do centro das cidades, tornam o acesso regular difícil, especialmente para os grupos mais vulneráveis, como os mais velhos e os incapacitados. Os mercadinhos, as cooperativas de alimentos, e os esquemas comunitários de compra solidária que aproximam os produtores dos consumidores ainda são esquemas raramente presentes.

A população de Atenas tem acesso a hortaliças e frutas frescas nos mercados tradicionais nas ruas de quase todos os bairros, onde

agricultores familiares e outros com maior escala de produção vendem seus produtos diretamente aos consumidores. A Grécia, cuja população dispõe da maior quantidade de hortaliças e frutas entre todas as nações européias, também tem a taxa mais baixa de mortes prematuras por enfermidades coronarianas. Dados de pesquisas de orçamentos domésticos mostram que na Grécia as hortaliças e frutas estão duas vezes mais disponíveis (600 g / por família) do que na Rússia (300 g). Essa baixa disponibilidade resulta seguramente em desigualdades no consumo e em taxas de ingestão muito baixas entre os moradores mais pobres de São Petersburgo, por exemplo, se comparados com os de Atenas.

### Os benefícios potenciais para a saúde

Por sorte, as condições urbanas e periurbanas são muito propícias para a produção de hortaliças e frutas. O cultivo cada vez maior desses alimentos, ricos em nutrientes, contribuirá de maneira importante para a segurança alimentar urbana e para a nutrição e a saúde da população. A produção mais próxima das cidades ajuda a assegurar, para os consumidores, o fornecimento de produtos mais frescos e possivelmente mais ricos em certos nutrientes do que os armazenados por longos períodos e transportados por longas distâncias (Lobstein, 1999).

Nos países da Europa Central e do Leste, incluindo os que formavam a antiga União Soviética, enquanto diminuía a produção das grandes fazendas coletivas, aumentava a produção local. (ver Quadro 1).

#### **Quadro 1: Exemplos de produção urbana de alimentos na Região Européia da OMS.**

- Na Rússia, produtores urbanos chegam a produzir 88% das batatas consumidas nas cidades. As batatas são cultivadas em áreas medindo em média entre 0,2 e 0,5 ha, que somam cerca de 4% das terras agrícolas russas.
- Na Polônia foram produzidas mais de 500.000 toneladas de frutas e hortaliças (1/6 do consumo nacional) em cerca de 8.000 hortas comunitárias em 1997.
- Nas cidades da Geórgia, que integrava a ex-União Soviética, os produtos agrícolas domésticos geram até 28% das rendas das famílias.
- Na Romênia, a cota de produtos domésticos consumidos pela população aumentou de 25 para 37% entre os anos de 1989 e 1994.
- Em 1998, na Bulgária, 47% da população urbana era auto-suficiente quanto a frutas e hortaliças, e 90% das famílias preparam conservas para consumir no inverno.

Fonte: Plano de Ação para Alimentos e Nutrição Urbanos, OMS - EURO 2000.

Para poder garantir segurança alimentar e renda extra durante tempos econômicos e sociais difíceis ou de guerra, as pessoas começam a cultivar seus próprios alimentos. Um exemplo recente ocorreu em Sarajevo, durante a guerra de 1992 a 1994 (Curtis, 1995).

Também na Europa ocidental, a produção de alimentos urbanos está aumentando. O Projeto de Colheita Cidadã, em Londres, calcula que 20% das hortaliças e frutas consumidas na cidade poderiam ser produzidos localmente. Outro exemplo na Grã-Bretanha, durante a 2ª Guerra Mundial, ocorreu nas cidades inglesas, cujas populações plantavam convocadas pelo lema: "cultivar pela vitória",

As políticas locais de alimentação urbana promovem os benefícios da agricultura urbana para aumentar a segurança alimentar e outras melhorias na saúde. Incentivos para produzir mais alimentos localmente e vendê-los a preços ao alcance de todos, através de mercados limpos e saudáveis, podem ajudar a reduzir a pobreza e as desigualdades sociais.

A porcentagem da renda familiar investida em alimentos é muito mais alta na Europa Central e do Leste (até 60 a 70%) do que nos EUA (20%). O acesso desigual aos alimentos poderá piorar se as políticas de produção local de alimentos não forem implementadas. O custo dos alimentos produzidos localmente pode ser mais baixo que o dos alimentos globalizados produzidos em massa, já que se economiza em transporte, armazenamento, intermediação, processamento e empacotamento. Qualquer tipo de poupança nos gastos com alimentação para os pobres se traduz em mais rendimentos disponíveis para melhorar suas condições de vida.

Outros benefícios das políticas de produção urbana de alimentos incluem os benefícios econômicos diretos, que surgem da geração de renda e empregos locais e do desenvolvimento de pequenas empresas, e os benefícios indiretos, que surgem de outras oportunidades para a educação, a recreação e a multiplicação do efeito de atrair novos negócios e serviços. (Para mais informações sobre os benefícios do incremento da produção de hortaliças, ver Knai & Robertson, Horticultura, 2000, em espanhol e inglês, de OMS EURO). Esses benefícios são somados aos benefícios sociais, incluindo o aumento de atividades recreativas, aumento da coesão e inclusão social, e os benefícios na saúde pelas melhorias físicas, mentais e do bem-estar em geral.

### **A necessidade de políticas alimentares urbanas locais**

Os governos em nível local e nacional necessitam criar políticas explícitas para garantir acesso mais seguro aos alimentos e à boa nutrição nas áreas urbanas.

Muitos problemas urbanos de saúde e meio ambiente têm soluções

similares. As políticas de produção urbana de alimentos buscam aumentar a disponibilidade e o acesso a alimentos produzidos localmente e ao mesmo tempo melhorar a economia, criar empregos e promover a coesão social ao vincular os consumidores urbanos mais diretamente aos agricultores. Mais ainda, incentivos podem ser dados para a produção de alimentos que utilize métodos sustentáveis e ambientalmente adequados.

As autoridades municipais envolvidas com o desenvolvimento do meio ambiente, da saúde e das comunidades estão começando a integrar todos esses diferentes temas em seus projetos e parcerias. Os projetos de ONGs que objetivam o alívio da pobreza, a renovação urbana e o desenvolvimento comunitário, as redes dedicadas à criação de Cidades Saudáveis e às iniciativas da Agenda Local 21, podem colaborar entre si através de programas de produção local de alimentos que melhorem a segurança nutricional. Um exemplo é o Clube de Horticultura Urbana de São Petersburgo (Garilov, 2000).

A implementação bem sucedida de políticas alimentares requer a participação de representantes dos vários setores interessados ou envolvidos: autoridades locais e municipais, produtores locais de alimentos, grupos de consumidores, associações de vizinhos e organizações ambientais, escolas, centros de saúde comunitária, vendedores e mercados, bancos e autoridades para o controle e segurança alimentar. O envolvimento da comunidade é essencial, tanto para encontrar soluções sustentáveis como para viabilizar ações mais efetivas.

Ainda que assegurar o envolvimento comunitário seja um objetivo um pouco intimidante, já que requer recursos e tempo, é vital para viabilizar soluções equitativas e sustentáveis.

## **Políticas urbanas locais para promover os benefícios da agricultura urbana**

Promover a agricultura urbana e seus benefícios requer um debate público e também uma interação efetiva entre todos os envolvidos, sejam eles formuladores de política, instituições, representantes dos interesses comerciais, dos grupos comunitários etc.

O esquema de cultivo familiar de terrenos na Geórgia ilustra os problemas e os benefícios do envolvimento da comunidade na implementação de projetos locais para produção de alimentos (Chatwin, 1998). Esse projeto-piloto envolveu a comunidade local, autoridades locais e ONGs e foi proposto como mecanismo institucional para aumentar a segurança alimentar urbana, com um objetivo secundário de desenvolver formas democráticas de organização. Quarenta das famílias mais pobres receberam 250 m<sup>2</sup> de terra, cada, e se organizaram (em bases comunitárias) como um grupo para manejar suas parcelas familiares. Apesar das discussões entre os participantes, os benefícios que resultaram dessa estratégia levaram o modelo a ser avaliado para

possível aplicação em outras áreas urbanas da Geórgia e da região do Cáucaso.

A criação de mecanismos, como os "Conselhos Comunitários de Alimentos e Nutrição", ajudam a desenvolver e implementar políticas para produção local de alimentos e assegurar um enfoque mais integrado. Esses conselhos deveriam ser organizados pelas autoridades locais e municipais com representação dos produtores locais, vendedores e grupos de interesse público que trabalhem com o desenvolvimento comunitário e ambiental. Os conselhos de alimentos e de nutrição podem oferecer um marco local para coordenar pesquisas sobre práticas sustentáveis de agricultura, planejamento urbano, desenvolvimento comunitário, e aperfeiçoar as políticas relacionadas com alimentação e nutrição.

## Conclusões

Os riscos para a saúde associados à produção urbana de alimentos e à sua venda no varejo precisam ser reduzidos, enquanto se deve prestar mais atenção para os benefícios potenciais para a saúde. O objetivo das políticas de produção urbana de alimentos deve ser promover a saúde através de um enfoque integrado dentro da comunidade local.

A saúde - incluindo o bem-estar mental e físico - e os ganhos sócio-econômicos alcançados podem ajudar a reduzir as crescentes desigualdades sociais existentes em grande parte das cidades. É verdade que existem grandes diferenças dentro das cidades e também entre elas. Mas existem lições e ações importantes a serem aprendidas quando se comparam essas diferenças. As iniciativas requerem a participação e a colaboração dos cidadãos, das organizações voluntárias, dos vendedores varejistas e atacadistas, dos produtores de alimentos, das autoridades locais e dos políticos. Na Europa, por exemplo, os planos de ação locais de saúde ambiental e as atividades ligadas à Agenda 21 Local que estão sendo implementados oferecem uma plataforma propícia à participação de todos os envolvidos.

Ao serem implementadas as políticas locais de alimentação que promovam a produção sustentável de alimentos e sua distribuição equitativa, está se oferecendo uma forma concreta de melhorar a saúde pública. Cultivando, comprando e comendo devidamente as várias categorias de alimentos, pode-se reduzir o risco de enfermidades sérias e simultaneamente promover um ambiente urbano sustentável.

---

## Referências

- Barton H & Tsourou C. 2000. The Healthy Urban Planning Manual. Copenhagen: Escritório Regional da OMS para a Europa- Centro para a Saúde Urbana (na

prensa).

- Chatwin ME. 1998. Family Allotment Gardens in Georgia: Introduction of a European Model for Community Food Security in Urban Areas. <http://srdis.ciesin.org/cases/georgia-001.html>.
- Curtis P. 1995. Urban Household Coping Strategies during War: Bosnia-Herzegovina. *Disasters* 19 (1).
- European Sustainable Cities. 1996. Informe do grupo de peritos em meio ambiente urbano.
- Gavrilov A. 2000. Agricultura urbana en San Petersburgo, Federación Rusa (Urban Agriculture in St Petersburg, Russian Federation) Conducido por el Club de jardinería urbana. Copenhagem: Escritório Regional da OMS para a Europa.
- Artigos sobre Segurança Alimentar Urbana. <http://www.who.dk/nutrition/Documents/UrbanAgric%20St-%20Pete.htm>.
- Joffe M e Robertson A. 2000. The potential contribution of increased vegetable and fruit consumption to health gain in the European Union (na prensa).
- Lobstein T e Longfield J. 1999. Improving diet and health through European Union food policies: A discussion paper prepared for the Health Education Authority, Londres: Health Education Authority.
- Pederson R. 2000. Urban Food and Nutrition Security - the possibility of using participatory approaches. Copenhagem Escritório Regional da OMS para a Europa (em preparação).
- SUSTAIN. 2000. City Harvest - The feasibility of growing more food in London. Londres: SUSTAIN.
- UNDP . 1996. Urban Agriculture: Food, Jobs and Sustainable Cities. Série de publicações: Habitat II. Vol 1. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- World Cancer Research Fund / American Institute for Cancer Research. 1997. Food, nutrition and the prevention of cancer: a global perspective. Washington, DC: World Cancer Research Fund/American Institute for Cancer Research.
- WHO. 1990. Dieta, nutrición y la prevención de enfermedades crónicas: Informe de un estudio de grupo OMS (Diet, nutrition, and the prevention of chronic diseases: Report of a WHO Study group).Genebra: WHO - Technical Report Series 797.
- WHO. 1996. Nossas cidades, nosso futuro: Políticas e planos de ação para a saúde e desenvolvimento sustentável (Our Cities, Our Future: Policies and Action Plans for Health and Sustainable Development). Copenhagem: OMS – Escritório do Projeto Cidades Saudáveis.