

## A AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA (AUP) NO MARCO DA SOBERANIA ALIMENTAR

Miriam Hermi Zaar<sup>1</sup>

### Resumo

Os conceitos 'soberania alimentar' e 'segurança alimentar' compreendem uma dinâmica espaço-temporal cujos elementos, ações e fluxos envolvem o campo e a cidade. A análise dos processos que estimulam as práticas que abrangem a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP), sua produção e reprodução, apreende a essência deste movimento. Identificar as propriedades e os desafios intrínsecos a estas iniciativas possibilita assimilar um processo cujas dimensões multidimensionais são complementares e contraditórias.

**Palavras chave:** Soberania alimentar; Agricultura Urbana e Periurbana (AUP); relações campo-cidade.

### THE URBAN AND PERI-URBAN AGRICULTURE (UPA) IN THE FRAMEWORK OF FOOD SOVEREIGNTY

### Abstract

The concepts 'food sovereignty' and 'food security' comprise a dynamic space-time whose elements, actions and fluxes involve the country and the city. The analysis of the processes that stimulate the practice that comprise the Urban and Peri-urban Agriculture (UPA), its production and reproduction, apprehends the essence of this movement. Identify the properties and intrinsic challenges to these initiatives enable assimilate a process whose multidimensional dimensions are complementary and contradictory.

**Key words:** Food sovereignty; Urban and Peri-urban Agriculture (UPA); rural-urban relations.

### Introdução

Soberania alimentar e segurança alimentar são conceitos que, embora na sua aparência possuam objetivos que se complementam, integram em sua essência, elementos contraditórios fundamentais. Esta afirmação tem como parâmetro o movimento dialético que rege as suas inter-relações e impulsiona ações que estão intrinsecamente vinculadas à conjuntura histórica, social e política de cada território.

---

<sup>1</sup> Doutora em Geografia. Coordenadora do Portal Geocrítica. Universidad de Barcelona.  
Email: miriamzaar@gmail.com

Entre estas ações estão as iniciativas associadas à Agricultura Urbana e Periurbana (AUP), cujas práticas, ressurgiram nas últimas décadas, imbuídas de características multifacetadas e novos significados.

O objetivo deste texto é analisar este processo, a partir das suas múltiplas interações, as quais envolvem tanto os conceitos ‘soberania alimentar’ e ‘segurança alimentar’ como as experiências concernentes à Agricultura Urbana e Periurbana (AUP). Para apreender a essência deste movimento, partimos da identificação e análise dos diversos elementos que circunscrevem esta dinâmica, a produção e o acesso à alimentação básica, as relações rural-urbanas e campo-cidade, e as atividades inerentes à AUP, cujas ações protagonizadas tanto pelas políticas públicas como pela organização cidadã podem conduzir a resultados que apresentam conteúdos e formas antagônicos. É o que evidenciamos neste texto quando abordamos as dimensões que compreendem as posturas políticas que impulsionam a soberania alimentar e a segurança alimentar, mas igualmente quando discutimos o contexto sócio espacial e político que envolve as iniciativas da AUP na atualidade.

### **Soberania alimentar e segurança alimentar: origem e alcance sócio econômico**

O contexto histórico em que estes dois conceitos se originaram e o papel que desempenham no âmbito político, social e econômico de cada território, compreende, similitudes e contradições. Este é o motivo pelo qual dedicamos esta parte do presente texto à análise dos agentes políticos e sociais comprometidos com os mesmos, à conjuntura que os legitimam, e os resultados sociais que se obtêm em cada um deles.

### **Segurança alimentar**

Elaborado no marco da Conferência Mundial de Alimentação realizado em Roma em 1974, o conceito de segurança alimentar está vinculado às diferentes ações políticas, cujos objetivos, podem ou não estar correlacionados. Por um lado, planeja a administração das reservas mundiais de grãos com o objetivo de evitar problemas globais de abastecimento. Nesta acepção está implícita a garantia de um adequado suprimento de víveres que suporte a expansão do consumo e compense

eventuais flutuações na produção mundial e nos preços dos alimentos básicos. Por outro, dotado de um sentido circunstancial e marcadamente local, o mesmo suscita ações em períodos de escassez alimentar engendrados por conflitos políticos, bélicos ou de origem natural, como longos períodos de seca, enchentes, terremotos, etc., circunstâncias nas quais o Programa Mundial de Alimentos possui um papel relevante.

A origem destas duas acepções tem uma estreita relação com os períodos de crise alimentar que afligiu parte dos países ocidentais, durante várias décadas do século XX. Entre elas, as que compreenderam os dois conflitos bélicos mundiais e a guerra civil espanhola, cuja ruptura na rede de produção e comercialização de alimentos provocou um longo período de escassez que se estendeu durante as fases de pós-guerra. Este cenário, caracterizado pelas dificuldades de abastecimento induziu aos países ocidentais a “criar programas e demais instrumentos que viabilizassem o equilíbrio entre a oferta e a demanda, o que se conseguiu através do aumento da produtividade e da estabilização dos preços dos produtos alimentícios” (ZAAR, 2014).

Uma terceira interpretação da expressão ‘seguridade alimentar’ se materializa em políticas governamentais que visam paliar um problema estrutural, garantindo o abastecimento de alimentos para parcelas da população em situação de carência nutricional, de modo permanente ou ocasional.

Vinculada aos programas governamentais e demais projetos financiados, esta iniciativa, apesar de não ser recente, tem se intensificado nas últimas décadas, principalmente em função de dois processos. Um deles associado ao esgotamento do modelo keynesiano, à implantação de políticas neoliberais calcadas em um ‘Estado mínimo’ cujas ações se materializaram no projeto de modernização agrícola excludente e no recrudescimento do processo de concentração de terras articulado ao agronegócio (DELGADO, 1985), o qual tem comandado o processo de expropriação das pequenas propriedades rurais, a emigração ‘forçada’ e o aumento do trabalho agrícola temporário, promovendo a exclusão social e o crescimento urbano ‘desordenado’. Outro relacionado ao processo de redemocratização ocorrido nos países latino-americanos, o qual possibilitou a participação da sociedade civil organizada na discussão dos projetos públicos.

Uma dinâmica cujo processo social e evolutivo contempla uma complexidade de elementos, ações e reações que ao interagirem dialeticamente impulsionam períodos de progresso e de retrocesso<sup>2</sup>. Assim, ao mesmo tempo em que as conjunturas políticas e econômicas neoliberais promoveram o aumento dos índices de pobreza; a restauração da democracia e dos direitos civis contribuiu para que se evidenciasse a gravidade dos problemas sociais e nutricionais que afligiam, e, todavia afligem a uma parcela significativa da população, exigindo a instituição de programas estatais de distribuição de alimentos.

Dependendo da orientação política dos governantes de cada país, o conceito de 'segurança alimentar' comporta duas tendências que apesar de conterem algumas características comuns possuem resultados antagônicos. Uma destas tendências se assemelha às acepções anteriores, uma vez que estão orientadas para suprir as carências nutricionais de grupos socialmente excluídos, sem que esta ação emergencial se vincule a outras ações que ampliem as suas possibilidades de reprodução. Trata-se, portanto, exclusivamente de uma política compensatória.

Em este modelo de segurança alimentar o agronegócio e as empresas conectadas a este setor podem obter importantes vantagens se os víveres distribuídos à população procedem das grandes propriedades, caracterizadas pela monocultura e pelo trabalho agrícola precário. Além disto, incide outro fator, o estímulo aos cultivos transgênicos, que ao serem anunciados como a única solução possível para obter um aumento substancial na produção global de alimentos, priorizam os aspectos econômicos ante as incertezas de suas qualidades e o deterioro do meio ambiente. Esta via significa, portanto, um processo contraditório que retroalimenta um modelo cujos resultados fomentam a reprodução da pobreza e a destruição do ecossistema.

A outra tendência também possui como meta prioritária suprir as carências alimentares de comunidades que se encontram nos limites extremos de pobreza, mas incorpora outros aspectos correlacionados. Referimo-nos ao acesso à educação básica e à saúde básica e preventiva, já que devido às carências globais a que esta população está submetida, a desnutrição está mais associada à situação social precária do que à fome. Isto porque contribuem para este processo, não

---

<sup>2</sup> Para examinar os aportes teóricos reclusianos sobre esta discussão, consultar Miriam Zaar (2015).

apenas a falta de ingestão de alimentos, mas também a falta de informação sobre a diversificação e a adequação nutricional da dieta, conhecimentos básicos de higiene, cuidados preventivos, condição salubres de moradia, entre outros.

Medidas que não apresentam resultados satisfatórios, se associadas às mesmas não se reduzem as causas do movimento migratório campo-cidade e se não se oportuniza aos pequenos agricultores formas alternativas de comercialização dos seus excedentes, que contemplem, por exemplo, novas redes de divulgação, distribuição e vendas. Esta tendência se caracteriza por um cenário político e social cujos interesses podem aproximar dois coletivos fragilizados economicamente: produtores, representados por agricultores familiares com dificuldades para comercializar seus produtos no mercado e regional, e consumidores constituídos por uma população carente de necessidades básicas alimentares<sup>3</sup>.

Finalmente, inserido na atual conjuntura que envolve especialmente os países mais desenvolvidos, o termo 'seguridade alimentar' adquiriu um novo significado. Assim, por exemplo, no âmbito dos países que formam a União Europeia a superação das carências nutricionais e a obtenção de altas produtividades agrícolas, como resultado de um conjunto de políticas agrícolas que integraram, nas últimas décadas do século XX (ZAAR, 2014), um amplo sistema de subvenções, passou a suscitar outras demandas, entre elas o maior controle das cadeias alimentares.

Neste cenário se atribuiu à expressão 'segurança alimentar', *seguridad alimentaria* ou *food safety*, outro enfoque, vinculado a um conjunto de normas de higiene e de segurança, cujo intuito é proteger a saúde dos produtores, processadores, distribuidores e consumidores de alimentos, como se observa no primeiro parágrafo da Introdução do *Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria*:

La política alimentaria de la Unión Europea ha de basarse en normas rigurosas de seguridad alimentaria que sirvan para proteger y fomentar la salud de los consumidores. La producción y el consumo de alimentos son esenciales en cualquier sociedad, y tienen repercusiones económicas, sociales y, en numerosos casos, medioambientales. Si bien la protección de la salud es siempre prioritaria, estos aspectos también han de tenerse en cuenta en el desarrollo de la política alimentaria. Además, el estado y la calidad del medio ambiente, en especial de los ecosistemas, puede afectar a distintos eslabones de la cadena alimentaria, por lo que la política medioambiental desempeña un papel importante a la hora de garantizar

---

<sup>3</sup> Como é o exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), vinculados ao Ministério de Desenvolvimento Social brasileiro.

unos alimentos sanos para los consumidores. (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 2000, p. 7).

São, portanto, quatro noções de ‘segurança alimentar’ que se aproximam em alguns aspectos, e se distanciam em outros, inclusive contemplando outro enfoque. Um contexto que nos leva a ressaltar que, a fim de evitar interpretações equivocadas, há necessidade de se utilizar o termo com prudência. O seu emprego nos meios acadêmicos deve estar acompanhado de uma análise conjuntural na qual se devem incorporar as especificidades de cada território e as circunstâncias analisadas.

### **Soberania alimentar**

A concepção do conceito ‘soberania alimentar’ esteve, em sua origem, vinculada ao processo de discussão que envolveu o termo ‘segurança alimentar’. Diferentes interpretações do que deveria abranger a definição de ‘segurança alimentar’ colaboraram para que surgisse, na década de 1990, a acepção ‘soberania alimentar’.

Para isto conjugaram algumas situações. Uma delas foi o desapontamento com a expectativa inicial de que o aumento da produtividade agrícola e a maior oferta de víveres resolvessem o problema da desnutrição crônica e das crises alimentares. Discrepando do esperado, em alguns países a fome se agudizou. Evidenciou-se que nos países mais pobres a expansão agrícola através do avanço tecnológico não contribuía para a redução dos níveis de desnutrição.

Os diferentes elementos contraditórios que compõem este processo, entre os quais se encontram a expansão do agronegócio em detrimento da agricultura familiar e a substituição do trabalho agrícola pela mecanização, ao se combinarem, não permitem a superação da pobreza.

Esta constatação levou a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) a incluir em 1983, no conceito ‘segurança alimentar’ outros aspectos imprescindíveis à erradicação da fome, entre os quais, a necessidade de garantir à população o acesso físico e econômico à alimentação básica.

Além disto, com o objetivo de discernir os vários contextos em que se produzem os estados de desnutrição, o Banco Mundial introduziu, nos seus

relatórios de 1986, uma distinção entre ‘insegurança alimentar transitória’, decorrente de desastres naturais, crises econômicas ou conflitos bélicos, e ‘insegurança alimentar crônica’, associada às questões estruturais de pobreza e de baixa renda (OEI).

Entretanto foi somente em 1996, no marco da Cúpula Mundial de Alimentos da Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO), realizada em Roma, que a *Vía Campesina*, lançou o conceito do que entendemos atualmente por ‘soberania alimentar’.

Atribuiu-se à mesma um comprometimento político com o objetivo de promover uma mudança no modelo de desenvolvimento social, superando desta forma o conceito que envolve a ‘(in)segurança alimentar’.

Assim, sua acepção adquiriu um sentido muito mais amplo, porque passou a compreender o direito dos povos de definir as suas próprias políticas agrárias, de modo que se adaptem social, ecológica, econômica e culturalmente ao âmbito local e/ou regional. Um entendimento, que se por um lado põe em evidência a ingerência externa nas políticas agrícolas dos Estados, por outro ressalta que, relacionado ao direito à nutrição, se encontram implícitos a garantia de acesso aos meios de produção e aos bens comuns, como a terra, a água e as sementes, indispensáveis ao cultivo de produtos que compõem a dieta alimentar das populações excluídas.

A sua prática envolve uma série de decisões políticas nacionais, regionais e locais que inclui vários segmentos da sociedade comprometidos com uma pauta de procedimentos cujos objetivos é a inclusão social e o desenvolvimento das áreas mais desfavorecidas economicamente.

Entre os mecanismos que compõem esta dinâmica estão as políticas de manutenção da agricultura familiar e de acesso à terra, por meio de uma reforma agrária efetiva, na qual estes trabalhadores tenham uma oportunidade real de se reproduzirem como tal.

Uma reprodução que se inviabiliza com uma política de importação de alimentos cujos preços subsidiados são inferiores aos praticados localmente. A competitividade desleal entre produtos importados e os de origem local reprime a comercialização dos últimos, e compromete a subsistência dos agricultores locais, expulsando-os da terra e forçando-os a emigrar aos subúrbios das grandes cidades, onde os precários salários aumentam os seus níveis de pobreza. Um processo cuja

superação depende do apoio à agricultura familiar e da sua proteção frente aos mecanismos de mercado que inviabilizam o seu desenvolvimento.

Um segundo aspecto destaca a necessidade de desenvolver estruturas produtivas com tecnologias que preservem a cultura e os hábitos alimentares autóctones e apropriadas à diversidade do meio. Este objetivo pode ser alcançado com políticas agrárias vinculadas à organização dos produtores agrícolas e a sua inserção em redes cujo objetivo seja o intercâmbio de informações e de experiências, mas igualmente a troca ou aquisição de sementes e à difusão e comercialização de produtos.

Também fazem parte deste movimento dialético elementos voltados à qualidade dos alimentos e à proteção do ecossistema. A agricultura camponesa, local ou de proximidade, praticada no sistema orgânico representa este compromisso.

A sua difusão entre os agricultores familiares urbanos e periurbanos apresenta dupla vantagem. Uma delas se caracteriza pelo modo de cultivar, em consonância com o ecossistema, o que traz como resultado o consumo de produtos com qualidade superior. A outra vantagem remete à distribuição e comercialização dos alimentos nos mercados próximos, evitando o seu transporte à médias e longas distâncias. É, portanto, a antítese da agricultura fomentada pelo agronegócio que explora exaustivamente o trabalhador agrícola e altera o ecossistema, reduzindo sensivelmente a diversidade dos produtos destinados à subsistência.

Concluindo esta parte conceitual, podemos afirmar que ‘soberania alimentar’ e ‘segurança alimentar’ são dois conceitos que, apesar de na sua aparência possuírem acepções que se complementam, constituem, na sua essência, processos contraditórios.

Legitimar qualquer uma destas concepções significa defender um dos dois modelos de desenvolvimento, enfrentamentos historicamente: a) o agronegócio, fundado na grande propriedade associada ao capital financeiro com o objetivo de maximizar a renda fundiária a través do mercado de terras, caracterizado pela tecnologia de ponta, pelos produtos transgênicos e pela produção de commodities, ou b) a agricultura familiar, singularizada pela sua função social: a reprodução de grande parte da população, independente da sua condição de produtor ou consumidor de alimentos.

Sendo assim, os atributos que encerram a ideia de soberania alimentar contradizem e superam as metas estabelecidas pelo conceito de segurança alimentar, pois exigem que a tomada de decisão sobre 'o que, como e onde produzir' seja compartilhada com amplos setores da sociedade. Compreendem, portanto, avanços qualitativos em detrimento dos benefícios quantitativos que contém as ações pontuais que caracterizam a maioria das políticas concernentes à segurança alimentar.

É nesta perspectiva que inserimos as ações que integram a AUP no contexto da soberania alimentar, as quais, nas últimas décadas têm sido incentivadas por organismos públicos de vários países e ONGs, com o objetivo de promover o acesso à alimentação básica de qualidade para coletivos com carências nutricionais.

### **A Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) no marco da soberania alimentar**

O exercício de atividades que caracterizam o que atualmente denominamos de Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) remonta aos agrupamentos urbanos que originaram as primeiras cidades. Perpassaram a Idade Média e Moderna, quando as muralhas delimitavam a cidade e o campo e chegam à contemporaneidade com características básicas similares: superfícies de pequenas extensões, cuja produção obtida através do trabalho familiar, tem como objetivo a manutenção da família e a troca ou comercialização dos excedentes.

Os seus estudos teóricos estão intrinsecamente vinculados aos processos que promovem a interação e a integração dos elementos que abrangem o rural e o urbano, partes integrantes de uma totalidade (SANTOS, 1993) cujos conteúdos se materializam nas formas que compreendem o campo e a cidade.

Encerram um movimento histórico contínuo, associado a uma pluralidade de elementos interdependentes que se combinam e se opõem em fluxos e refluxos que, imbuídos de intensidades desiguais, originam e fomentam novas formas que se integram no território e se transformam no tempo.

É a partir desta dinâmica que se reproduz a fluidez que ora aproxima e ora distancia a cidade do campo, sem que para isto se rompa a unidade que os formam. Ao contrário, sustentado pela divisão técnica, social e territorial do trabalho, o conceito de urbano extrapola a cidade e se materializa nos múltiplos processos de

difusões e de inter-relações que caracterizam o urbano e o rural e conseqüentemente a cidade e o campo. Um processo que segundo Lefebvre (1991, p. 69) não leva a supressão do campo e tampouco da cidade, já que o urbano não nega a cidade. O que ocorre é uma atenuação na oposição cidade-campo.

Compreende, portanto, uma dinâmica cujas múltiplas dimensões (históricas, políticas, sociais, econômicas e culturais) reproduzem o urbano e o rural e redefinem a cidade e o campo, sem que percam as suas especificidades<sup>4</sup>.

Apreender a essência deste movimento transversal, cujo resultado é a produção e a reprodução do espaço social, oportuniza apreender as transformações e permanências que caracterizam o urbano e o rural, a cidade e o campo, lhes conferindo um caráter de complementariedade.

A AUP compõe um conjunto de elementos cujas ações políticas e *práxis* comunitárias e individuais se incorporam ao processo de territorialização que agrega estes dois âmbitos. Apesar de a sua história perpassar séculos<sup>5</sup>, se observa, nas duas últimas décadas, um ressurgimento destas experiências, forjadas principalmente pelo fim das políticas de bem-estar social, pela globalização e neoliberalização da economia, cujos resultados se materializam na flexibilização do trabalho, com uma conseqüente diminuição dos salários, aumento da insegurança laboral, e em muitas circunstâncias a perda dos benefícios e das formas de proteção laboral, previamente existentes (HARVEY, 2008; ANTUNES, 2009; POCHMAN, 2001).

Em função desta nova conjuntura política e socioeconômica, estas iniciativas ganham uma característica singular. Abrangem, além de um grupo que já vinha exercendo esta prática de modo habitual, outros segmentos sociais que se integram à mesma tanto por razões de subsistência, como com a intenção de consumir alimentos livres de agrotóxicos.

Ainda que este processo passasse a obter relevância no início da década de 1990, quando o governo cubano instituiu políticas que visavam minimizar a forte

---

<sup>4</sup> Sobre os conceitos que discutem a dicotomia rural-urbano, consultar Celso Locatelli (2013).

<sup>5</sup> Como analisam Horacio Capel (2002) e Miriam Zaar (2011). O primeiro autor contextualizando os diferentes estilos de jardins e demais espaços verdes na formação e reestruturação urbana, através dos séculos. A segunda autora, vinculando estas práticas e outras aos conceitos que envolvem a agricultura urbana.

crise alimentar acarretada pela queda da URSS, com quem mantinha 80% do seu comércio exterior, o termo 'Agricultura Urbana e Periurbana' (AUP) foi utilizado oficialmente, pela primeira vez em 1999, em um documento apresentado em uma reunião coordenada pela FAO e pelo Comitê de Agricultura da Organização das Nações Unidas (COAG) em Roma, ao se referir a uma das experiências que estava se transformando em um dos pilares fundamentais da soberania alimentar:

Aunque no existe todavía una definición universalmente aceptada, se entiende por agricultura urbana y periurbana - que en el presente documento se designa globalmente con la sigla AUP, salvo cuando es necesario establecer una clara distinción - las prácticas agrícolas, dentro de las ciudades y en torno a ellas, que compiten por unos recursos (tierra, agua, energía, mano de obra) que podrían destinarse también a otros fines para satisfacer las necesidades de la población urbana. Son sectores importantes de la AUP, entre otros, la horticultura, la ganadería, la producción de forraje y leche, la acuicultura y la silvicultura. Por consiguiente, para fines expositivos, el término AUP deberá entenderse en su sentido global a menos que se indique otra cosa (FAO, Comitê de Agricultura, 1999, p. 3).

Atualmente a AUP compreende um conceito multidimensional que inclui a produção, o agro extrativismo e a sua coleta e também o processamento de alimentos de origem vegetal e animal, cuja finalidade é o autoconsumo, a troca ou a comercialização. Essas atividades podem reproduzir-se em espaços intra-urbanos ou periurbanos, e estão relacionadas às dinâmicas urbanas e à gestão territorial e ambiental de cada município.

Alguns dos aspectos que diferenciam ambas as práticas (urbana e periurbana) se assentam sobre a localização e a superfície dos terrenos, uma vez que a agricultura urbana ocupa, usualmente, áreas reduzidas situadas nas áreas urbanas, e a agricultura periurbana comporta superfícies mais amplas que se situam nos perímetros das zonas consideradas urbanas.

Vinculados a estas condições, outros elementos contribuem para esta distinção, entre eles as atividades em si, que se desenvolvem nos dois âmbitos territoriais (cidade e campo), e o destino da produção. Dependendo das características de cada espaço, a agricultura urbana integra uma ampla gama de hortaliças e a criação de animais de pequeno porte, ainda que a existência de vacas

com vistas à produção e comercialização do leite seja comum<sup>6</sup>; enquanto que a agricultura periurbana pode incorporar uma variedade maior de cultivos, inclusive cereais, um maior número de animais e áreas de pastagens.

Com referência à finalidade destas práticas, estas derivam das circunstâncias históricas que as originaram e dos agentes que a fomentam; no entanto, em todos os casos, o autoconsumo é priorizado ante a comercialização. O excedente entra no circuito comercial de produtos frescos através de diversas combinações: venda direta ao consumidor nas hortas, feiras periódicas de alimentos orgânicos (semanais ou quinzenais), abastecimento de supermercados e fornecimento aos intermediários<sup>7</sup>.

Ainda que as experiências que envolvem a AUP possuam atualmente um sentido mais amplo que o que envolve a segurança alimentar e a soberania alimentar<sup>8</sup>, nosso objetivo neste texto é analisar as múltiplas formas que o exercício destas atividades adquirem quando se trata de suprir necessidades nutricionais básicas de determinados grupos sociais, seja por meio de ações pontuais, ou através de iniciativas mais amplas que se insirem no âmbito da soberania alimentar.

### **Agricultura Urbana e Periurbana (AUP): processos e dinâmicas**

Há uma grande variedade de experiências relacionadas à AUP as quais conformam, em um amplo movimento, uma diversificada gama de agentes, elementos e formas multifacetadas que coexistem no espaço e no tempo, entre as quais podemos incluir: a) as políticas nacionais e locais, b) as Organizações Não Governamentais (ONGs), c) as organizações comunitárias de base; d) os movimentos sociais, e) os agricultores urbanos e periurbanos.

Um conjunto de agentes sociais que atuam em várias escalas territoriais, possuem metas, formação e recursos diversos, o que confere à AUP uma pluralidade de experiências vinculadas a determinados contextos e cujos resultados

---

<sup>6</sup> A exemplo do que ocorre no município de João Pessoa, analisado por Doralice Maia (2005).

<sup>7</sup> Como constatado entre os agricultores urbanos da Comunidade do Gramorezinho, município de Natal/RN.

<sup>8</sup> Para conhecer experiências que contemplem outros objetivos consultar Miriam Zaar (2011).

cumprem, em primeira instância, com um objetivo essencial: a produção para o autoconsumo.

Uma simbiose de ações, reações e resultados, na qual possui relevância o apoio político local, a predisposição e as determinações comunitárias e individuais, os projetos de extensão universitária, e a atuação das ONGs, as quais tem provido, segundo a demanda existente, cursos de capacitação, oferta de micro créditos, assessoria aos empreendimentos de economia solidária, apoio à produção e comercialização, entre outros.

As experiências que resultam de programas e projetos coordenados ou financiados por instituições públicas nos vários campos da administração englobam uma parcela significativa das práticas associadas à AUP. Possuem como prioridade, além do autoconsumo, suprir as demandas de cozinhas comunitárias, restaurantes populares e bancos de alimentos. Em quase todos os casos contam com a atuação de ONGs e obviamente com as comunidades e indivíduos interessados.

As circunstâncias políticas, econômicas, sociais e ambientais que fomentam a sua origem e expansão compreendem, concomitantemente, elementos globais e particulares a cada território. Assim, por exemplo, as políticas cubanas estão associadas às iniciativas argentinas, bolivianas ou brasileiras em alguns aspectos, mas apresentam singularidades que refletem as suas circunstâncias históricas desiguais. Apreender os elementos comuns existentes entre os diversos territórios, acompanhar o seu movimento, que em determinada conjuntura pode se análogo, e em outra posicionar-se contraditoriamente, requer um exercício teórico e metodológico que vai além do descritivo ou da análise parcial das unidades que o conformam, já que exige a assimilação da essência deste processo.

Somente deste modo entenderemos a dinâmica que abrange as iniciativas incorporadas à AUP, identificando as especificidades dos elementos que unem e separam as múltiplas experiências americanas, europeias, africanas ou asiáticas, cujos cenários são muito diferentes<sup>9</sup>; e reconheceremos que ainda que os seus resultados sejam similares, há um conjunto de fatores singulares que determinam a sua continuidade e expansão.

---

<sup>9</sup> Como analisa Miriam Zaar (2011).

Como o objetivo deste texto é analisar os aspectos inerentes à AUP no quadro da soberania alimentar, o seu recorte analítico não contempla um estudo sobre casos concretos e tampouco estratégias de promoção destas atividades. Nesta última parte abordaremos os principais desafios que integram a AUP na sua totalidade, mesmo sabendo que dependendo do comprometimento dos agentes responsáveis pelo seu impulso e pela sua dinâmica, nos vários âmbitos sócio espaciais, os mesmos podem representar avanços, retrocessos ou inércias.

### **Agricultura Urbana e Periurbana (AUP): desafios e metas a auferir**

Entendemos que um dos maiores desafios para a consolidação e expansão das iniciativas da AUP é a ausência de marcos legais, políticas e instituições específicas. Esta condição contribui para que exista um amplo conjunto de fatores que limitam o seu desenvolvimento, entre os quais se incluem as restrições do uso do solo urbano, as descontinuidades dos programas e projetos públicos, a necessidade de assistência técnica continuada e a obtenção de créditos, infraestrutura e logística de comercialização. Contextos que de uma ou de outra forma afetam aos produtores organizados sob esta ou outra denominação similar.

A Constituição Brasileira de 1988 e o Estatuto da Cidade (2001) exigem da esfera municipal a adequação das leis urbanísticas com a finalidade de promover a inclusão social, criando ou ampliando as facilidades de acesso à terra urbana e promovendo a integração e a complementariedade entre atividades urbanas e rurais, tendo como objetivo o desenvolvimento sócio econômico local e a preservação e recuperação do meio ambiente. Entretanto, a ausência de um marco político ou institucional que contemple a possibilidade de que os planos diretores ou o zoneamento do solo municipal considerem a AUP como uma *práxis* permanente e multifuncional continua sendo um limite à sua expansão.

O reconhecimento de que “en la práctica, el urbanismo se mezcla imperceptiblemente con los problemas de la ciudad, y éstos con la economía, la sociología y la política de las ciudades, y, a su vez, con la vida social-económica-política-cultural de su tiempo” (HALL, 2013, p. 15), nos leva a afirmar que a incorporação das atividades inerentes à AUP ao processo de planejamento, possibilitaria identificar, caracterizar e disponibilizar espaços urbanos com potencial

produtivo, o que evidenciaria uma predisposição em criar mecanismos que propiciem uma nova abordagem ao atual modelo de desenvolvimento, na qual atores sociais possam participar ativamente do processo.

Torna-se igualmente fundamental no processo de consolidação das práticas da AUP associativas à economia solidária, que estas sejam contempladas por um marco institucional que reconheça o trabalho associado. Este argumento está vinculado ao fato de que, estas iniciativas, imbuídas de uma racionalidade que favorece o estabelecimento de mecanismos duráveis de reciprocidade, como a cooperação e a gestão coletivas, proporcionam, além da obtenção de renda, uma série de satisfações adicionais, tais como o trabalho associado e autogestionado, a construção de redes sociais que fomentem as relações de confiança, características que tornam o trabalho edificante e geram oportunidades de enriquecimento pessoal e social (GAIGER, 2006; ZAAR, 2013).

Outro aspecto que inibe a consolidação da AUP, e que está relacionado com as políticas públicas, é a temporalidade que caracteriza os projetos e ações de maior duração ou de caráter permanente. Marcada por discontinuidades que se manifestam basicamente nas alternâncias das gestões administrativas municipais, e durante o processo de renovação periódica dos financiamentos públicos nacionais ou internacionais, estas temporalidades constituem hiatos que se caracterizam pela insuficiência de um conjunto de elementos indispensáveis à sua continuidade, o que expõe as carências das propostas, gera insegurança e diminui as motivações dos seus participantes.

Por isto é imprescindível pensar em novas estratégias de apoio e acompanhamento dos projetos singulares ou mais complexos, que englobem cadeias produtivas locais e regionais e que exijam um longo período de acompanhamento. Para que se fortaleçam estas cadeias e a autonomia dos coletivos participantes é necessário que os editais de financiamento, tenham também presente, as suas demandas.

Outras fragilidades inerentes às ações que compreendem a AUP estão vinculadas às dificuldades de acesso à água de qualidade, livre de contaminação dos efluentes urbanos ou industriais, condição vital à produção orientada à alimentação humana, e obrigatória quando se trata de produtos orgânicos; mas igualmente aos obstáculos encontrados nos procedimentos que incluem a

solicitação e a obtenção de crédito para a aquisição de sementes, mudas e equipamentos que melhorem a infraestrutura básica associada ao processamento ou armazenamento de alimentos.

A assistência técnica é outro fator de fundamental importância quando aludimos ao exercício de atividades agrícolas que envolvem o processo de reconversão do cultivo tradicional ao cultivo orgânico. As adversidades inerentes a este processo exigem um assessoramento técnico continuado já que as hortaliças se tornam altamente susceptíveis aos insetos e fungos, os principais responsáveis pela baixa produtividade e pelas dificuldades financeiras enfrentadas por estes produtores (LAMPKIN, 2001). É necessário que esta mesma equipe técnica se envolva, ademais, no processo de certificação das propriedades orgânicas, que usualmente é longo e custoso. Neste sentido é imprescindível que se aperfeiçoem e se ampliem alguns mecanismos já existentes para que todos os agricultores familiares possam obter os seus certificados de forma rápida e sem custos.

Igualmente é essencial para a potencialização deste processo, a implantação de uma logística que inclua transporte e locais apropriados para a comercialização, condições que devem ser acompanhadas de atividades de divulgação que contemplem informações educativas a respeito das qualidades dos produtos oriundos da AUP incorporada ao sistema de produção orgânico.

São alguns dos aspectos cujos avanços poderiam ser auferidos através da articulação entre as várias esferas administrativas do setor público e a sociedade civil, já que a maior participação cidadã na gestão dos projetos fomentaria a organização de grupos interessados em cultivar e consumir produtos orgânicos de proximidade.

### **Considerações finais**

As atuais experiências vinculadas à AUP e inseridas no marco da soberania alimentar contam com aproximadamente duas décadas de existência, nas quais têm sido substancial, a capacidade de articulação de vários atores que viabilizaram estratégias de sobrevivência e de trabalho, promovendo e fortalecendo estas práticas.

Apesar de que em muitos casos não dependeram de instituições governamentais, já que estiveram associadas a projetos comunitários, é fundamental que estas iniciativas sejam potencializadas através de políticas públicas, pela simples premissa de que esta é uma das funções do Estado.

A diversidade de elementos e movimentos que compõem a dinamicidade desta atividade amplia a probabilidade de que através do seu fomento se possam superar alguns conceitos, e introduzir outros, todavia latentes, como a necessidade de consumir alimentos produzidos em harmonia com o ecossistema local.

Esta qualidade confere à AUP perspectivas relevantes que contribuem a que as cidades se transformem em organismos mais saudáveis. Entre elas a) o acesso e a utilização de espaços disponíveis nas cidades e suas imediações, o que limitaria a ação dos empreendimentos imobiliários; b) o estímulo às atividades que recriam condições para que se restabeleçam as relações entre o homem e a natureza, originariamente harmônicas, promovendo a integração e a complementariedade entre os conteúdos e formas que contemplam o rural e o urbano, o campo e a cidade; e, c) o incentivo ao consumo de produtos locais em detrimento da ingestão de alimentos alóctones, oportunizando as práticas sustentáveis e a autonomia laboral de um grupo social com poucas possibilidades de incorporar-se no mercado de trabalho.

Ao se inserir em um processo social (e natural), a dinâmica que fomenta estas iniciativas, ao mesmo tempo em que conforma uma multiplicidade de ações e reações que agregam objetivos e interesses de diversos atores cujos intercâmbios de saberes e de diálogo entre gerações potencializam uma genuína rede solidária, legitima a organização e as reivindicações de coletivos economicamente menos favorecidos.

Por sua singularidade, a AUP se transforma em um processo que nos induz a ponderar a respeito das diferentes dimensões que envolvem o conceito de cidade e a refletir sobre a função social da terra, assim como reivindicar a premente necessidade de se construir uma sociedade inclusiva e plural, que promova a equidade socioeconômica e reduza a crescente 'pegada sócio ecológica', meta que pode ser alcançada através de políticas públicas comprometidas com uma 'soberania alimentar' autêntica.

## Referências

- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do Trabalho**: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.
- CAPEL, Horacio. **La morfología de las ciudades**. Sociedad, cultura y paisaje urbano. Barcelona: Ediciones del Serval, 2002.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Libro Branco sobre seguridad alimentaria**. Bruxelas, 2000. 62 p.
- DELGADO, Guilherme da Costa. **Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985**. Campinas: Editora da Unicamp, 1985.
- FERREIRA, Angela Duarte Damasceno. "Outra agricultura e a reconstrução da ruralidade". In: FERREIRA, Angela Duarte Damasceno e BRANDENBURG, Alfio. **Para pensar outra agricultura**. Curitiba: Editora da UFPR, 1998. p. 15-26.
- GAIGER, Luis Inácio. A racionalidade dos formatos produtivos autogestionários. **Sociedade e Estado**. Brasília, v.21, n.2, p. 513-545, maio/agosto 2006.
- HALL, Peter. **Ciudades del mañana: Historia del urbanismo en el siglo XX**. Barcelona: Ediciones Serbal, 2013.
- HARVEY, David. **O Neoliberalismo: História e Implicações**. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo, Edições Loyola, 2008.
- LAMPKIN, Nicolas. **Agricultura Ecológica**. Barcelona: Mundi-Prensa, 2001.
- LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Moraes, 1991.
- LOCATEL, Celso Donizete. Da dicotomia rural-urbano à urbanização do território no Brasil. **Mercator**, Fortaleza, v. 12, número especial (2), p. 65-84, setembro de 2013. <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/1176/498>> [ISSN 1984-2201] [DOI: 10.4215/RM2013.1202.0011]
- LOCATEL, Celso; AZEVEDO, Francisco Fransualdo de. Gestão do território e a prática da agricultura urbana na cidade de Natal (RN - Brasil). **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. XIV, n. 331 (55), agosto de 2010. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-55.htm>>. [ISSN: 1138-9788].
- MAIA, Doralice Sátyro. Currais e vacarias na cidade. **Mercator**, Fortaleza, v. 4, n. 7, p. 35-48, 2005. <http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/108/80>
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Agricultura urbana y periurbana em America Latina y em el Caribe**. [http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/es/CMVALC/la\\_habana.html](http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/es/CMVALC/la_habana.html)

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS (OEI). **Segurança alimentar. Um conceito em construção.**

[http://www.oei.es/divulgacioncientifica/reportajes\\_001.htm](http://www.oei.es/divulgacioncientifica/reportajes_001.htm)

POCHMANN, Marcio. **A década dos mitos: O novo modelo econômico e a crise do trabalho no Brasil.** São Paulo: Contexto, 2001.

ROSSET, Peter. “Mirando hacia el futuro: la Reforma Agraria y la Soberanía Alimentaria”. In: **Areas. Revista Internacional de Ciencias Sociales. La cuestión agraria: de los ilustrados a la globalización**, n. 26, p. 167-182, 2007.

SANTANDREU, Alain e LOVO, Ivana Cristina. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e Diretrizes Políticas para sua promoção.** Belo Horizonte: FAO, MDS, SESAN, 2007.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão. “A questão campo-cidade: perspectivas a partir da cidade”. In: SPÓSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon. **Cidade e Campo: relações e contradições entre o urbano e o rural.** São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 111-130.

ZAAR, Miriam Hermi. “Agricultura urbana: algunas reflexiones sobre su origen y expansión”. **Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. XVI, n. 944, 15 de octubre de 2011. <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-944.htm>>. [ISSN 1138-9796].

ZAAR, Miriam Hermi. “Dos socialismos utópico e revolucionário à economia solidária”. **Mercator**, Fortaleza, v. 12, número especial (2). p. 153-167, setembro de 2013, <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewFile/1181/503>> [ISSN 1984-2201] [DOI: 10.4215/RM2013.1202.0011]

ZAAR, Miriam Hermi. “Brasil e União Europeia: o contexto em que foram instituídas as políticas agrícolas e suas principais características”. **XXII Encontro Nacional de Geografia Agrária. Agentes, processos, conflitos e conteúdos do espaço agrário brasileiro**, 2014 Natal. Anais. Natal: Departamento de Geografia, UFRN, 2014, p. 396-410. [ISSN 1983-487X].

ZAAR, Miriam Hermi. Élisée Reclus e o seu método geográfico. **Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales.** Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de junio de 2015, Vol. XX, nº 1.123. <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1123.pdf>>. [ISSN 1138-9796].

**Recebido em Setembro de 2015.**

**Publicado em Dezembro de 2015**