



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS.**

LUCAS EVANGELISTA FREIRE

**AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: AGRICULTURA
URBANA UMA POSSIVEL SOLUÇÃO PARA O COMBATE A FOME.**

**PALMAS - TO
2019**

LUCAS EVANGELISTA FREIRE

**AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: AGRICULTURA
URBANA UMA POSSIVEL SOLUÇÃO PARA O COMBATE A FOME**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Tocantins para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.
Orientadora: Prof^ª. Dra. Keile Aparecida Beraldo.

PALMAS - TO

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

F866p Freire, Lucas Evangelista.
AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: :
AGRICULTURA URBANA UMA POSSÍVEL SOLUÇÃO PARA O
COMBATE A FOME . / Lucas Evangelista Freire. – Palmas, TO,
2019.
35 f.
Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins –
Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Ciências Econômicas,
2019.
Orientador: Prof. Dra. Keile Aparecida Beraldo.
1. Segurança alimentar e Nutricional. 2. Agricultura Urbana e
Periurbana. 3. Políticas públicas. 4. Combate a Fome. I. Título

CDD 330

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de
qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizada desde que
citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime
estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da
UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

LUCAS EVANGELISTA FREIRE

**AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: AGRICULTURA
URBANA UMA POSSIVEL SOLUÇÃO PARA O COMBATE A FOME**

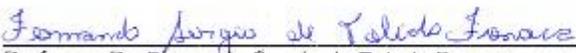
Monografia apresentada ao Curso de
Ciências Econômicas da Universidade
Federal do Tocantins para obtenção do grau
de bacharel em Ciências Econômicas.
Orientadora: Prof^ª. Dra. Keile Aparecida
Beraldo.

Data de aprovação 09 / Dezembro / 2019

Banca examinadora:



Professora Dra. Keile Aparecida Beraldo
Orientadora – UFT



Professor Dr. Fernando Sergio de Toledo Fonseca
Membro – UFT



Professora Convidada Me. Gislane Ferreira Barbosa
Professora – IFTO

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família, a meu pai e minha mãe por toda ajuda e suporte que me deram e me permitiram chegar até aqui.

Também agradeço a minha professora orientadora, Dr^a Keile, por sua compreensão e paciência, na finalização desse trabalho.

RESUMO

Este trabalho discute o tema do combate à fome e a trajetória das políticas públicas de segurança alimentar no Brasil a partir da Teoria Neomalthusiana e Teoria Reformista ou Marxista. Considerando a necessidade de aprofundamento desta temática, objetivou mapear as principais políticas públicas de combate à fome no país e suas contribuições para a segurança alimentar. De modo específico, pretendeu identificar as políticas públicas e programas para o combate à fome e a insegurança alimentar desenvolvidos no Brasil, a partir da criação da FAO, bem como descrever experiências de agricultura urbana no país. A pesquisa se caracteriza como estudo exploratório e descritivo, a partir de uma abordagem qualitativa, baseada em dados coletados por meio de revisão da literatura, além de análise documental de relatórios, documentos e legislações disponíveis em sites institucionais. O resultado da pesquisa nos leva a concluir que a fome atualmente, não é resultado de escassez, ela se apresenta na pobreza, na má nutrição. Para resolve-la, é necessário um novo modelo que apresente maior oportunidade de acesso aos alimentos. Este modelo, deve estar adaptado para realidade da população brasileira que vive em sua maioria nos centros urbanos, além das condições de baixo impacto ambiental, sustentabilidade e ecologia.

Palavras-chave: Agricultura Urbana e Periurbana. Segurança Alimentar. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This paper discusses the theme of fighting hunger and the trajectory of public food security policies in Brazil from the Neomalthusian Theory and the Reformist or Marxist Theory. Considering the need to deepen this theme, it aimed to map the main public policies to fight hunger in the country and their contributions to food security. Specifically, it aimed to identify public policies and programs to combat hunger and food insecurity developed in Brazil, starting with the creation of FAO, as well as to describe experiences of urban agriculture in the country. The research is characterized as an exploratory and descriptive study, based on a qualitative approach, based on data collected through literature review, as well as documentary analysis of reports, documents and legislation available on institutional websites. The result of the research leads us to conclude that hunger today is not the result of scarcity, it presents itself in poverty, malnutrition. To solve it, a new model is needed that presents greater opportunity for access to food. This model must be adapted to the reality of the Brazilian population that lives mostly in urban centers, in addition to the conditions of low environmental impact, sustainability and ecology.

Keywords: Urban and Periurban Agriculture. Food Security Public policy.

LISTA DE SIGLAS

AU - Agricultura Urbana

AUP - Agricultura Urbana e Periurbana

Consea - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

COFAP - Comissão Federal de Abastecimento e Preços

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PCA - Programa Comunidade Ativa **PAA** - Programa de Aquisição de Alimentos

SISAN - Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

PLANSAN - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

ONU – Organização das Nações Unidas

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

RUAF - Fundação Agricultura Urbana e Sistemas Alimentares

PROVE - Programa de Verticalização da Produção Familiar

PMAUP - Programa Municipal de Agricultura Urbana de Palmas

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.2. Objetivos.....	11
1.2.1 Geral:.....	11
1.2.2. Específico:.....	11
1.3. Metodologia:.....	12
2.REVISÃO DE LITERATURA:.....	14
2.1 FAO e as Políticas Públicas de Combate a Fome no Mundo:.....	15
2.2 Política Pública de Segurança Alimentar no Brasil:.....	18
2.3 Agricultura Urbana e o desenvolvimento regional sustentável:.....	22
3.RESULTADOS - PERFIL DAS EXPERIÊNCIAS DE AGRICULTURA URBANA NO BRASIL.....	25
3.1 Agricultura Urbana em Palmas –TO.....	27
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS:.....	32
REFERÊNCIAS:.....	33

1. INTRODUÇÃO

No final do século XVIII, Thomas R. Malthus com sua teoria demográfica alertava para o fato de que a população humana crescia em um ritmo muito maior que a produção de alimentos podia acompanhar. Porém, com o passar do tempo, vários estudos mostraram que graças aos avanços tecnológicos na produtividade agrícola tal oferta de alimentos foi capaz de não só acompanhar o crescimento, mas o ultrapassar, levando a criação de um excedente alimentar (HOLT-GIMÉNEZ et al, 2012).

Tal fato nos leva a acreditar que a fome deixou de ser um problema que afeta a humanidade. Entretanto, tais benefícios não alcançaram a todos, de acordo com os dados coletados pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO, em 2016, aproximadamente, 10,8% da população mundial ainda sofriam de má nutrição. Essa realidade se torna mais trágica quando se leva em consideração que relatórios da FAO afirmam que cerca de 30% do que é produzido de alimento no mundo não chegam a ser consumidos, com a maior parte desse desperdício acontecendo na cadeia de transporte. O atual sistema socioeconômico político internacional, ao qual articula o modelo industrial de produção agrícola e de desenvolvimento rural, está na raiz da crise socioambiental da agricultura, e estende seus efeitos ao campo e às cidades em escala planetária.

No caso do Brasil, a história das carências alimentares e nutricionais inicia-se na colonização, passa pelo período da República, e sempre afetou de forma cruel o meio rural e agravou-se ao longo dos anos devido à intensa migração urbana associada à industrialização acelerada e ao processo de modernização conservadora da agricultura, chegando aos dias atuais com milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional (MANIGLIA,2009)

Outra dimensão importante a ser observada quando se fala em segurança alimentar e nutricional é a respeito da capacidade do Brasil de produção de alimentos e do abastecimento alimentar. Pode-se dizer que o país é autossuficiente na produção dos alimentos básicos consumidos pela população, a exceção do trigo. Infelizmente isso não se traduz na distribuição dos mesmos de forma igualitária, o que tornou o Brasil um dos países mais desiguais do mundo, de acordo com o relatório da Oxfam

Brasil, "País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras" de 2018. Segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil já é o 9º país mais desigual do planeta.

Tais problemas, em um período em que os efeitos dessa produção no meio ambiente são percebidos em várias áreas do planeta, tem impulsionado a busca de soluções, tais como a elaboração de modelos para a limitação do uso dos recursos naturais não renováveis, garantindo a segurança alimentar e nutricional, e que seja capaz de se adaptar ao crescimento populacional, êxodo rural, desemprego e a fome.

De acordo com Costa (2016), o processo de urbanização acelerado faz crescer a demanda por melhores oportunidades e melhoria na qualidade de vida dos novos urbanistas. Isso inclui a necessidade de alimentar de maneira adequada uma população cada vez mais desvinculada da produção de alimentos. Assim, torna-se necessário o reajuste urgente dos sistemas de produção e distribuição alimentares obsoletos, ineficientes e insustentáveis. Da mesma forma, uma mudança cultural em relação aos alimentos, sobretudo devido aos emergentes problemas de saúde e as epidemias de obesidade, o que tem dado lugar à produção pessoal dos alimentos a serem consumidos.

Nesse sentido, a agricultura urbana, entendida aqui como uma prática nova de agricultura que aproveita terrenos públicos ociosos e áreas disponíveis dentro do perímetro urbano, usadas para produzir alimentos, se constitui em Política Pública. Além de ser um importante mecanismo para a construção efetiva do desenvolvimento local sustentável (BUARQUE, 2002; MONTEIRO e MONTEIRO, 2006). Para a FAO (2018) a prática deste tipo de cultivo tem sido reconhecida, em diversos países, como uma importante estratégia de gestão urbana sustentável e equitativa.

Estudos demonstram que no caso específico do Brasil a prática da agricultura urbana ocorreu por tentativa e erro dos agricultores familiares, que só tiveram apoio dos órgãos de assistência técnica e das políticas públicas em um segundo momento. Este fato gerou desafios para os agricultores urbanos que não se encaixam nos programas de financiamentos para agricultores familiares, tais como Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o (Pronaf), e dependem de outras políticas para o setor urbano (MENDES, 2012).

Em 2018, o governo brasileiro criou o Programa Nacional da Agricultura Urbana e Periurbana, instituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por meio da Portaria nº 467, de 07 de fevereiro de 2018, sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que tem como uma de suas metas: “formalizar parcerias na perspectiva de promover a agricultura urbana, na forma de produção agrícola sustentável, comunitária e/ou doméstica, por meio da introdução de tecnologias de produção sustentáveis como catalisador da segurança alimentar, geração de renda e inclusão social” (BRASIL, 2018).

O Programa Nacional de Agricultura Urbana procura ainda sensibilizar o poder público estadual e municipal no sentido de desenvolver políticas regionais e municipais de agricultura urbana, principalmente nas escolas e associações comunitárias (BRASIL, 2018).

Diante desse contexto este trabalho busca responder as seguintes questões: Como estão sendo tratadas as políticas de segurança alimentar no contexto regional? E ainda cabe utilizar as Teorias Neomalthusianas para explicar a fome no mundo?

Na primeira parte apresenta-se a revisão bibliográfica acerca do tema segurança alimentar e teorias de combate à fome. Na segunda parte, as diferentes abordagens adotadas de combate à fome ao longo do tempo, usando o contexto de criação da FAO como ponto de partida, e se baseando nas ações da organização como ponto de referência. Na terceira, se levanta a trajetória das políticas públicas de combate à fome no Brasil, até o período recente. Na quarta parte, será posto em foco a ideia da agricultura urbana, como política pública de combate à fome, sua história e características. Na quinta parte, será apresentado um panorama das experiências de agricultura urbana no Brasil e no Tocantins mais especificamente em sua capital Palmas, para isso foram coletados artigos que realizam análises dos projetos de AUP, seguido pelas considerações finais.

1.2 Objetivos

1.2.1 Geral

Compreender o desenvolvimento do combate à fome, os desafios e a participação da agricultura urbana.

1.2.2 Específico

- Mapear as principais políticas públicas de combate a fome no Brasil, descrevendo suas contribuições para a segurança alimentar.
- Descrever experiências de agricultura urbana no Brasil e no estado do Tocantins e sua Capital Palmas;

1.3 Metodologia

Este trabalho foi realizado com uma abordagem qualitativa. De acordo com Oliveira *et al.* (2017 p. 2) a pesquisa qualitativa aborda diversos campos do saber entre eles: a antropologia, sociologia, economia, psicologia, administração, biologia, ciências sociais e educação entre outros. É conhecida também como “estudo de campo”, “observação participante”, “entrevista qualitativa”, “abordagem de estudo de caso”, “pesquisa participante”. Já a pesquisa descritiva tem o propósito de analisar, com maior precisão possível, fatos ou fenômenos em sua natureza e características, procurando observar, registrar e analisar suas relações, conexões e interferências (MICHEL, 2009).

Os dados foram coletados por meio de revisão da literatura, além de análise documental de relatórios, documentos e legislações disponíveis em sites institucionais, e em dados oficiais disponibilizados pela FAO. A revisão da literatura é o primeiro passo da pesquisa passa a ser essencial, como demonstram Marconi e Lakatos (2008, p. 158) “O estudo da literatura pertinente pode ajudar a planificação do trabalho, evitar publicações de certos erros, e representa uma fonte indispensável de informações, podendo até orientar as indagações”.

A pesquisa se caracteriza como estudo exploratório e descritivo sobre o tema do desenvolvimento do combate à fome, e a trajetória das políticas públicas de segurança alimentar no Brasil. A pesquisa exploratória permite uma maior interação entre o

pesquisador e o tema que será desenvolvido, já que é um assunto pouco conhecido e explorado. A pesquisa descritiva estabelece uma relação entre os fatores do tema analisado. Esses fatores são a classificação, medida e/ou quantidade e todos podem sofrer alterações durante o processo.

Para a realização deste trabalho foram utilizadas Teses e dissertações que referenciem as questões de segurança alimentar, programas que contribuem ao combate à fome, história da FAO e agricultura urbana no Brasil. Os artigos selecionados serão coletados do banco de artigos do Google Acadêmico, Scielo e algumas informações e documentos retirados do site oficial da FAO. E, metodologicamente está dividido em cinco partes:

2. REVISÃO DE LITERATURA – QUESTÃO AGROALIMENTAR

A primeira, ou a mais conhecida, teoria a tratar da questão da fome, foi elaborada por Thomas Robert Malthus, um pastor protestante e economista inglês que, em 1798, publicou uma obra chamada *Ensaio sobre o princípio da população*. O seu trabalho refletia, de certa forma, as preocupações de sua época, com o crescimento populacional da época em relação as limitações da produtividade agrícola. Essa teoria não foi capaz de se sustentar, uma vez que os níveis de produtividade agrícola começaram a aumentar, em decorrência das transformações tecnológicas. FONTANA et al, 2015).

No entanto, após a Segunda Guerra Mundial (1949-1956), o pensamento de Malthus foi retomado, naquilo que ficou conhecido como a Teoria Neomalthusiana. A popularização dessa teoria demográfica aconteceu porque, no pós-guerra, houve um rápido crescimento da população, o que foi chamado de explosão demográfica, um período em que o número de nascimentos foi muito superior ao número de mortes. FONTANA et al, 2015). FONTANA et al, 2015).

A Teoria Neomalthusiana ou Neomalthusianismo, atualizou a teoria de Malthus, para as condições do século XX, em que a produção de alimentos atinge níveis capazes de atender a população, porém mantem a ideia de que o crescimento populacional ainda criaria problemas. Essa perspectiva apontava que problemas como falta de desenvolvimento econômico, fome, pobreza e esgotamento dos recursos naturais, eram causados devido a populações numerosas, e para isso, preconizava a difusão de medidas governamentais para intensificar o controle do crescimento da população, principalmente em países considerados subdesenvolvidos ou periféricos.

Ainda que a teoria tenha sido capaz de alertar para os riscos do crescimento populacional, sua solução de enfrentar problemas socioeconômicos, exclusivamente, a partir de uma argumentação demográfica, se provou limitada, uma vez que as maiores contestações aos defensores da corrente neomalthusiana é que, na realidade ocorre grande concentração de alimentos nos países ricos e conseqüentemente má distribuição nos países pobres (FONTANA et al., 2015).

Nesse sentido, Fontana *et al.* (2015) propõem o uso de outras teorias dentre as quais destaca-se a Teoria Reformista. Segundo Fontana *et al.* (2015) a Teoria Reformista vem para contrapor a Teoria Neomalthusiana após a Segunda Guerra Mundial com uma releitura das ideias de Karl Marx. A teoria reformista ou marxista, pressupõe que os problemas socioeconômicos são causados pelas desigualdades econômicas, ou seja, a fome é causada pela pobreza e pela desigualdade, não pela escassez.

São muitos os problemas que afetam a população mundial e o meio ambiente. Mas, o grande consumo dos recursos naturais se dá nos países desenvolvidos. E a questão da fome está relacionada à distribuição de riquezas de forma desigual. Diante dessa pressão sobre os recursos naturais e da grande desigualdade social, pode-se concluir que é necessário ser criado um novo modelo de desenvolvimento socioeconômico (FONTANA *et al.*, 2015).

Na introdução do livro economia socioambiental publicado em 2009 José Eli da Veiga e Andrei D Cechin, retomam a discussão sobre o fato de muitos economistas até darem a importância às questões ambientais, consideram os sistemas econômicos independentemente da evolução das instituições, das tecnologias e das preferências. “No entanto, a capacidade de resposta dos seres humanos aos desafios ambientais depende justamente da mudança institucional e tecnológica e da aprendizagem e adaptação dos agentes” (VEIGA e CECHIN, 2009 p. 11).

2.1 FAO e as Políticas Públicas de Combate à Fome no Mundo

O termo "Segurança Alimentar" começou a ser utilizado após o fim da Primeira Guerra Mundial. Com a traumática experiência da guerra, vivenciada sobretudo na Europa, tornou-se claro que um país poderia dominar o outro controlando seu fornecimento de alimentos (MALUF,2001). Então cada país iniciou um esforço para tornar sua produção alimentícia independente e iniciar a formação de estoques estratégicos de alimentos. Assim, o conceito de segurança alimentar estava ligado mais à segurança nacional e a soberania de um país.

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) se torna uma organização oficial em 1945, substituindo o Instituto Internacional de Agricultura, se tornando uma agência especializada das Nações Unidas, com o objetivo de planejar e coordenar formas de combater a fome no mundo. Desde sua criação, a organização foi responsável por enviar suporte alimentar para locais afetados por crises, desenvolver programas de controle de peste e extinção de doenças que afetam animais, elaboração de pesquisas acerca da situação alimentar em escala mundial, formação de encontros com o objetivo de discutir e decidir os objetivos a se alcançar, como a Conferência Mundial de Segurança Alimentar em 1974, Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996 e 2009, além de programas que tornam público o conhecimento essencial para o desenvolvimento da agricultura dos países membros (FAO, 2019).

Durante muito tempo, a FAO promoveu a ideia de que o aumento na produtividade agrícola poderia se tornar a solução para problema da fome e desnutrição. Promovendo a ideia de que a Segurança Alimentar estava quase que exclusivamente ligada à produção agrícola. Isto veio a fornecer a base ideológica para a defesa da Revolução Verde (MALUF, MENEZES e MARQUES, 2001).

O entendimento de que a questão da segurança alimentar está estritamente ligada à capacidade de produção manteve-se até a década de setenta. Procurava se convencer a todos de que o mal da fome e da desnutrição no mundo desapareceria com o aumento significativo da produção agrícola. Porém, se observou que mesmo com os avanços na produtividade agrícola, a fome continuava a atingir grande parcela da população mundial, principalmente na África, alguns países da Ásia e da América Latina. Logo, começa a se perceber que, igual a oferta, a capacidade de acesso aos alimentos por parte dos povos em todo o planeta mostra-se como a questão crucial para a Segurança Alimentar (MALUF, MENEZES e MARQUES, 2001).

De acordo com o relatório do Comitê de Segurança Alimentar Mundial da FAO os dados integrados da época – década de 1990 – indicavam um nível total de 826 milhões de subnutridos no mundo, sendo 792 milhões nos países em desenvolvimento e mais pobres e 34 milhões nos países desenvolvidos. Esses dados, trazem à tona a realidade do combate à fome, de como a falta de desenvolvimento econômico e a pobreza geram as condições para o aparecimento da insegurança alimentar. A

obtenção de segurança alimentar passa necessariamente pela geração de emprego, de onde vem a renda que possibilita a compra de alimentos no mercado (ALENCAR,2000).

O Plano de Ação da FAO, para a década, partia da constatação de que, para melhorar o acesso aos alimentos, é imprescindível erradicar a pobreza. Ao definir sete compromissos assumidos pelos governos dos países membros, o Plano explicita a base para ação em cada um deles e indica objetivos específicos (num total de 27) a serem atingidos. As medidas de apoio vão desde o desenvolvimento da infraestrutura, da saúde, da educação e da extensão rural, até a atração de investimentos no campo, assistência a assentamentos e estímulo à pequena empresa de conservação do meio ambiente. O objetivo global era reduzir fortemente a subnutrição, no mais curto prazo possível (ALENCAR, 2001).

A ideia de segurança alimentar, até então, esteve bastante associada à capacidade de produção e acesso, o que para situações em que há escassez de alimentos são fatores de suma importância, mas que, de acordo com Maluf, Menezes e Marques (2001), não atendem a todas as condições necessárias para que prevaleçam melhores condições alimentares. Para os autores, há certos aspectos que quando em consideração, desenvolvem o conceito de segurança alimentar e o adaptam as mais diversas realidades:

Um primeiro ponto diz respeito à qualidade dos alimentos e sua sanidade. Ou seja, todos devem ter acesso a alimentos de boa qualidade nutricional e que sejam isentos de componentes químicos que possam prejudicar a saúde humana. [...] Outro ponto refere-se ao respeito aos hábitos e à cultura alimentar. Exige-se aqui que se considere a dimensão do patrimônio cultural que está intrínseco nas preferências alimentares das comunidades locais e nas suas práticas de preparo e consumo. [...] Um terceiro ponto está na sustentabilidade do sistema alimentar. A segurança alimentar depende não apenas da existência de um sistema que garanta, presentemente, a produção, distribuição e consumo de alimentos em quantidade e qualidade adequadas, mas que também não venha a comprometer a mesma capacidade futura de produção, distribuição e consumo (MALUF, MENEZES e MARQUES, 2000).

Presta-se maior atenção ao terceiro ponto que se encontra em pauta nos últimos anos, com os debates acerca das mudanças climáticas, marcados pelo prêmio Nobel de Economia em 2018, entregues a William D. Nordhaus e Paul M. Romer pela adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), retificados pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Os ODS não só retomam os objetivos de combate

à pobreza, mas os trazem para o contexto das mudanças climáticas. Nordhaus e Romer foram pioneiros ao adaptar a teoria econômica para dimensionar melhor as questões ambientais e o progresso tecnológico.

Romer demonstrou como as forças econômicas governam a disposição das empresas para produzir novas ideias e inovações e estabeleceu os fundamentos de um novo modelo para o desenvolvimento, conhecido como teoria do crescimento endógeno. Nordhaus, da Universidade Yale, nos Estados Unidos, foi a primeira pessoa a criar um modelo quantitativo que descreveu a interação entre a economia e o clima. Ressalta-se que suas descobertas ampliaram significativamente o âmbito da análise econômica por meio da construção de modelos que explicam como a economia de mercado interage com a natureza e o conhecimento.

Dessa forma neste trabalho entende-se que a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) pode ser definida como sendo a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidades suficientes e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis.

2.2 Políticas Públicas de Segurança Alimentar no Brasil

O Brasil é um país de tamanho continental com grande diversidade de recursos naturais, grande quantidade de terras férteis e um contexto histórico que se utilizou dessas características em um sistema de produção agrícola em grande escala. Apesar dessas condições, preocupações com questões alimentares ainda surgiram, em função do modelo de monocultura. Esse sistema econômico foi o responsável por grande parte dos problemas, não apenas pelo fato de que a maior parte do que era produzido era exportado, mas por desviar todos os recursos para a sua produção, incapacitando a própria região de se abastecer.

As políticas públicas de segurança alimentar começam a ser utilizadas no Brasil por volta dos anos 30, em um momento em que o mercado passava por altos preços devido à escassez de alimentos e atraso nas estruturas de comercialização. Com a crise do período, a principal fonte de contribuição para oferta de alimentos do mercado

interno, a indústria cafeeira, é fortemente afetada e passa por um processo de desestruturação, agravando as condições do mercado. O governo Vargas inaugura um período de intervenções públicas federais no abastecimento (BELIK, SILVA, e TAKAGI, 2001)

De acordo com Belik, Silva e Takagi (2001), o Brasil no século XX passou por períodos distintos de Política pública de Segurança Alimentar. No primeiro período, predominaram políticas de intervenção para resolver o problema dos preços altos e da falta de alimentos, resultado de um mercado cuja oferta priorizava a produção de café, cujos preços estavam em baixa, mas com uma demanda que desejava alimentos. No segundo, a partir dos anos 30, predominou a visão de atuar nas estruturas de distribuição, com a Comissão de Abastecimento em 1939, que instituiu os restaurantes populares, e a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), em 1951, criando uma ampla estrutura de estocagem e distribuição de alimentos em âmbito nacional.

O terceiro período, nas décadas de 70 e 80, é caracterizado em primeiro momento pela ampliação da intervenção pública e pela mudança de foco das políticas alimentares para a produção agropecuária com incentivo diretos, através da política de crédito rural subsidiado, gestão direta das estruturas de comercialização e regulação do mercado. Na década de 80, o processo se inverte, mudanças nas diretrizes da política macroeconômica levaram à redução gradativa dos gastos com agricultura e alimentação.

O Quarto período, os anos 90, foram marcados por dois movimentos: uma grande mobilização da sociedade em torno do tema do combate à fome e à miséria através da campanha da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, coordenada pelo sociólogo Betinho, que resultou na formação, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), um órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, mas que só veio a durar apenas dois anos em sua primeira forma. Simultaneamente, ocorre desmonte das políticas universais de combate à fome e sua substituição por políticas focalizadas, de articulação com as comunidades, como o Programa Comunidade Ativa (PCA), e de caráter compensatório,

pelo fornecimento de programas de renda mínima do tipo bolsa-escola, bolsa-saúde, etc.

O debate acerca do combate a fome emerge com grande força nos anos 90, devido a influência de movimentos como a Ação da Cidadania e o “Governo paralelo”, motivados pela condição vivida nos anos anteriores, que buscavam mudanças, além da ocorrência de inúmeros encontros sobre o assunto, tanto a nível nacional quanto internacional, como: a Conferência Internacional sobre Nutrição em 1992, a Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 1994, a Cúpula Mundial da Alimentação em Roma em 1996, que contribuíram para definitiva introdução do conceito de segurança alimentar, na agenda política nacional. (BELIK, 2012).

Como resultado no período seguinte se observou a implementação de políticas públicas de segurança alimentar em uma magnitude não observada antes no Brasil. As principais medidas realizadas foram a implantação do projeto Fome Zero, reinstituição do CONSEA em 2003, com as atribuições de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), em 2006, que levou a elaboração do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN, em 2010.

O projeto Fome Zero foi o resultado de uma larga tradição de estudos sobre a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e influenciado pelas mobilizações populares dos anos 80 e 90, e o primeiro programa que conseguiu reunir todas as dimensões colocadas pela SAN em um Plano de Ação articulado. No seu lançamento, o projeto reunia um total de 25 políticas e 40 programas, a institucionalização dos mecanismos de execução, controle e acompanhamento dessas políticas e uma campanha emergencial para arrecadação de fundos e de alimentos. Analisando-se a lógica interna do Fome Zero, observa-se que a proposta se apresentava em três níveis: estrutural, específico para alimentação e local (BELIK, 2012).

No nível estrutural estavam as políticas mais gerais voltadas para as transformações das condições de vida da população e pela manutenção das conquistas que seriam obtidas com os avanços proporcionados pelo crescimento econômico, distribuição de renda e reformas no mercado de trabalho. No nível específico, foram

apresentadas ações voltadas para o aumento da oferta de alimentos, a facilidade de acesso da população a esses alimentos e todos os aspectos ligados à qualidade. Nesse nível, eram realizados programas de apoio emergencial ao público vulnerável à insegurança alimentar, como doações de cestas básicas emergenciais, ampliação da merenda escolar e incentivo à melhoria da qualidade dos alimentos. Finalmente, no nível local eram propostas ações desenvolvidas a partir da participação de atores locais, analisando-se as condições institucionais diferenciadas para a sua implementação (BELIK, 2012).

O Programa Bolsa Família foi uma das políticas lançadas pelo Fome Zero. O programa é fruto da união, em nível federal, de todos os outros programas de transferência de renda, e já chegou a beneficiar 13,3 milhões de famílias em todos os 5.564 municípios do Brasil gerando uma cobertura geral em convênio com os poderes locais. O programa foi considerado um sucesso em seu objetivo de transferência de renda, de acordo com a análise de Rodolfo Hoffmann, o Bolsa Família é responsável por 20% da redução da concentração de renda.

Instituiu-se, ainda, o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), integrado por órgãos da União, Estados e Municípios e pelas instituições privadas com ou sem fins lucrativos. Apresenta, em seu art. 11, as atribuições das instâncias que o compõe no âmbito federal. Assim, o SISAN é composto pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, responsável em indicar ao Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) as diretrizes da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, além de ser responsável por avaliar o sistema. (BOCCHI, 2010)

O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANASAN é o principal instrumento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instituída pelo Decreto nº 7.272/2010. Nele estão previstas as diferentes ações do governo federal que se propõem a respeitar, proteger, promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada para todas as pessoas que estão no Brasil (MDSA, 2017).

Este período de prosperidade infelizmente não se manteve e as taxas de crescimento começaram a diminuir e, em 2014, o país se viu em crise. Os efeitos da crise, aliados a insatisfação de parte da população com o governo, levaram ao

impeachment da até então presidente Dilma Rousseff. Os novos governos logo começaram um esforço para se adaptar à nova condição, realizando cortes em muitas das políticas estabelecidas no período anterior. Não apenas isso, os novos dirigentes do governo passaram a adotar uma nova posição em relação à participação do estado na promoção da segurança alimentar, o que se seguiu foi um período de austeridade com o governo propondo reformas na legislação trabalhista, e na previdência.

Esta postura seria continuada pelo novo presidente, depois das eleições de 2018, com a medida provisória 870, de 1º janeiro de 2019, retirando do Consea a atribuição de propor ao governo federal as "diretrizes e prioridades" da política e do plano nacional de segurança alimentar e nutricional.

2.3 Agricultura Urbana e o desenvolvimento regional sustentável.

Até a primeira metade do século XX, nos países em desenvolvimento, as zonas rurais concentravam os maiores níveis de pobreza. A partir da segunda metade do século XX houve um intenso processo migratório das áreas rurais para as áreas urbanas. A urbanização apresenta-se como um dos principais problemas da humanidade (AQUINO e ASSIS, 2007). Atualmente, mais de 30 cidades em todo o mundo estão com mais de 10 milhões de habitantes. De acordo com a FAO, para alimentar essa população é necessário importar, pelo menos, 6 mil toneladas de alimentos por dia. A taxa de crescimento populacional junto a crescente urbanização está ligada à rápida expansão de favelas urbanas, com altos níveis de desemprego, insegurança alimentar e desnutrição.

Hoje, as regiões mais urbanizadas incluem a América do Norte (com 82% de sua população vivendo em áreas urbanas em 2018), América Latina e Caribe (81%), Europa (74%) e Oceania (68%). O nível de urbanização na Ásia agora está chegando a 50%. Por outro lado, a África continua predominantemente rural, com 43% de sua população vivendo em áreas urbanas (ONU, 2018). A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015 a maior parte da população brasileira, 84,72%, vive em áreas urbanas.

Em resposta a esse fenômeno, em 2015, a FAO, a Fundação Agricultura Urbana e Sistemas Alimentares (RUAF) e a Universidade Walfrido Laurie, com apoio financeiro do Ministério da Alimentação e Agricultura da Alemanha e da Fundação Daniel e Nina Crasso, iniciaram um programa colaborativo para levantar e planejar sistemas alimentares urbano regionais em várias cidades ao redor do mundo (DUBLIN, SANTINA, 2018).

Para Santandreu e Lovo (2007), a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) é um conceito multidimensional que inclui a produção, o agroextrativismo e a coleta, a transformação e a prestação de serviços, de forma segura, para gerar produtos agrícolas e pecuários voltados ao autoconsumo, trocas e doações ou comercialização, aproveitando-se, de forma eficiente e sustentável, os recursos e insumos locais. Conforme Coutinho e Costa (2012), a AUP é realizada tanto pela população, de modo informal e espontâneo, quanto pelo governo local, que a toma como objeto de intervenção pública com finalidades específicas (BERALDO *et al.* 2019).

A associação quase instantânea entre agricultura e meio rural pode levar a uma sensação de incompatibilidade entre agricultura e meio urbano. A moderna dicotomia campo-cidade relaciona a agricultura ao campo, mas nas cidades também ocorrem atividades rurais, principalmente, nos quintais das casas, em lotes vazios e áreas públicas. A produção agrícola comercial afastou-se das cidades, principalmente, devido ao impacto do preço da terra urbanizada sobre o custo de seus produtos e pela não valorização das externalidades positivas que a atividade propicia (ARRAES E CARVALHO, 2015).

Entretanto, a agricultura urbana não é uma atividade recente e se expressa nas áreas urbanas mesmo que timidamente, mas é um campo de pesquisa novo e tem despertado interesse tanto nos urbanistas, quanto nos pesquisadores e responsáveis pela elaboração de políticas, sabendo-se que onde se estabeleceu com eficiência, desempenhou um papel muito importante na alimentação das populações urbanas, garantindo sua sobrevivência (AQUINO e ASSIS, 2007).

O modelo de agricultura urbana, possui as características para viabilizar os sistemas agrícolas conduzidos por meio do manejo orgânico, com enfoque agroecológico, têm o compromisso de manter ou recuperar a biodiversidade dos

agroecossistemas e do entorno, ao mesmo tempo em que possibilitam aumento de renda para a família, ao agregar valor aos produtos e ampliar o mercado, facilitando a comercialização. É nesse sentido que se percebe hoje a oportunidade de que os espaços urbanos sejam (re) valorizados como áreas destinadas a uma produção de alimentos para autoconsumo e eventuais excedentes para comercialização, como diversas experiências com agricultura urbana têm demonstrado. (AQUINO e ASSIS,2007)

Devido a área de ação da agricultura urbana ser um ambiente, muitas vezes sob o controle de vários tipos de legislações diferentes, o apoio do poder público se faz um componente de grande importância para garantir tanto a viabilidade quanto melhor integração e manutenção das iniciativas, como posto:

A agricultura urbana trata da especificidade em que a agricultura está mais integrada à cidade (MOUGEOT, 2000, 2005) [...]. A integração institucional decorre de seu reconhecimento pela política municipal e/ou metropolitana, expresso em seu tratamento nos Planos Diretores Municipais, nas leis de zoneamento e na regulação de sua prática, e também do envolvimento de outras organizações municipais, em seu desenvolvimento, a exemplo de associações de bairro, de moradores, ONG's, instituições sociais, a depender da natureza da iniciativa. (ARRAES E CARVALHO, 2015, p30)

Diante do exposto e das vantagens apresentadas sobre a agricultura urbana, estão de acordo com o conceito de sustentabilidade. E, ainda comungam com as ideias de William Nordhaus e Paul Romer, os ganhadores do Prêmio Nobel de Economia de 2018, que adaptaram a teoria econômica para dimensionar melhor as questões ambientais e o progresso tecnológico, dando um novo gás para o conceito de desenvolvimento sustentável.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO – PERFIL DAS EXPERIÊNCIAS DE AGRICULTURA URBANA NO BRASIL

Experiências de agricultura urbana no Brasil não são recentes nem incomuns e acontecem em todas nas Regiões, com prevalência nas capitais e em regiões metropolitanas, com a sociedade civil e setor privado sendo os principais responsáveis pelas iniciativas na maioria desses casos. Entretanto, a falta de verticalização da produção impede que a maioria das atividades se desenvolva como atividade geradora de renda e também de mão de obra. Deste grupo, se destaca o envolvimento das parcelas mais vulneráveis como: mulheres, desempregados, migrantes rurais, produtores periurbanos, comunidades tradicionais, entre outros (ROSA, 2011).

Quanto ao destino da produção, as possibilidades são o autoconsumo, a comercialização e, em menor escala, as trocas e doações. De acordo com a maioria dos estudos, a comercialização é o principal resultado da atividade, com uma participação de 50-70%. Dentre aqueles que vendem, a maior parte o faz diretamente com a comunidade local ou feiras, apenas uma pequena parte realiza qualquer tipo de transformação, ou agregação de valor ao produto final, o que indica um baixo nível de integração à cadeia produtiva (SANTANDREU e LOVO, 2007).

Em relação as políticas públicas que incentivem a AUP, elas são separadas de acordo o nível do governo: local ou estadual, e federal. Os governos locais são os responsáveis pela maioria das medidas. Alguns exemplos são: o Programa de Verticalização da Produção Familiar (PROVE) de 1995-98 do Distrito Federal, a Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana do estado de Goiás; e em Palmas -TO, o Programa Municipal de Agricultura Urbana de Palmas (PMAUP), criado em 2014 (SANTANDREU e LOVO, 2007). Porém, essa multiplicidade de políticas ainda que possibilitem a capacidade de atender melhor as condições de cada região também geram um problema, como foi observado por Rosa (2007):

Em referência às estruturas e espaços de suporte para implementação de políticas públicas, a legislação está pautada pela diversidade. Não há qualquer sistematização e as ações muitas vezes são isoladas e sobrepostas. [...] distingue três grupos distintos, o primeiro com um pequeno número de municípios que contam com espaços específicos para a gestão da AUP com coordenação específica. O segundo grupo desenvolve as ações de AUP sem a

oficialização de uma gestão direcionada, envolvendo uma diversidade de situações. Por derradeiro, o terceiro grupo conta com ações de AUP fragmentadas, desarticuladas e muitas vezes, sobrepostas. (ROSA, 2011).

No nível federal, foram realizados projetos como hortas comunitárias em alguns assentamentos do movimento dos sem-terra, mas se destaca o projeto Fome Zero que foi o primeiro de sua magnitude a ter em seu planejamento ações para agricultura urbana, ainda tais medidas não chegaram a ter o mesmo nível de atenção que foi dado a agricultura familiar e ao Bolsa Família.

De acordo com Beraldo *et al.* (2019) a agricultura urbana vem se beneficiando da atenção tanto de organizações governamentais e/ou não governamentais quanto de entidades de pesquisa e/ou de assistência técnica. Dentre essas organizações e entidades destacam-se a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), a AS-PTA (Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa), e a EMATER-RIO (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro). A Embrapa vem, a partir do início da década de 2000, atuando na agricultura urbana. Suas atividades têm-se evidenciado no estímulo à produção e ao consumo de frutas, legumes e verduras no Estado do Rio de Janeiro.

Além do estado do Rio de Janeiro Beraldo *et al.* (2019) ressaltam experiências em outros estados como, por exemplo, Belém do Pará, que vem sendo praticada por cerca de 56% da população dos bairros mais pobres. Em Minas Gerais estudos estatísticos demonstraram que a agricultura urbana é uma realidade em Governador Valadares, porém sendo exercitada dentro de uma rede informal de relações. Dos 59.078 domicílios presentes no setor urbano do município, 19.241 têm alguma atividade de agricultura urbana.

Entretanto, recentemente, por meio da Portaria nº 467, de 07 de fevereiro de 2018, é criado o Programa Nacional da Agricultura Urbana e Periurbana, instituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), passando a ser possível para iniciativas de agricultura urbana serem fornecedoras a programas governamentais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o acesso a linhas especiais de crédito, além de fornecer apoio aos municípios na definição de áreas aptas ao desenvolvimento de agricultura urbana comunitária e individual (LARCHER e TRIBOLI, 2017).

No Brasil, os serviços de saúde, assistência social e segurança alimentar estão organizados por 03 sistemas. O Sistema Único de Saúde – SUS para a saúde; o Sistema Único de Assistência Social e o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN (JACCOUD; 2013). Nesse sentido, a municipalização teve o papel crucial para possibilitar que as políticas públicas de educação e saúde chegassem até a população mais carente do Brasil a partir de 1990. E de assistência social em torno dos anos 2000.

Dessa forma os municípios passaram a atender a demanda e serem responsabilizados principalmente por serviços de baixa complexidade. Isto deve – se ao fato de o município possuir maior capacidade dinâmica para implementar, vivenciar e avaliar políticas no âmbito municipal. E é nesse sentido que este trabalho busca trazer experiências de agricultura urbana a nível municipal.

3.1 Agricultura Urbana em Palmas –TO

O estado do Tocantins localizado na região denominada MATOPIBA, região de expansão de fronteira agrícola, apresenta aumento elevado da produção de grãos e tem como limites os estados do Maranhão, Piauí, Bahia, Goiás, Mato Grosso e Pará. O Estado possui uma área total de 277.720.569 km² e, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com uma população estimada de 1.515.126 habitantes, divididos nos 139 municípios, sendo que 78,8% moram na área urbana e 21, 2% na área rural (SCHOTT e MARTINS, 2017).

No estado do Tocantins vale destacar o Projeto Hortas Comunitárias criado em 2003, no município de Palmas, TO, pela Secretaria Municipal de Agricultura e Desenvolvimento Rural (SEDER) e está vinculado ao Programa Fome Zero, inserindo-se entre as políticas locais que visam ao aumento da oferta de alimentos à população. Esse projeto fundamenta-se no modelo da agricultura urbana, a qual apresenta vantagens comparativas à agricultura rural por integrar de forma mais eficiente produção, processamento e comercialização, oferecendo diretamente ao consumidor em situação de insegurança alimentar produtos mais frescos (BERALDO et al. 2019).

O município de Palmas capital do estado do Tocantins, situa-se entre as Serras do Carmo e Lajeado, ocupado anteriormente por fazendas e por um povoado chamado Canela, à margem direita do rio Tocantins. A cidade de Palmas, Tocantins está entre as capitais do país que apresentaram uma das maiores taxas de crescimento demográfico nos últimos dez anos. Segundo os dados do IBGE a população do município de Palmas está em torno de 291.855 habitantes, com um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de 0,788% considerado médio quando comparado a outras cidades do Brasil (IBGE, 2018).

De acordo com a alínea a, Inciso I, do art. 4º, Anexo Único ao Decreto nº 284, de 22 de junho de 2012, editado pela Prefeitura Municipal de Palmas – TO, que institui o Regulamento do Programa Hortas Comunitárias, entende-se por horta comunitária:

Art. 4º [...]

I - Horta Comunitária:

- a) área pública municipal, instituída e reconhecida pela Administração com esta Finalidade e com estrutura adequada para o cultivo e comércio de hortaliças (PALMAS, 2012).

O Programa Municipal de Agricultura Urbana de Palmas (PMAUP), foi criado pela lei nº 1329, de 30 de setembro de 2014, anterior a Portaria do MDS nº 467, de 07 de fevereiro de 2018. Cabe mencionar que a prática da agricultura urbana em Palmas, de modo formal, já existe desde de 2003 e foi reestruturado em 2012 pela SEDER, inserindo-se entre as políticas locais que visam o aumento da oferta de alimentos à população. O programa fundamentou-se no modelo da agricultura urbana (BERALDO et al., 2019).

Destinado à otimização dos espaços ociosos da capital, o objetivo do programa foi gerar e complementar a renda de cerca de 455 famílias cadastradas. A partir da perspectiva de que esse modelo de agricultura apresente algumas vantagens comparativas à agricultura rural por integrar de forma mais eficiente produção, processamento e comercialização, oferecendo diretamente ao consumidor urbano em situação de insegurança alimentar produtos mais frescos.

De acordo com Valadares (2017), as hortas comunitárias permitem que as famílias, moradores de áreas urbanas, em situação de vulnerabilidade econômica produzam hortaliças e plantas medicinais para autoconsumo, geração de renda e

trabalho além de possibilitar o abastecimento de creches, hospitais, escolas e outros projetos sociais locais. Conforme o Regulamento do Programa Hortas Comunitárias de Palmas todo horticultor tem o dever de zelar pela qualidade dos produtos cultivados, utilizar defensivos agrícolas apenas com a autorização da Gestão do Programa e o devido acompanhamento especializado ou técnico, além de fazer uso racional da água e manter os canteiros devidamente plantados em toda época do ano.

As hortas comunitárias de Palmas – TO possuem canteiros bem delimitados e ausência de lixo em seu interior. Logo, as hortas comunitárias da cidade de Palmas cumprem as metas estabelecidas pelo projeto, tornando-se um assistente na luta contra a vulnerabilidade social, no combate a má alimentação e servindo como um excelente meio de terapia ocupacional (SOUZA e NASCIMENTO, 2013).

No estudo realizado de maio a agosto de 2013 com 38 horticultores de 15 hortas municipais de Palmas – TO constatou-se que a maioria são mulheres (76,3%), com idade entre 51 a 69 anos (44,7%), de procedência rural (65,8%), com ensino fundamental incompleto (60,5%) e renda mensal de 1 a 2 salários mínimos (78,9%), o que corrobora com o fato de que as hortas contribuem para a promoção de uma fonte de renda extra e alimentação saudável para a população em situação de instabilidade socioeconômica (GRATÃO *et al.*, 2015).

Os resultados da Pesquisa de Beraldo *et al.* (2019) destacam que cada horta comunitária possui um gestor comunitário escolhido entre os beneficiários do programa, este tem o dever de manter, com a cooperação de todos os demais beneficiários, a ordem local. Esse gestor tem a competência de intermediar a relação entre os demais beneficiários do programa e a Administração Pública sempre que houver necessidade. Além do papel social com a geração de renda para 455 famílias envolvidas no projeto, de acordo com os técnicos do SEDER, os produtores são orientados para utilizarem alternativas baseadas em biodefensivos indicados em uma cartilha elaborada pela própria secretaria.

Assim, as hortas comunitárias existentes na cidade garantem à população uma ótima alternativa para compra de produtos frescos produzidos de forma sustentável. Além de alimentos como couve e alface, alguns horticultores produzem também plantas medicinais e ervas aromáticas para o próprio consumo e também para a venda. Quanto

ao perfil socioeconômico dos beneficiários do programa, os resultados da pesquisa de Beraldo et al. (2019) apontam no mesmo sentido de Gratão *et al.*, (2015), sendo a maioria dos beneficiários do programa mulheres, cerca 71%, com idade entre 40 a 69 anos.

Sendo que 93% dos beneficiários do programa não participam de nenhum tipo de associação ou cooperativa, esse fato deve refletir na busca de melhorias e acesso a outros tipos de políticas públicas já que não são organizados. Em relação à comercialização, a maioria dos produtores das hortas urbanas em Palmas – TO, cerca de 70%, vendem os alimentos produzidos nas hortas. Sobre o destino da produção, os resultados da pesquisa de Beraldo et al. (2019) apontam que a maioria dos beneficiários do programa, cerca de 37%, vendem a produção excedente direto para o consumidor, ou seja, são destinadas a comunidade local, feirantes, restaurantes. Supermercados, entre outros e não fazem entregas por falta de um meio de transporte e local apropriado para armazenamento da produção.

Diante de tal fato, destaca-se a importância de se articular outras Políticas Públicas de Segurança Alimentar. Como também buscar outras formas de comercialização para os produtos dessas hortas, que ofereçam mais chances de ganho financeiro, tais como programas institucionais, como por exemplo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Sobre a perspectiva socioambiental e as tecnologias adotadas pelos beneficiados do Programa Hortas Comunitárias, Beraldo *et al.* (2019) ressaltam o fato de que 91% das embalagens utilizadas para a comercialização das hortaliças são sacolas plásticas de supermercado reaproveitadas pelos produtores. Cabe mencionar o fato de que as hortas comunitárias estão em áreas do município, e sobre o uso dos recursos naturais tais como, a água um dos fatores essenciais para a produção de alimentos os resultados demonstram que em sua maioria, os beneficiários estão satisfeitos com a oferta e acesso à água. 50% dos beneficiários qualificam o acesso, qualidade e distribuição desse recurso nas hortas comunitárias como bom.

Dessa forma, os beneficiários de políticas e programas que estimulam a produção de alimentos dentro do perímetro urbano, aliados a outras políticas públicas de combate a insegurança alimentar são importantes não só na dimensão

socioeconômica como também na dimensão ecológica, por serem capazes de promover inovações e dar respostas a questões socioeconômicas e ambientais e promover o crescimento sustentável a longo prazo. Tais fatos contrariam as dos Neomalthusianos e comungam com a Teoria Reformista ou marxista, pressupõe que os problemas socioeconômicos são causados pelas desigualdades econômicas.

Assim, sobre a questão de se ainda cabe utilizar as Teorias Neomalthusianos para explicar a fome no mundo? Inicialmente proposta neste trabalho foi respondida a medida que só ela não explica conforme mencionado anteriormente. Já a outra questão de como estão sendo tratadas as políticas de segurança alimentar no contexto regional, o que se observou é que há sim diversas políticas públicas, mas a produção de alimentos por meio da agricultura urbana vem se tornando um importante mecanismo para o desenvolvimento sustentável.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As primeiras ideias elaboradas acerca do combate a fome preconizavam que a fome era resultado em grande parte do ser humano não ser capaz de produzir o suficiente para si. Séculos depois, com inúmeros avanços tecnológicos e técnicas mais eficientes, a produção de alimentos excede as necessidades humanas, mas o problema da fome ainda persisti.

Sobre o objetivo principal proposto neste trabalho de compreender o desenvolvimento do combate à fome, os desafios e a participação da agricultura urbana. Entende-se que a fome atualmente, não é resultado de escassez, ela se apresenta na pobreza, na má nutrição. Para resolve-la, é necessário um novo modelo que apresente maior oportunidade de acesso aos alimentos. Este modelo, deve estar adaptado para realidade da população brasileira que vive em sua maioria nos centros urbanos, além das condições de baixo impacto ambiental, sustentabilidade e ecologia.

A agricultura urbana pode ser um passo nessa direção, uma vez que aproxima a produção de alimentos de seus consumidores, incentiva a sustentabilidade e o aumento na qualidade dos alimentos, dado que manejo das áreas utilizadas deverá ser feito de forma a preservá-las para uso contínuo. Mas sua maior contribuição é à inserção social de populações marginalizadas, que muitas vezes se concentram nas áreas mais pobres das cidades, inclusive aqueles que tiveram que deixar o meio rural, substituídos pela automatização nas lavouras, além de funcionar como uma rede de segurança contra a fome.

Quanto ao objetivo de mapear as principais políticas públicas de combate a fome no Brasil, descrevendo suas contribuições para a segurança alimentar. Finalizando, destaca-se ainda a necessidade do apoio do poder público através de políticas e ações contínuas e consistentes que permitem a Agricultura Urbana e Periurbana se desenvolver e se tornar mais eficiente.

REFERÊNCIAS

1. ALENCAR, Álvaro Gurgel de. Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília , v. 44, n. 1, p. 137-144, Junho 2001.
2. AQUINO, Adriana Maria de; ASSIS, Renato Linhares de. **Agricultura orgânica em áreas urbanas e periurbanas com base na agroecologia**. *Ambient. soc.*, Campinas , v. 10, n. 1, p. 137-150, June 2007 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2007000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11 Nov. de 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2007000100009>.
3. ARRAES, Nilson Antônio Modesto; CARVALHO, Yara Maria Chagas de **AGRICULTURA URBANA E AGRICULTURA FAMILIAR: interfaces conceituais e práticas** . *Informações Econômicas*, SP, v. 45, n. 6, nov./dez. 2015. Acesso em: 11 de nov de 2019. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftpiea/publicacoes/ie/2015/tec2-1215.pdf>.
4. BELIK, Walter; SILVA, José Graziano Da; TAKAGI, Maya. **Políticas de combate à fome no Brasil. São Paulo Perspec.**, São Paulo , v. 15, n. 4, p. 119-129, Dez. 2001.
5. BERALDO, K. A; BARBOSA, G. F.; COUTO, J. J DA SILVA. **O Avanço da Agricultura Urbana no Município de Palmas-Tocantins**. 57º. CONGRESSO SOBER - Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Ilhéus - BA, 21 a 25 de julho de 2019.
6. BOCCHI, Carmem Priscila. **A EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA DO CONSEA NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**. III Congresso Consad de Gestão Pública. 2010.
7. CERESAN. **SEGURANÇA ALIMENTAR E FOME NO BRASIL -10 ANOS DA CÚPULA MUNDIAL DE ALIMENTAÇÃO**. Relatórios Técnicos do Centro de Referência em Segurança Alimentar e nutricional, 2006.
8. DUBLIN, A; Santana, G. **A realização de levantamentos de sistemas alimentares urbano-regionais: Levantando e planejando sistemas alimentares urbano-regionais**. *Urban Agriculture Magazine*. Ed. Maio de 2018.
9. EMBRAPA. **Agroecologia: princípios e técnicas para uma agricultura orgânica sustentável** / editores técnicos, Adriana Maria de Aquino, Renato Linhares de Assis. – Brasília, DF : Embrapa Informação Tecnológica, 2005.

10. FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y La Alimentación/Departamento de Agricultura. **Cuestiones de la agricultura urbana**. Disponível em: <<http://www.fao.org/ag/esp/revista/9901sp2.htm>>. Acesso em 31 de agosto de 2018.
11. FAO, IFAD, UNICEF, WFP e WHO. 2018. The State of Food Security and Nutrition in the World 2018. Building climate resilience for food security and nutrition. Rome, FAO. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.
12. FAO. **A short history of FAO**. Disponível em: <http://www.fao.org/about/en/>. Acesso em: 27/02/2019.
13. FONTANA, Raphael Luiz Macêdo; Costa, Sylvania Santana; Silva, José Adailton da; Rodrigues, Barroso Auro de Jesus. **Teorias demográficas e o crescimento populacional no mundo**. Caderno de graduação: Ciências Humanas e Sociais Unit, Aracaju, v. 2, n.3, p. 113-124, Março 2015.
14. HOFFMANN, Rodolfo. Programa bolsa família: uma década de inclusão e cidadania. Ipea, p.207-216, 2013. Transferência de renda e desigualdade no Brasil (1195-2011)
15. HOLT-GIMÉNEZ, Eric; SHATTUCK, Annie; ALTIERI, Miguel; HERREN, Hans GLIESSMAN, Steve. **We Already Grow Enough Food for 10 Billion People ... and Still Can't End Hunger**, Journal of Sustainable Agriculture, 36:6, p. 595-59. 2012.
16. JACCOUD, L. Programa Bolsa Família: Proteção social e combate à pobreza no Brasil. Revista do Serviço Público Brasília, Brasília v.64, n. 3, 2014. p. 291 – 307,
17. KARANJA, Nancy; NJENGA. Mary. **Estado do Mundo 2011 - Inovações que Nutrem o Planeta**. Instituto Worldwatch, Ed 1, p.109-120, 2011.
18. LARCHER, Marcello e TRIBOLI, Pierre. **Câmara aprova Política Nacional de Agricultura Urbana**. Câmara dos Deputados. 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/527345-camara-aprova-politica-nacional-de-agricultura-urbana/>. Acesso em 25 de Nov de 2019
19. MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; MARQUES, Susana. **Caderno Segurança Alimentar**. Montpellier: Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme, Red Agriculturas Campesinas, Sociedades y Globalización (APM), 2001.
20. MANIGLIA, E. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura

- Acadêmica, 2009. 277 p. ISBN 978-85- 7983-014-3. Available from SciELO Books. 9.
21. MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa: Planejamento, execução e amostragens**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
22. MENDES, F. C, 2012. Políticas e inovações para a agricultura urbana: estudo dos casos de Nova Iguaçu (Rio de Janeiro - Brasil), Rio Cuarto (Córdoba - Argentina) e Sevilha (Andalucía - Espanha).2012.
23. NASCIMENTO, Amália Leonel; ANDRADE, Sonia Lúcia L. Sousa de. **Segurança alimentar e nutricional: pressupostos para uma nova cidadania?. Cienc. Cult.**, São Paulo , v. 62, n. 4, p. 34-38, Oct. 2010 . Available from <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252010000400012&lng=en&nrm=iso>. access on 24 Nov. 2019.
24. Pena, Rodolfo F. A. **Teoria Neomalthusiana**. Disponível em: <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/teoria-neomalthusiana.htm>. Acesso em: 12 de out de 2019.
25. Portal da Agricultura Urbana e Periurbana. **A importância da Agricultura Urbana e dos sistemas alimentares urbano-regionais**, 2019 disponível em <http://www.agriculturaurbana.org.br/>. Acesso em 12 de nov de 2019.
26. ROSA, Pedro Paulo Videiro. **Políticas públicas em agricultura urbana e periurbana no Brasil**. Revista Geográfica de América Central Número Especial EGAL pp. 1-17, 2011- Costa Rica II Semestre 2011
27. SANTANDREU, A. LOVO, I C. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção - Identificação e caracterização de iniciativas de AUP em regiões metropolitanas brasileiras**. REDE – IPES/RUAF, 2007.
28. VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula**. *Rev. Nutr.* Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, Ago. 2005.
29. VEIGA, José Eli e CECHIN, Andrei D. **Introdução In Economia socioambiental**/VEIGA, Eli José, organizador – São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2009.