

**AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA:
LIMITES E POSSIBILIDADES DE CONSTITUIÇÃO DE UM SISTEMA
AGROALIMENTAR LOCALIZADO NO MUNICÍPIO DE TERESINA – PI**

**URBAN AND PERI-URBAN AGRICULTURE: limits and possibilities of setting up of
agrifood system in the municipality of Teresina-PI**

Sergio Luiz de Oliveira Vilela

Embrapa Meio-Norte, Área de Socioeconomia, Engenheiro Agrônomo, Pesquisador Dr. em
Ciências Sociais. Teresina-Piauí, Brasil. E-mail: sergiovilela13@yahoo.com.br e
sergio.vilela@embrapa.br

Maria Dione Carvalho de Moraes

Universidade Federal do Piauí, Departamento de Ciências Sociais, Socióloga, Prof^a. Dr^a em
Ciências Sociais. Teresina-Piauí, Brasil. E-mail: mdione@superig.com.br

Resumo: Este artigo trata da importância da Agricultura Urbana e Periurbana (AUP), em especial, dos desafios de sua gestão e a decorrente necessidade de institucionalização de um Sistema Agroalimentar Localizado (SAL) como instrumento desta gestão, visando a situar esta atividade produtiva na agenda de políticas de desenvolvimento. Em Teresina, a concentração de 46 hortas, ocupando quase 140 hectares, no interior de uma mesma cidade, apresenta os requisitos básicos para a constituição de um SAL. A pesquisa bibliográfica pertinente, aliada ao conhecimento empírico da realidade, possibilitou concluir que a adoção de um SAL – não redutível ao caso de Teresina – coloca-se como medida profícua para, nesta cidade, fazer frente a transformações necessárias no âmbito da AUP, como parte significativa da agenda de planejamento municipal.

Palavras-chave: agricultura urbana e periurbana, políticas públicas, segurança alimentar, sistema agroalimentar localizado.

Abstract: This article call the attention to the importance of Urban and Periurban Agriculture – UPA in particular the challenges of management and the resulting need for institutionalizing a Agrifood System Located – SAL – as a tool of this management, aiming to situate this productive activity on the agenda of development policies. In Teresina, the concentration of 46 gardens, occupying almost 140 acres within the same city, presents the basic requirements for the establishment of a SAL. The relevant literature, combined with empirical knowledge of reality, made it possible to conclude that the adoption of a SAL – not reducible to the case of Teresina – puts as fruitful measure to this city, to face the necessary changes within the UPA, as significant part of the agenda of municipal planning.

Keywords: urban and periurban agriculture, public policy, food security, local agri-food system.

Recebido em 11 de outubro de 2013 e aprovado em 02 de maio de 2014

1 Introdução

A abordagem da temática Agricultura Urbana e Periurbana, na perspectiva de constituição de um Sistema Agroalimentar Localizado, deve considerar que políticas de alimentação/nutrição, datam da segunda metade do século XX. Para Salay (1993) as ações, neste campo, podem ser, em larga medida, categorizadas em três períodos: um primeiro, o das “abordagens estreitas”, vigoraria até início dos anos 1970 e, com predominância de propostas de ações governamentais de teor limitado seja no que tange à percepção das causas seja pelas medidas sugeridas; um segundo momento, que a autora denomina “período da nutrição no contexto multidisciplinar”, já nos anos 1970, quando se tentou a inclusão de objetivos nutricionais na política de desenvolvimento, numa perspectiva multidisciplinar, fosse na apreensão da situação nutricional, fosse na indicação de medidas de correção, com o foco nas causas da desnutrição como base para ações públicas de corte alimentar; em um terceiro momento, o dos “sistemas alimentares limitados e abrangentes”, nos anos 1980, o foco – com vistas a uma política de alimentação – recaía na análise de como os sistemas alimentares influenciavam na desnutrição.

Até os anos 1970, nos países em desenvolvimento, modalidades diferenciadas de ações ocorreram, nos prenúncios do que hoje conhecemos como Política de Segurança Alimentar. Algumas, pontuais: programas de suplementação alimentar, em especial, através da merenda escolar – medidas tomadas por países europeus no final do século dezoito – e programas para grupos específicos, como mães e crianças. Outras, desenvolvidas por organismos internacionais no fomento a linhas de ação pública, voltaram-se para a oferta alimentar, em termos quantitativo e qualitativo, com o foco no *déficit* protéico. Por exemplo, o Plano Mundial Indicativo para o Desenvolvimento Agrícola da FAO que investiria, ainda, na formulação de programas de produção de alimentos, buscando situar os planos de desenvolvimento agrícola no contexto de planos de desenvolvimento econômico e social. Assim, “o processo da Revolução Verde passou a ser visto, tecnicamente, como resolução da crise alimentar nos países em desenvolvimento. A isto, somavam-se investidas baseadas na perspectiva de reduzir o *gap* protéico” (SALAY, 1993).

Na primeira metade dos anos 1970, a Conferência Mundial da Alimentação, realizada em Roma, em 1974, propôs tratar o problema nutricional em contexto multidisciplinar, relacionando-o à pobreza, e sugerindo soluções como a inclusão de objetivos nutricionais nas políticas de desenvolvimento. “Ultrapassavam-se os limites do princípio do efeito *trickle-down*, com diversas linhas voltadas a pensar objetivos sociais nas políticas econômicas. Assim, crescimento com distribuição, satisfação das necessidades básicas da população, ecodesenvolvimento, etc, passaram a fazer parte dos debates na arena pública” (SALAY, 1993). A FAO e a OMS desenvolveriam a Metodologia de Estratégias de Alimentação e Nutrição no Desenvolvimento Econômico que variou desde emprego de classificação nutricional, a planejamento *bottom up*. Nos anos 1980, observam-se respostas operacionais às dificuldades políticas e administrativas de implantar o planejamento

nutricional integrado, além de novas variáveis na análise do problema alimentar, como urbanização rápida, e participação da mulher na força de trabalho. O foco passa a ser segurança alimentar, com análises ora mais estreitas, ora mais abrangentes, do sistema alimentar (SALAY, 1993).

A partir dos anos 1990, o conceito de segurança alimentar e nutricional, usado pela primeira vez nos países europeus no pós-Segunda Guerra Mundial, entra para a agenda de ações para redução da fome no período de ajuste estrutural (SOUZA; BELIK, 2012), na América Latina, quando a recessão econômica atingiu, com muita força, áreas rurais desta região.

A partir de 2003, o governo brasileiro institucionalizou medidas baseadas em um conjunto de discussões que vinham sendo desenvolvidas pela sociedade civil, sob a coordenação do Sociólogo Herbert de Souza, Betinho, culminando na elaboração do Projeto Fome Zero. A proposta original do projeto era a adoção de ações estruturadas e estruturantes voltadas a um combate sistemático à fome, como mostra o quadro 1.

Quadro 1 – Esquema das propostas do Projeto Fome Zero

POLÍTICAS ESTRUTURAIS		
<ul style="list-style-type: none"> - Geração de renda e emprego - Intensificação da reforma agrária - Previdência social universal - Bolsa escola e renda mínima - Incentivo à agricultura familiar 		
POLÍTICAS ESPECÍFICAS		
<ul style="list-style-type: none"> - Programa Cupom de Alimentação - Ampliação do PAT - Doação cestas básicas emergenciais - Combate à desnutrição infantil e materna - Manutenção de estoques de segurança - Ampliação da merenda escolar - Segurança e qualidade dos alimentos - Educação para o consumo e Educação alimentar 		
Áreas rurais	Pequenas e médias cidades	Metrópoles
<ul style="list-style-type: none"> - Apoio à agricultura familiar - Apoio à produção para autoconsumo 	<ul style="list-style-type: none"> - Banco de alimentos - Parcerias com varejistas - Modernização dos equipamentos de abastecimento - Novo relacionamento com supermercados - Agricultura urbana 	<ul style="list-style-type: none"> - Restaurantes populares - Banco de alimentos - Parcerias com varejistas - Modernização dos equipamentos de abastecimento - Novo relacionamento com as redes de supermercados

Fonte: Instituto Cidadania, 2001.

No início do primeiro governo (2003-2006) do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). O principal instrumento de intervenção deste ministério foi a reunião de vários mecanismos de transferência de renda (Programas Bolsa Escola, Auxílio Alimentação, e Vale Gás) em um único que passou a se chamar Programa Bolsa Família, a partir de 2003. Paralelamente, outros ministérios passaram a construir novos instrumentos de intervenção, como ocorreu no Ministério do Desenvolvimento

Agrário, onde o principal programa voltado para a agricultura, o Pronaf¹, foi ampliado e vários outros foram criados.

Pela primeira vez, no Brasil, o conceito de segurança alimentar deixou de se restringir a ações pontuais de combate à fome e passou a incorporar e institucionalizar um conjunto de instrumentos, programas, ações estruturantes (Programa “Luz para Todos”; construção de cisternas no semiárido brasileiro; aumento real do salário mínimo, de 350 dólares em 2003, para 650 dólares em 2012) que se propunham a movimentar a estrutura da pirâmide social, estreitando a sua base e alargando seu meio. Embora dados atuais apontem para êxitos desta estratégia, ainda há programas que carecem de melhor desempenho, dentre eles, os de abastecimento, educação alimentar e nutricional, e agricultura urbana (BELIK, 2012).

Nesta direção, a agricultura no meio urbano, segundo o Comitê de Agricultura (COAG, 1999), pode contribuir significativamente para aumentar a quantidade de alimentos disponíveis, otimizar a oferta de alimentos frescos, oferecer oportunidades de geração de ocupação e renda, ampliar a segurança alimentar, seja pelos alimentos que possa produzir, seja por – através da geração de renda – possibilitar a aquisição dos não produzidos. Daí, ser um tema incorporado na agenda pública voltada às questões relativas às novas relações rural/urbano, das cidades e seu entorno, do desenvolvimento territorial, enfim, da produção e consumo de alimentos, abastecimento, e sistemas agroalimentares localizados.

Consoante com o exposto, o objetivo deste artigo é analisar limites e possibilidades da adoção/incremento de políticas públicas de suporte à agricultura urbana e periurbana, de maneira a potencializar seu desenvolvimento. A abordagem, aqui desenvolvida, é ilustrada a partir da experiência do município de Teresina e busca oferecer bases para o debate público sobre a incorporação, pelos poderes públicos (municipal, estadual e federal), da agricultura urbana e periurbana no planejamento territorial, na perspectiva de constituição de sistemas agroalimentares localizados.

A metodologia utilizada contempla uma triangulação de dados, a partir de revisão de literatura, pesquisa documental (dados secundários), e conhecimento empírico da realidade. Na revisão de literatura, pela qual se organiza o referencial teórico sobre a temática, a categoria agricultura urbana e periurbana foi conceituada com base em fontes como: SD/FAO (1997); Mougeot (2000); Companioni, Páez, Ojeda e Murphy (2001); Drescher (2001); Cabannes Y Dubbeling (2001); Aquino (2002); GNAU (2002); Roese (2003); Silva (2006); Aquino e Assis (2007); Locatel e Azeredo (2010); Rosa (2011); Vilela e Moraes (2013), PNUD (2013); RUA Foundation, ([s/d]). No que concerne à categoria Sistema Agroalimentar Localizado (SAL), esta tem base conceitual em Muchnik e Sautier (1999); Lins (2006); Specht e Rückert (2008); Vilela e Moraes (2013). Fontes documentais: Teresina (1999); IBGE (2000; 2010); Teresina “Agenda-2015” (2002); Teresina/SDR (2011) e dados secundários de pesquisas Trajano e Lopes (2009), possibilitaram construir argumentos através do uso de quadros e tabelas. No que tange ao conhecimento empírico da realidade, visitas a hortas comunitárias em Teresina, reuniões com horticultores e técnicos, e elaboração de projetos, possibilitaram levantamentos de informações para construção de dados, com apoio da equipe técnica da Superintendência de Desenvolvimento Rural, da Prefeitura Municipal de Teresina, sob gestão/coordenação de um dos autores deste artigo, para o Programa de Desenvolvimento Rural – PDR (TERESINA, 2011), de cuja elaboração ambos autores participaram.

¹ Os recursos para financiamento da produção agrícola vinculados ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foram ampliados de cerca de R\$ 2,5 bilhões, na safra 2002/2003 para mais de R\$ 21 bilhões, na safra 2013/2014, de acordo com <http://www.fetaesc.org.br/noticias/plano-safra-traz-mudancas-para-a-safra-201314/>.

O artigo está organizado em três seções, além desta introdução: Na seção 2 são analisados os limites e as possibilidades de utilização do conceito de “Sistemas Agroalimentares Localizados”, no âmbito da agricultura urbana e periurbana, tendo como referência a prática desta atividade no município de Teresina. Na seção 3, focalizam-se condições concretas de implantação de um sistema agroalimentar localizado no município de referência (Teresina), avançando-se para a proposição de uma agenda de políticas públicas. Na seção 4, são feitas as considerações finais na perspectiva de uma síntese da análise proposta.

2 Agricultura urbana como sistema agroalimentar localizado

2.1 Sobre a importância crescente da agricultura urbana e periurbana

No contexto atual de progressiva intensificação da urbanização, a presença da agricultura urbana e periurbana ressurge, no mundo, como uma das respostas a problemas gerados por este mesmo processo, sobretudo, na medida em que a problemática da falta de alimentos entrou na agenda das grandes instituições mundiais e dos governos (PEREIRA et al., 2011). Nestas circunstâncias, dentre as diversas possibilidades de combater a miséria e a fome, as atividades desta agricultura tornam-se ferramentas estratégicas no enfrentamento de certas dimensões da questão social, sobretudo, relacionadas à promoção de trabalho, emprego, renda, e ao suprimento de carências alimentares. Práticas agrícolas urbanas, em suas variadas possibilidades de produção de alimentos através de técnicas de hidroponia e de organoponia, em áreas com solos poluídos ou de aterros, hortas caseiras, hortas coletivas, produção de vegetais utilizando cercas que circundam comunidades, cultivo hortícola em vasos, em pneus, em garrafas tipo *pet*, criação de pequenos animais, existem, hoje, em várias cidades do Brasil e do mundo, em escala que não mais pode ser subestimada.

Trata-se de uma atividade que aproveita espaços domésticos e públicos para a produção de alimentos, plantas medicinais e ornamentais, além da criação de pequenos animais. O conceito de agricultura urbana amplia-se quando se incorporam as contribuições desta prática para o meio ambiente e para a saúde humana, para a segurança alimentar, para o desenvolvimento da biodiversidade, e melhor aproveitamento dos espaços (MACHADO; MACHADO, 2002). Dentre as categorias de produtos criados ou cultivados, observam-se múltiplas possibilidades (Quadro 2).

Em que pese a presença incontornável da agricultura urbana e periurbana, no mundo contemporâneo, persiste a tradicional associação entre agricultura e meio rural no imaginário social, promovendo, nos dias atuais, certa “impressão de incompatibilidade entre agricultura e meio urbano” (AQUINO; ASSIS, 2007, p. 138). Os conceitos de agricultura urbana e agricultura periurbana, constituem um campo ainda difuso, sobretudo, no que tange à efetivação de políticas públicas, em que pese a inegável importância e presença desta agricultura no mundo contemporâneo, despertando crescente interesse de gestores públicos, pesquisadores e responsáveis por elaboração dessas políticas².

Quadro 2 – Sistemas de produção e produtos da agricultura urbana e periurbana

SISTEMAS	PRODUTOS	LOCALIZAÇÃO	TÉCNICAS
----------	----------	-------------	----------

² Ver: <http://www.agriculturaurbana.org.br/RAU/AUrevista.html>, Machado e Machado (2002), FAO (1999).

Aquicultura	Peixes, frutos do mar, algas marinhas	Lagos, riachos, estuários, lagunas e zonas pantanosas	Criação em gaiolas ou em viveiros
Horticultura	Agrícolas, frutos, flores e medicinais	Jardins, parques, espaços urbanos rurais e peri-urbanos	Cultivo protegido, hortas, hidroponia e canais de cultivo
Agrofloresta	Combustíveis, frutas, sementes, compostos, materiais para construção	Ruas, jardins, áreas de encostas, cinturões verdes, parques e zonas agrícolas	Arborização de ruas Implantação de pomares
Criações	Leite, ovos, carne, estrume, peles e pelo	Áreas de encostas e espaços periurbanos	Criação em confinamento
Diversificados	Plantas ornamentais, flores e plantas exóticas	Serras e parques	Cultivo protegido, plantas envasadas e canteiros suspensos

Fonte: Vilela e Moraes (2013), com base em SD/FAO, 1998.

De todo modo, são categorias identificáveis em um lugar no qual a agricultura integra-se ao sistema econômico e ecológico urbano e, ao mesmo tempo, interrelaciona-se à agricultura rural (ADAM, 1999; MOUGEOT, 2000). Sobretudo nos grandes centros, a dificuldade de definição acentua-se pelo fato de o ambiente rural ser percebido, ainda, de forma distorcida como espaço homogêneo e subdesenvolvido, atrasado, rústico, rude ou simplesmente agrário (ALBUQUERQUE; PIMENTEL, 2004; MORAES, 2011).

Ao mesmo tempo, em especial, no campo das ciências sociais (WANDERLEY, 2000; SILVA, 2002; VEIGA, 2002; CARNEIRO, 2012; MORAES, 2011; MORAES; VILELA, 2013; WANDERLEY; FAVARETO, 2013), a relação urbano-rural vem recebendo novas análises, no sentido de estes espaços não serem mais vistos de forma dicotômica mas, sim, complementar: cidade e seu entorno; campo e cidade. Neste contexto, temas como agricultura urbana, agricultura periurbana, e agricultura rural, também entram em diálogo, no plano conceitual, para além das tentativas simplistas de opor políticas sociais e políticas econômicas, respectivamente, relacionadas à agricultura urbana e à agricultura rural. A existência de redes como a *Resource Center on Urban Agriculture & Food Security* (RUA) é um exemplo desta mirada, tanto pela própria existência da rede quanto pela publicação da Revista de Agricultura Urbana (*Urban Agriculture Magazine*), digital, que funciona como plataforma de trocas de informações (pesquisas, experiências, projetos, análises de políticas) e debates sobre agricultura urbana e periurbana.

A complexidade do tema recrudescer no atual momento histórico tendo em vista um aparente paradoxo entre a tendência de adensamento habitacional no espaço urbano que traz consigo a crescente valorização do solo urbano, a poluição do ar nos grandes centros, a pressão sobre o uso da água potável, a violência urbana crescente, a intensa pressão política favorecida pela proximidade do aparelho estatal.

Esta realidade contemporânea traz desafios práticos, políticos, socioeconômicos, culturais os quais, por sua vez interpelam as teorias a produzirem novas ferramentas conceituais na abordagem deste fenômeno de significativa relevância multidimensional. Impõe-se refletir sobre esta realidade, buscando pistas para o debate público do tema, alinhando novas possibilidades de melhor compreensão da situação com vistas à construção de políticas públicas consequentes. O desafio amplia-se, principalmente, quando se tem em conta a multiplicidade de características da agricultura urbana e periurbana, em função da localização geográfica, do caráter de pertencimento do solo (público ou privado), das especificidades socioculturais de produtores envolvidos, da sua relação com o poder público em cada local, entre outros fatores.

As nuances contemporâneas da agricultura urbana e periurbana, como objeto de estudo, provocam o debate político e acadêmico, na perspectiva de inserir tal atividade, definitivamente, nas

agendas de planejamento e gestão pública, bem como contribuir para ampliação da reflexividade sobre o tema, com base em casos concretos. Sobretudo, considerando que a prática da agricultura urbana e periurbana dá-se em um ambiente sociopolítico diferente do da agricultura rural e, ao mesmo tempo, em uma situação de complementaridade, porquanto não se trata de substituir a agricultura rural pela urbana e periurbana.

2.2 Desafios à prática da agricultura urbana e periurbana

No imaginário social – incluindo-se o da gestão pública – perdura até os dias atuais uma visão dicotômica da relação rural-urbano, no Brasil, via de regra, demarcado pela hierarquia que hegemoniza o urbano, associado a serviços e industrialização, em oposição ao rural, visto como espaço estritamente agrícola e de dependência dos serviços urbanos. De fato, como lembra Favaretto (2007), é notória a prevalência histórica do rural como centro ideológico do mundo luso-brasileiro, até fins do século XIX, quando emergia uma sociedade crescentemente urbanizada. As cidades, no processo de urbanização nacional, guardam relações com o mundo rural, as quais se expressam tanto como realidades físicas, quanto materializadas em formas de vida e de mentalidade. Esse processo de integração, que redundava da dominância do mundo urbano, ganha contornos de uma síntese peculiar da diluição e persistência do rural no urbano. No caso, uma constante interpenetração demarcada por vieses patrimonialistas e patriarcalistas das instituições, na forma de ideologias que interagem, dialeticamente, presididas pelo polo urbano.

Uma das cristalizações deste imaginário é um contrabando ideológico que incide de forma desastrosa no planejamento da gestão pública do espaço urbano. Em que pesem significativas mudanças observadas na relação rural/urbano no Brasil, a gestão pública, muitas vezes, ainda ignora os problemas da cidade concreta, preferindo deter-se na regulamentação/legislação rigorosa do uso do solo e zoneamento urbanos voltados para o mercado imobiliário. Em decorrência, observa-se pouco interesse na busca de soluções para problemas enfrentados por quem habita o espaço citadino em ocupações ilegais de terras; constrói sua casa sem atender às exigências urbanísticas; utiliza seu lote urbano; periurbano para exploração agrícola. E tudo isto, observa-se em muitas cidades, sobretudo, naquelas que exercem atração e cujo contingente habitacional encontra-se ampliando-se (LOCATEL; AZEREDO, 2010).

É conhecido, no Brasil, o processo que promoveu o deslocamento populacional do campo para as cidades, sem que muitos dos centros urbanos tivessem a capacidade para absorção dessa população que, na sua grande maioria, encontra-se sem acesso à infraestrutura básica de serviços (educação, saúde, saneamento básico) e ao mercado de trabalho. Essa população, em situação de liminaridade socioeconômica, busca estratégias de sobrevivência, dentre as quais práticas provenientes de modos de vida rurais, como o cultivo agrícola, com vistas à sobrevivência na cidade³. (LOCATEL; AZEREDO, 2010).

Estudo publicado pelo PNUD, em 1996, sob o título *Urban Agriculture: food, Jobs, and sustainable cities*, registra a persistência de obstáculos ao desenvolvimento de práticas consideradas rurais, como a agricultura, no ambiente urbano, vistas como heranças do passado, anacrônicas, e que deveriam ser substituídas por atividades de outra espécie. No entanto, tais práticas tornam-se cada vez mais presentes em vários países do mundo⁴, sendo vistas como novos elementos da paisagem urbana e não mais como arcaísmo. Inclusive, no Brasil, observa-se mudança de mentalidade no

³ A propósito, ver Branco e Alcântara (2012), sobre hortas da ONG “Cidades sem Fome” implantadas em terrenos disponíveis na zona leste de São Paulo.

⁴ Países, como Cuba, além de outros do Continente Africano, são exemplos de casos bem sucedidos na prática da agricultura urbana e periurbana. A propósito ver, dentre outros, Ruaf Foundation (s/d); Aquino (2002); Cabannes y Dubbeling (2001); Companioni, Páez, Ojeda y Murphy (2001); Drescher (2001); GNAU (2002). Para uma comparação entre Brasil e EUA, ver Branco e Alcântara (2012).

sentido de integrar as referidas práticas ao planejamento urbano de geração de trabalho, emprego e renda, de abastecimento, de melhoria alimentar e nutricional, e de sustentabilidade ambiental. Assim, o conceito de agricultura urbana e periurbana, gradualmente, passa a referir um conjunto de práticas agrícolas no espaço urbano (VILELA; MORAES, 2013).

Esta agricultura varia de acordo com os tipos de atividades econômicas, localização, tipos de áreas onde é praticada, escala, sistema de produção, categorias de produtos e sua destinação. De acordo com Mougeot (2000), ela é praticada dentro (intra-urbana) ou na periferia (periurbana) dos centros urbanos (pequenas, médias, grandes cidades), onde se cultiva, produz, cria, processa, e distribui, uma variedade de produtos alimentícios, (re)utilizando, largamente, recursos humanos e materiais, produtos e serviços encontrados na e em torno da área urbana. Tais atividades oferecem recursos humanos e materiais, produtos e serviços para essa mesma área urbana. Na tentativa de diferenciá-la da agricultura rural, Roese (2003) destaca que a área disponível para o cultivo é restrita; o conhecimento técnico dos agentes produtores envolvidos diretamente é escasso; não há possibilidade de dedicação exclusiva; a produção destina-se, via de regra, ao consumo próprio; há grande diversidade de cultivo e; normalmente não é requisito para este padrão de agricultura a obtenção de lucro. No entanto, não se pode ignorar a existência de produtores de hortaliças os quais produzem em terrenos urbanos, dedicando-se, exclusivamente, a essa atividade com finalidade comercial lucrativa.

Como diversos outros elementos da cidade, a AUP é fruto da ação humana e objeto de representações e sentidos, em construções simbólicas nem sempre conscientes. Para Aquino e Assis (2007), não é a localização urbana que distingue esta agricultura da rural, senão o fato de estar integrada e interagir com o ecossistema urbano. Um olhar sobre as práticas desta agricultura e de suas imbricações pode servir de fonte para compreensão das injunções políticas, econômicas, sociais e urbanísticas das quais as cidades são objeto (SILVA, 2006).

Analisadas singularmente, as várias experiências de agricultura urbana e periurbana representam pequenas porções de território e podem expressar movimentos políticos contemporâneos que se relacionam com outras lutas socioespaciais (estrutura fundiária urbana e rural), socioeconômicas (geração de renda e ocupação) e socioambientais (busca por alimentos mais saudáveis). Individualmente, ou através de grupos organizados, atores sociais buscam a ressignificação das suas relações com o meio, seja por fatores econômicos (autoconsumo), ou culturais (representação das práticas agrícolas). Assim, a revalorização da AUP sofre a influência positiva desses fatores, bem como da emergência da consciência ecológica por que passa a civilização contemporânea (ROSA, 2011).

Esta complexa teia de atores, relações, e processos, desafia a literatura especializada no que tange a uma abordagem das relações sociopolíticas contemporâneas que envolvem a relação campo/cidade e suas agriculturas. Seja positivamente, no âmbito das políticas públicas de segurança alimentar e de meio ambiente, seja negativamente, no âmbito dos fenômenos sociais contemporâneos que se transformam em gargalos para o desenvolvimento, como a valorização crescente do solo urbano, os problemas relativos à segurança pública, o insuficiente empoderamento de grupos sociais diretamente envolvidos, o desconhecimento (ou negligência) da importância deste fenômeno pelo poder público local.

2.3 Agricultura urbana e periurbana como sistema agroalimentar localizado: o caso de Teresina-Pi

Nesta abordagem que supõe uma revisão da espacialidade urbana, o desafio é pensar como uma determinada localidade insere-se nesta espacialidade, no jogo político dos processos de territorialização e territorialidades. Assim, impõe-se a questão de quais limites e possibilidades de

inserção de grupos sociais e econômicos, de locais e de regiões, em um ambiente produtivo e de consumo redefinido pelas transformações sociais globais as quais incidem na relação rural/urbano, gerando novas atribuições à cidade e suas populações. Uma dessas novas atribuições é a agricultura urbana e periurbana que pode ser vista, territorialmente, como Sistema Agroalimentar Localizado (LINS, 2006; SPECHT; RÜCKERT, 2008), categoria que emerge, em 1998, na França, na esteira dos debates sobre arranjos produtivos locais.

Por Sistema Agroalimentar Localizado, entendem-se ambientes propícios à difusão do conhecimento e a processos de inovação decorrentes da proximidade entre os agentes. Tal proximidade apresenta-se como potencialidade para as interações, o que não dispensa um tecido institucional voltado para a promoção de vínculos cooperativos. Assim, a constituição de um sistema agroalimentar localizado supõe investimentos com vistas a uma

[...] aprendizagem institucionalmente organizada [...], realçando o compartilhamento de visões e condutas sobre problemas e oportunidades, assim como de hábitos, rotinas e conhecimentos [...], assinalando o potencial para realizar inovações, [o que] implica chamar a atenção para o *território*⁵. (LINS, 2006, p. 315, grifo do autor).

O termo designa processos de desenvolvimento em áreas locais, demarcados por fatores históricos, sociais e culturais os quais geram especificidades.

[...] Dessa percepção decorre a noção de *territorialidade*, que evoca a conjugação, numa certa área, de *ativos específicos* não, ou raramente, observados do mesmo modo em outros locais. Esses aspectos – *território, territorialidade, ativos específicos* – despontam em derivação dessa abordagem (LINS, 2006, p. 316, grifo do autor).

Assim, aponta para redes que se constituem de organizações de produção e serviço, estas, associadas a um território específico, em suas características próprias e em seu funcionamento. Nesta perspectiva,

[...] o *território* condiciona o funcionamento dos SAL por disponibilizar os *ativos específicos* (ou externalidades) de que se valem os seus agentes. Representando a *territorialidade*, esses *ativos* são essenciais às atividades produtivas dos SAL e, mostrando-se imbricados com os componentes sociais e culturais da área, são inseparáveis da história local. (LINS, 2006, p. 316, grifo do autor).

Por ativos específicos, diz o autor, entendem-se os

[...] recursos colocados em relevo na maioria dos estudos sobre aglomerações produtivas especializadas, como o conhecimento tácito difundido localmente (*ativo específico* de tipo cognitivo, com influência nas inovações), a identidade sociocultural (vinculada ao passado comum dos agentes e fonte de confiança e de encorajamento à ação coletiva e à reciprocidade, com reflexos na aprendizagem e na inovação) e o tecido institucional (que sustenta as atividades econômicas locais e favorece a coordenação e a autoajuda.” (LINS, 2006, 316, grifo do autor).

Nesses sistemas, ganham destaque os *ativos* específicos próprios ao setor agroalimentar, não somente em áreas rurais, uma vez que seu conteúdo não é tão somente geográfico. Assim, devem ser vistos, como “[...] espaço elaborado, construído socialmente, marcado em termos culturais e regulado institucionalmente [...] [e cuja] “localização” encontra-se na interseção do *território* com a cadeia de

⁵ Sobre a abordagem territorial referida a um Sistema Agroalimentar Localizado, ver Vilela e Moraes (2013).

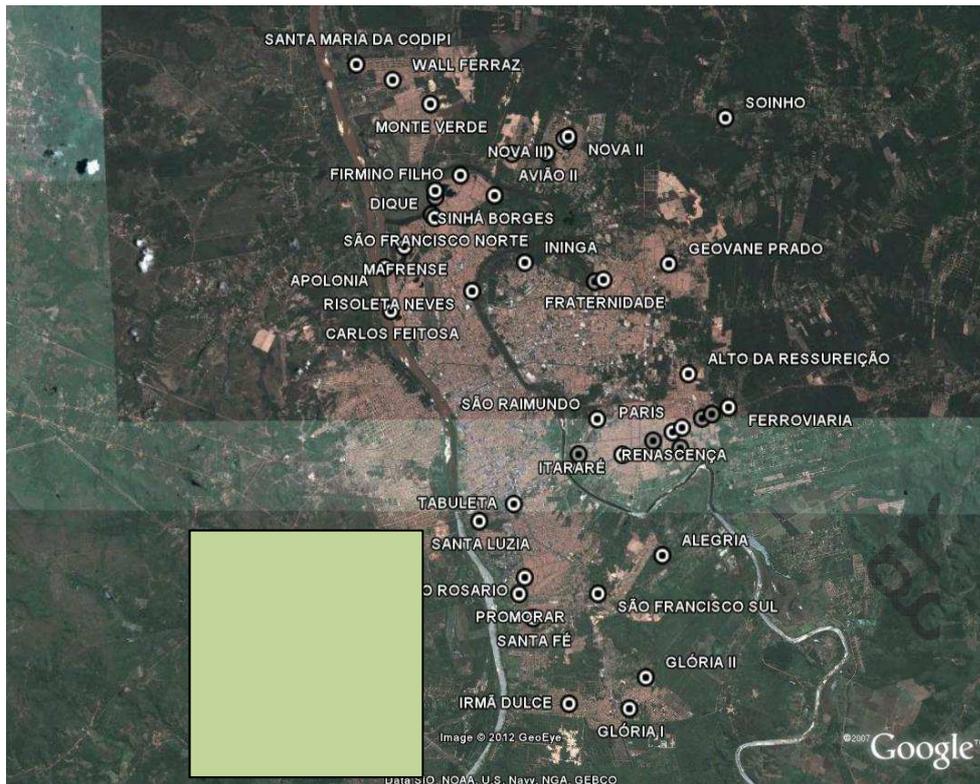
produção-distribuição-consumo do alimento de que se trata” (LINS, 2006, p. 316, grifo e aspas do autor).

Em uma perspectiva econômica, a proposição de Muchnik e Sautier (1999) é de uma abordagem que deve compreender a ligação entre as atividades agroalimentares e o território, segundo a capacidade de acesso aos fatores de produção a menor custo e as vantagens comparativas ligadas à localização deste território, minimizando as distâncias-custo. Sem dúvida, esta racionalização da relação custo-benefício não pode ser ignorada, sobretudo, no contexto de gestão de recursos escassos.

Esta premissa requer um diagnóstico com base em um mapeamento das áreas e grupos de produção, com vistas a se definir uma logística. Em Teresina, como se vê, adiante (Figura 1), observam-se, por um lado, uma concentração de hortas comunitárias em espaços cedidos pela Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF) e, por outro, certa dispersão em relação às hortas instaladas em espaços cedidos pela prefeitura. Por se tratar de um conjunto de 46 hortas no interior de uma mesma cidade, pode-se admitir – a partir desta concentração numérica de expressões de uma mesma atividade – um Sistema Agroalimentar Localizado.

Mas a dimensão estritamente econômica, com seus pressupostos de racionalização, não esgota a compreensão do sistema. Deve-se-lhe agregar uma segunda abordagem: a das relações entre atividades agroalimentares e territoriais, considerando-as como portadoras de um patrimônio cultural. Este território-campo deve então, ser encarado do ponto de vista da valorização de uma herança específica, onde se mesclam elementos da cultura (determinados produtos, formas de produzir, saberes, etc) e da natureza (potencialidades naturais), em diálogo com outras formas culturais. Procedimentos de proteção jurídica, como as apelações de origem, têm frequentemente esta visão como ponto de partida, na valorização dos sujeitos, saberes, produtos, e territórios. Nesta direção, nem sempre a racionalização referida, acima, poderá ser conjugada a esta perspectiva, na definição dos territórios, exigindo, assim, um olhar para a complexidade trazida pela contemplação da diversidade e das singularidades. Assim, o mapa poderá ganhar novas legendas, a partir das virtualidades e potências locais dadas pelos traços específicos dos grupos e áreas a serem identificados, em Teresina (VILELA; MORAES, 2013).

Figura 1 – Distribuição geográfica de hortas comunitárias urbanas e periurbanas de Teresina



Fonte: Vilela e Moraes, 2013, com base em Prefeitura Municipal de Teresina/SDR (2011).

Lembram Vilela e Moraes (2013) que, ao contrário do que possa parecer à primeira vista, esta perspectiva não caracteriza fechamento, mas abertura. E pode ser associada a uma terceira que considera não só a dotação do território por fatores de produção ou de patrimônio, mas também a sua capacidade de recombinar esses fatores e associar recursos próprios e externos, a fim de inovar e se adaptar. Esta ênfase é, então, posta sobre as maneiras de proceder à cooperação, à aprendizagem e à criação – portanto, envolvendo criatividade – de recursos nos sistemas localizados. A noção de Sistema Agroalimentar Localizado busca dar conta desta dinâmica, ao mesmo tempo em que contribui para evitar a generalização, tão heurísticamente inadequada, neste momento. Sobretudo, em Teresina, onde a variedade de situações, a necessidade premente de um tecido institucional eficiente e eficaz, e a inadiável necessidade de mudança na concepção da agricultura urbana e periurbana pelo poder público municipal, reclamam a urgente associação de recursos internos (dos grupos e territórios) e externos de várias ordens.

Estas perspectivas implicam um redirecionamento político no trato da agricultura urbana e periurbana. Do ponto de vista da gestão pública, impõe-se que esta agricultura entre para a agenda das prioridades, como atividade regular capaz de fazer parte do panorama socioeconômico e cultural. Na cidade de Teresina, ela necessita sair do lugar de política de amortecimento das tensões sociais e ocupar a de política pública de desenvolvimento territorial, no melhor sentido do termo.

3 A construção de um SAL em Teresina: diagnóstico, desafios e proposições para uma agenda de políticas públicas

3.1 Diagnóstico e desafios

Com um IDH de 0,783, Teresina é a capital brasileira com um dos menores PIB *per capita*: R\$ 10.841,20 (TERESINA AGENDA 2015, 2002), ocupando a 27ª posição entre as capitais, a sexta entre os municípios piauienses, e a 2.032ª entre os 5.565 municípios brasileiros. O município possui bioma de cerrados e clima tropical semiúmido. Localizado no Centro-Norte Piauiense, a 366 km do litoral é, portanto, a única capital da Região Nordeste que não se localiza às margens do Oceano Atlântico. Teresina está conurbada com o município maranhense de Timon aglomerando, ambos, cerca de 953.172 habitantes. Toda a Região Metropolitana da Grande Teresina aglomera mais de 1.136.000 habitantes. A Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina (RIDE) compreende 13 municípios piauienses e um maranhense⁶. (IBGE, 2010). O meio rural do município de Teresina é o maior dentre as capitais brasileiras, com uma área territorial em torno de 139 mil hectares e uma população de quase 47.000 pessoas.

O município de Teresina ocupa uma área de 1.391.974 Km², com uma população de 814.439 habitantes (IBGE, 2010), e com densidade populacional de 584,95 hab/km². A população no município distribui-se da seguinte forma: 767.777 (94,27%) habitantes na zona urbana e 46.662 (5,73%) na zona rural (IBGE, 2010)⁷. É a 19ª maior cidade do Brasil, sendo a 15ª maior capital de estado no País. Segundo o Censo Demográfico (IBGE, 2000), entre 1970 e 1980, Teresina apresentou enorme fluxo migratório, com crescimento populacional de 5,4%. Entre 1980 e início de 1990, a taxa foi de 4,4%. Entre os anos 1991 a 2000, o crescimento populacional reduziu-se para 2,18%. De 1991 a 1999, observa-se um grande aumento no número de vilas e favelas, que passam de 56 para 150, em uma taxa de crescimento de 176% (TERESINA AGENDA 2015, 2002).

Teresina insere-se no contexto de várias e variadas experiências brasileiras com agricultura urbana⁸. O Programa Hortas Comunitárias, estimulado pela Prefeitura Municipal, na segunda metade dos anos 1980, teve demanda crescente até o início dos anos 2000, em especial, nas áreas de expansão do perímetro urbano que concentram famílias de baixa renda. Este Programa evoluiu para o “Projeto Multissetorial Integrado Vila-Bairro”, viabilizando o aproveitamento de áreas improdutivas e atendendo a 2.503 famílias com renda entre 1 a 2 salários mínimos, em 117 ha de 38 hortas, através de um sistema de co-gestão entre prefeitura e comunidade (TERESINA, 1999).

Em 2012, conforme diagnóstico participativo realizado no Loteamento Ana Gonzaga, sob coordenação da ONG Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, a agricultura urbana e periurbana, em Teresina, contava com 46 hortas comunitárias (135,8 ha) e 12 campos agrícolas periurbanos (79,2 ha), como apresentado na fig. 1. Este conjunto envolve 2.943 famílias em condições de pobreza, em bairros, vilas, favelas e zona periurbana do município (TERESINA, 2011).

A produção destina-se a famílias que moram perto destes terrenos, mas os objetivos extrapolam este consumo. Segundo a Prefeitura Municipal de Teresina/SDR (2011) visam, mais

⁶ Altos, Beneditinos, Coivaras, Curralinhos, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Pua D'Arco, Teresina, União (PI); Timon (MA).

⁷ Lembramos, com Veiga (2002), as controvérsias sobre as definições de rural e urbano no Brasil e suas consequências nas políticas de desenvolvimento.

⁸ A exemplo, Belo Horizonte-MG, com sua produção agrícola em espaços urbanos com vistas à melhoria do padrão alimentar, sobretudo com cultivos sem contaminações de origem química ou biológica, com qualidade da água utilizada na irrigação, além de ganhos econômicos; Rio de Janeiro-RJ, com suas práticas de produção alimentar em quintais domésticos; Belém-PA, cuja atividade agrícola intra-urbana tanto ajuda na subsistência de famílias de baixa renda, quanto reduz gastos das classes médias com o consumo; Brasília (Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola- PROVE, criado em 1995) com o objetivo de promover a pequena produção agrícola (hortas, frutas e criação de animais) em áreas urbanas e periurbanas do Distrito Federal.

amplamente, ao desenvolvimento local, valorizando a produção de alimentos e outras plantas úteis, medicinais e ornamentais; à criação de oportunidades para o associativismo e formação de lideranças locais; à troca de experiências e saberes entre pessoas, comunidades e técnicos; à promoção da segurança alimentar, favorecendo o controle total de todas as fases de produção e eliminando o risco de se consumir ou manter contato com plantas que possuam resíduos de agrotóxicos; à formação de microclimas e manutenção da biodiversidade, através da construção de quintais agroecológicos, proporcionando sombreamento, odores agradáveis e contribuindo para a manutenção da umidade; a favorecer a infiltração de água no solo, diminuindo o escoamento de água nas vias públicas, e contribuindo para diminuição da temperatura, devido à ampliação da área vegetada; a ser uma fonte/incremento de renda familiar, pela possibilidade de produção em escala comercial especializada.

No entanto, apesar das duas décadas de existência do Programa de Hortas Comunitárias em Teresina, dados de pesquisa recente (TRAJANO; LOPES; ROCHA, 2009) ajudam a delinear desafios importantes para sua dinamização e transformação em um setor mais ativo do bem-estar social e da economia. Analisando a faixa etária das pessoas envolvidas (Figura 2), observa-se que 61% encontram-se entre os 31 e os 55 anos, o que aponta para a possibilidade/necessidade de investir no incentivo e na capacitação de jovens.

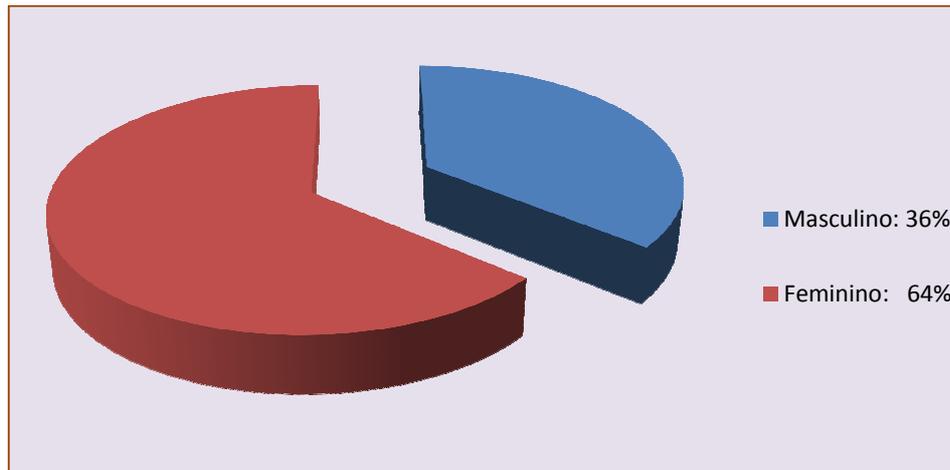
Figura 2 – Percentual de horticultores por faixa etária



Fonte: Vilela e Moraes, 2013, com adaptações formais (aspecto gráfico) a partir de Trajano, Lopes e Rocha, 2009.

Convergindo com vários casos descritos na literatura sobre o tema, no que tange à inserção de gêneros, observa-se o predomínio do gênero feminino na atividade (Figura 3).

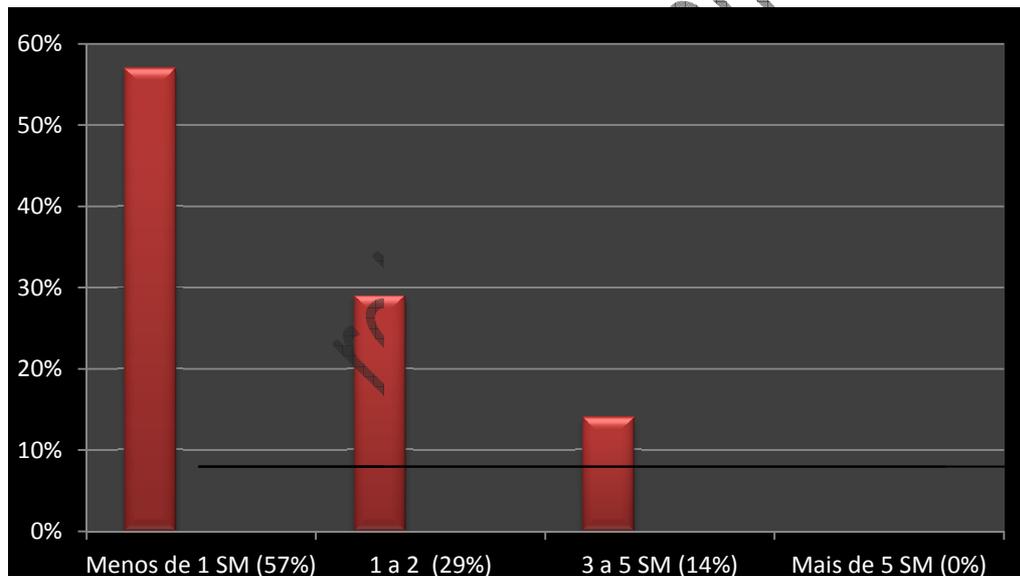
Figura 3 – Percentual de horticultores e horticultoras nas hortas comunitárias de Teresina



Fonte: Moraes e Vilela, 2013, com adaptações formais (aspecto gráfico) a partir de Trajano, Lopes e Rocha, 2009.

No tocante à renda auferida na atividade, observa-se o seguinte (Figura 4):

Figura 4 – Distribuição de horticultores, segundo renda mensal



Fonte: Vilela e Moraes (2013), com adaptações formais (aspecto gráfico), a partir de Trajano, Lopes e Rocha (2009).

Os dados da Figura 3 associados aos da figura 4 indicam algumas relações importantes à melhor compreensão do funcionamento deste universo, e de mecanismos voltados para sua otimização: 1/ antes de tudo, muito provavelmente, trata-se de um cálculo feito sem mensurar o auto-consumo, não informado na pesquisa-fonte; 2/ em seguida, o lugar que esta atividade ocupa como fonte de renda familiar. No caso de famílias com a presença do casal, não é incomum que o homem exerça outra atividade e a mulher cuide da horticultura como fonte de alimentação e /ou renda

complementar, na esteira da tradicional divisão sexual de domínios e tarefas dentre populações rurais; 3/ por fim, a possível existência de número significativo de famílias chefiadas por mulheres as quais têm a atividade hortícola como importante meio de vida e de provisão familiar (TERESINA, 2011).

As informações acima ganham relevância tendo em vista que Teresina importa cerca de 92% das hortaliças e frutas de outros estados (TERESINA, 2011), o que acarreta grande evasão de divisas do município, sendo crescente a procura da população da cidade pela oferta de alimentos nutritivos e saudáveis, o que vem provocando mudanças na cadeia produtiva de alimentos. Some-se a isto que o processo de produção de hortaliças, devido aos tratos culturais que lhes são peculiares, favorece a sua contaminação por microorganismos (parasitas, bactérias e vírus), capazes de provocar enfermidades em humanos.

Sem dúvida, existe um potencial produtivo da agricultura familiar no município de Teresina, com produtos diversificados, incluindo-se aí, os hortícolas de hortas urbanas e periurbanas, com capacidade não só de participar da oferta local de produtos no mercado como de fazer funcionar um sistema de compra direta para atendimento a demandas específicas de complementação alimentar e nutricional.

Mas o Programa de Horta Comunitária implantado pela Prefeitura Municipal de Teresina, em que pesem os referidos 25 anos de existência, ainda convive com problemas que limitam uma melhor performance. Dentre estes: descapitalização; fragilidade no tecido associativo, com consequentes prejuízos no que tange a ações coletivas na busca de soluções para problemas de gestão da produção/comercialização; inobservância de recomendações técnicas apropriadas, resultando em produtividade inferior ao que seria possível atingir; pouca diversificação da produção, que se concentra em poucas hortaliças folhosas (coentro, cebolinha e alface); ausência de garantia da segurança sanitária do produto e, mesmo, precariedade na qualidade sanitária, não atendendo, muitas vezes, a exigências de consumo e de mercado; ausência de entrepostos que viabilizem a recepção e a distribuição dos produtos oriundos da agricultura familiar, sobretudo, com vistas ao atendimento da demanda gerada pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); alto índice de violência urbana, com constantes furtos de produtos, equipamentos e danos às estruturas de uso comum das hortas, como destruição de cercas e canteiros. (TERESINA, 2011).

Por outro lado, há fatores positivos favorecedores de implementação de ações com vistas à reversão dos problemas referidos: 1/ retorno econômico e social significativo: quase 50% das famílias horticuloras obtêm renda mensal regular e significativa, demonstrando a viabilidade técnica e econômica da atividade e apontando para a necessidade de ampliar este contingente; 2/ preferência por parte de feirantes e consumidores por produtos locais; 3/ demonstração de interesse de grande parte de horticuloras por atividades de capacitação; 4/ mercado local com alta potencialidade de consumo de hortaliças produzidas com melhores padrões de qualidade, portanto pagando melhores preços; 5/ alto índice de importação de hortaliças, cuja qualidade e vida de prateleira ficam prejudicadas pelo prazo decorrido entre colheita e entrega dos produtos no local de comercialização. Esta condição favorece a horticuloras locais pela possibilidade de oferecerem produtos com maior frescor; 6/ demandas de suplementação alimentar e nutricional do Programa de Alimentação Escolar e outros programas sociais locais, o que abre a possibilidade de compra direta governamental de produtos oriundos das hortas comunitárias; 7/ possibilidade de ofertar produtos saudáveis e sanitizados, para suplementação nutricional, aos diversos programas sociais locais (PMT/SDR, 2011).

Aspectos que já foram de difícil solução, como o acesso a mercados – seja no âmbito privado (concorrencial), seja público, no que tange às compras governamentais Programa de Aquisição de Alimentos (PPA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), hoje tendem a ter sua

magnitude significativamente reduzida. No caso do PNAE, existe regulamentação que obriga gestores municipais a adquirirem de produtores familiares locais (rurais e urbanos) um percentual de, no mínimo, 30% dos recursos destinados à merenda escolar.

Porém, observam-se sérias dificuldades na agricultura urbana e periurbana em Teresina, em que pese o significativo número de fatores positivos que demonstram sua evidente viabilidade, tanto no aspecto econômico quanto no social e no ambiental. Dentre as atuais deficiências podem ser elencadas: 1/ problemas relativos à organização política de produtores e produtoras. Mesmo após 25 anos de início da experiência, não há, na esfera pública, uma categoria socialmente reconhecida; 2/ inexistência de oferta de financiamento para a produção; 3/ deficiência na infraestrutura das hortas; 4/ insegurança patrimonial com constante depredação e furto no interior das hortas; 5/ inexistência de sistemas automatizados de irrigação; 6/ problemas relativos à capacitação técnica de produtores, muitos desconhecendo padrões mínimos de técnicas de manejo das culturas, com consequentes problemas com a tecnologia empregada. Por outro lado, o desconhecimento de saberes e práticas dos atores sociais envolvidos; 7/ tecido institucional de apoio, precário, denotando o insignificante grau de importância da agricultura urbana e periurbana para o poder público municipal.

No que tange ao último ponto, estreitamente relacionado à temática deste artigo, a agricultura urbana/periurbana em Teresina, de fato, mesmo contando com um extenso espaço físico de quase 140 hectares, com os quais estão envolvidas quase três mil famílias, carece de institucionalidade, de fato. Em que pesem os projetos referidos, estes sofreram solução de continuidade em decorrência da mudança de gestão, o que se traduz, hoje, na inexistência de programas específicos de apoio a esta atividade. Em decorrência, os recursos municipais destinados para apoiá-la são insignificantes e as hortas comunitárias, por exemplo, vivem em situação de absoluta insustentabilidade.

Quando se considera que Teresina é capital de um dos estados mais pobres da Federação, e com um enorme contingente de imigrantes oriundos do meio rural e da atividade agropecuária, o seu território urbano passa a ser arena de enfrentamentos do conjunto de desafios da agricultura urbana e periurbana no sentido do seu reconhecimento no âmbito das políticas públicas. Mas a gestão municipal patina, institucionalmente, no apoio a esta agricultura, embora, como referido, ela ocupe expressivos contingente populacional e espaço físico (aproximadamente, 140 hectares) ao longo dos últimos 25 anos (TERESINA, 2011).

No entanto, sem o reconhecimento institucional destas atividades, no âmbito das políticas públicas municipais, as quase três mil famílias envolvidas com esta agricultura encontram-se relegadas a uma atuação de forma improvisada e de acordo com estratégias de sobrevivência criadas por elas mesmas. Nem mesmo os avanços verificados no âmbito do Governo Federal com a disponibilização de recursos financeiros sem reembolso, destinados às prefeituras, têm sido aproveitados, recursos estes, destinados à estruturação da agricultura urbana e periurbana em todo o País.

Por outro lado, Teresina, assim como outras capitais brasileiras, têm sofrido, nas duas últimas décadas, impactos positivos e negativos do processo de crescimento econômico do Brasil. Assim, a pressão imobiliária tem aumentado proporcionalmente ao aumento das demandas sociais por habitação e da consequente valorização do solo urbano, o que por si só, constitui faceta importante do tema estudado e da sua relação com políticas públicas de direito à cidade⁹, uma luta continuada de movimentos sociais urbanos.

⁹ A ideia de direito à cidade, concebida por Henri Lefebvre, em 1968, realiza a crítica ao urbanismo modernista, não ignorando os limites da capacidade do planejamento racionalista, mas criticando a alienação de cidadãos tratados mais como objetos do que como sujeitos do espaço social. Tal espaço é tido pelo autor como fruto de relações econômicas de dominação e de políticas urbanísticas por meio das quais o Estado ordena e controla a população. Assim, nem todos os *citadins* (habitantes da cidade) são tratados como *citoyens* (cuja cidadania política é reconhecida pelo Estado). Para este autor, o direito à cidade é de todos os seus habitantes. (LÉFÈBVRE, 1969).

O desafio, portanto, na esfera analítica sociopolítica, é decifrar e explicar o aparente paradoxo entre a disponibilidade de condições socioeconômicas e de instrumentos de políticas públicas do Governo Federal e a fragilidade da agricultura urbana e periurbana municipal em Teresina, atividade ainda pouco estudada na academia e mesmo em instituições de pesquisa tecnológica como a Embrapa.

3.2 Proposições para uma agenda de políticas públicas

Constitui-se em um desafio político a superação da visão urbano-urbanística sobre o rural, seja do ponto de vista espacial/territorial, seja do ponto de vista socioeconômico e de políticas públicas. O pensamento urbanístico conservador não incorpora na sua concepção a realização de atividades de agricultura urbana e periurbana no interior do espaço urbano. Mesmo nas cidades onde esta atividade é “aceita”, raramente é integrada oficialmente ao planejamento urbano, sendo, sua ocorrência em muitos casos, apenas, tolerada.

Assim, não é incomum que grande parte dos espaços ocupados pela agricultura urbana e periurbana sejam cedidos por companhias distribuidoras de energia elétrica com o intuito de ocupar áreas de servidão das linhas de transmissão, visando evitar o acúmulo de lixo ou iniciativas que ponham em risco a segurança da rede de distribuição de energia. Como nenhuma companhia de transmissão e distribuição de energia elétrica no Brasil é municipal, a prática da agricultura, nestes espaços, não tem origem no planejamento urbanístico municipal, mas sim em iniciativas de empresas privadas ou públicas federais, cujo objetivo não é desenvolver a agricultura urbana e periurbana, mas resolver o problema da proteção das linhas de distribuição.

Nas áreas de domínio do poder municipal, esta prática agrícola surgiu, em grande parte dos casos, a partir de iniciativas de moradores desempregados ou desocupados que necessitavam de uma fonte de renda. Oriundos do meio rural, decidiram produzir produtos agroalimentares em espaços desocupados da cidade. A experiência da ONG Cidades sem Fome, na cidade de São Paulo registra que

o primeiro passo é a obtenção de permissão para uso dessas áreas (áreas desocupadas na zona leste da cidade) junto à prefeitura, o que é um processo lento e trabalhoso. O longo tempo para obtenção de uma área, em alguns casos, gera nas comunidades um sentimento de frustração das expectativas em relação ao projeto. Isso leva à desistência de algumas pessoas da comunidade (BRANCO; ALCÂNTARA, 2012, p. 31).

Em outros casos, o poder público municipal adotou a prática não como alternativa de produção de alimentos, mas sim como terapia ocupacional para jovens em situação de vulnerabilidade social, caso de Teresina, como referido.

Denota-se que as atividades de agricultura urbana e periurbana não encontram espaço no planejamento nem na paisagem urbanística municipal, a não ser quando é adotada como política social de terapia ocupacional. No entanto, iniciativas de ONGs, movimentos espontâneos de trabalhadores (quase sempre desempregados), iniciativas individuais, e a recente disponibilidade de programas e recursos financeiros do Governo Federal têm estimulado o fortalecimento das iniciativas em operação, bem como o início de novas experiências em vários municípios brasileiros. No plano federal brasileiro, conquistas importantes já foram obtidas, como a criação do Departamento de Agricultura Urbana e Periurbana, no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança

Alimentar e Nutricional (SESAN), que integra a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Neste contexto, a noção de território, ganha relevo tanto na análise do objeto de estudo, quanto na formulação de políticas de desenvolvimento, as quais necessitam ser pensadas à luz do direito à cidade. Nesta direção, a tensão entre processos de territorialização e de territorialidade necessita ascender ao debate público, no sentido de um planejamento urbano inclusivo, no qual as intervenções urbanísticas sejam capazes de contribuir para a cidadania, no sentido do que Oliveira (2006, p. 19) denomina “moral do reconhecimento”.

Sem dúvida, trata-se de um contexto no qual a pressão política incide sobre um importante espaço físico urbano, ocupado para a produção agroalimentar, envolvendo significativo contingente populacional de pessoas em situação de vulnerabilidade social e com origens rurais. Tal espaço, ressignificado, ganha sentido de pertencimento por parte destes grupos sociais envolvidos, muitos dos quais já incorporaram a agricultura urbana e periurbana nas suas estratégias de sobrevivência, seja ocupacional, em sua dimensão cultural, seja econômica (sobrevivência material). Assim, estes atores vêm-se no embate pela apropriação social do espaço ocupado, de forma definitiva e institucionalizada, bem como buscando a sua inclusão no planejamento urbano e, em decorrência nos instrumentos de políticas públicas de apoio. Este território rasurado precisa ser transformado em um território de reconhecimento dos atores sociais, como cidadãos e cidadãs, e da atividade que realizam como parte da vida socioeconômica e cultural da cidade.

Considerando que a prática desta atividade produtiva dá-se, comumente, em um espaço privilegiado, devido à proximidade com um grande número de instituições governamentais, não-governamentais, e empresas privadas que, de várias maneiras, exercem ou podem exercer influência ao longo da cadeia de produção, a utilização da noção de Sistema Agroalimentar Localizado como ferramenta metodológica de gestão parece profícuo e apropriado para realizar a gestão destes territórios constituídos a partir da agricultura urbana e periurbana. A aproximação geográfica entre produtores, consumidores, equipamentos públicos, instituições públicas e empresas privadas, facilita os processos de aglutinação social e política, bem como de inovação tecnológica e organizacional que venham a favorecer um melhor desempenho econômico e maior adequação aos preceitos ambientais.

Em consequência, uma agenda de políticas públicas deve incluir ações visando a administrar e superar os maiores gargalos do sistema agroalimentar. Em Teresina, esta situação tornou-se objeto de programas de desenvolvimento, entre 2011 e 2012, sob a coordenação da Superintendência de Desenvolvimento Rural da Prefeitura Municipal de Teresina. Na esteira de um embrião de um Sistema Agroalimentar Localizado foram elaborados os projetos: Reestruturação das Hortas Comunitárias; Modernização do Sistema de Irrigação das Hortas Comunitárias, Unidades para Processamento Mínimo de Hortaliças; Unidades de Compostagem para Apoio à Produção Orgânica de Hortaliças; Unidades de Recepção/Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar nas Quatro Regiões da Cidade; Capacitação de Famílias Horticultoras Urbanas e Periurbanas¹⁰.

Alguns destes projetos obtiveram financiamento no âmbito do Governo Federal e outros, se bem conduzidos pela nova gestão municipal, poderão lograr importantes resultados. No entanto, o processo de constituição e institucionalização de um Sistema Agroalimentar Localizado ainda demanda esforços que devem ser coordenados pelo gestor municipal, tendo em vista sua legitimidade como indutor do processo de desenvolvimento.

¹⁰ Ver Teresina. Prefeitura Municipal. SDR (2011).

4 Considerações finais

A incursão teórica em um tema de tão recente reinserção, do ponto de vista acadêmico, impõe a necessidade de busca de recursos analíticos capazes de apreender seus contornos contemporâneos. No caso da agricultura urbana e periurbana, as transformações na relação rural-urbanas requerem um novo olhar sobre um fenômeno antigo, porém, marcado, na atualidade, por uma recrudescência da sua importância no contexto sócioespacial, econômico e cultural, das modernas cidades.

A agricultura urbana e periurbana tem dado uma contribuição relevante para a segurança alimentar, não só no Brasil como em vários outros países. Esta contribuição materializa-se na oferta de alimentos frescos, na geração de empregos produtivos, na geração de renda, possibilitando aos agricultores urbanos e periurbanos a aquisição de outros alimentos e/ou produtos que não são produzidos no seu interior.

Em Teresina, a concentração de 46 hortas, ocupando quase 140 hectares, no interior de uma mesma cidade, apresenta os requisitos básicos para a constituição de um Sistema Agroalimentar Localizado. Assim, o recurso a este instrumento de gestão de políticas públicas busca dar conta de uma dinâmica que opera na realidade de Teresina, ainda que de forma dispersa. Conclui-se, portanto, que a necessidade premente de um tecido institucional eficiente e eficaz, e a inadiável necessidade de mudança na concepção da agricultura urbana e periurbana pelo poder público municipal, reclamam a urgente associação de recursos internos (dos grupos) e externos de várias ordens, ou seja, a consolidação do Sistema Agroalimentar Localizado latente, como instrumento de gestão de políticas públicas.

Em Teresina, esta agricultura não foi, ainda, inserida na agenda oficial do planejamento urbano, como política de desenvolvimento, na perspectiva do direito à cidade. Tem sido, quando muito, objeto de políticas sociais, cuja ineficiência é patente. Assim há um desafio ao poder público municipal, de assumir um ângulo de visão capaz de incorporar a agricultura urbana e periurbana municipal no rol das políticas públicas e, em consequência, no planejamento urbano, o que talvez dependa da ação de movimentos sociais nas lutas pela passagem de cidadãos a cidadãos. Como ocorre em diversas cidades, no Brasil e em vários outros países, a incorporação desta agricultura na paisagem urbana vem-se tornando traço de modernidade, de cidades contemporâneas de um tempo no qual ruralidades/urbanidades são ressignificadas, inclusive, no que respeita à produção de alimentos.

Referências

ADAM, M. G. **Definitions and boundaries of the periurban interface:** patterns in the patchwork. Paper presented at IBSRAM International Workshop on Urban and Peri Urban Agriculture, Accra, Aug., 1999.

ALBUQUERQUE, F. J. B.; PIMENTEL, C. E. Uma aproximação semântica aos conceitos de urbano, rural e cooperativa. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, DF, mai./ago. 2004, v.20, n. 2 p.175-182.

AQUINO, A. M. de. **Agricultura urbana de Cuba:** análise de alguns aspectos técnicos. Embrapa Agrobiologia, 2002. 25 p. (Série Documento, n. 160).

- AQUINO, A. M. de; ASSIS, R. L. Agricultura orgânica em áreas urbanas e periurbanas com base na agroecologia. In: **Revista Ambiente e Sociedade**. Campinas, v. X, n. 1. p. 137-150, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/assoc/v10n1a09.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2013.
- BELIK, W. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. In: **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012.
- BRANCO, M. C. ; ALCÂNTARA, F. A. de. **Hortas comunitárias: experiências do Brasil e dos Estados Unidos**. Brasília, DF: Embrapa, 2012. 120 p.
- CABANNES, Y.; DUBBELING, M. La Agricultura Urbana como Estrategia para un Desarrollo Sostenible. Municipal. **Revista Agricultura Urbana**, Quito, n. 1, p. 21-22, 2001.
- CARNEIRO, M. J. (Coord.). Do rural como categoria de pensamento e como categoria analítica. In: **Ruralidades Contemporâneas**. Modos de viver e pensar o rural na sociedade brasileira. Relatório final do projeto pluriatividade e ruralidade: identidades sociais em construção. Rio de Janeiro, set. 2012, p. 5-23.
- COMITÊ DE AGRICULTURA. **La agricultura urbana y periurbana**. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO. Roma, 25-29 jan. 1999. 60p.
- COMPANIONI, N.; PÁEZ, E.; OJEDA, Y.; MURPHY, C. La agricultura urbana em Cuba. In: FUNES, F.; GARCÍA, L.; BOURQUE, M.; PÉREZ, N.; ROSSET, P. (Ed.) **Transformando el campo cubano**. La Habana: ACTAF, Cuba, 2001. p. 93-110.
- DRESCHER, A. W. Seguridad Alimentaria Urbana: agricultura urbana, una respuesta a la crisis? **Revista Agricultura urbana**, Quito, n. 1, p. 8-10, 2001.
- FAO. **Issues in urban agriculture: studies suggest that up to two-thirds of city and peri-urban households are involve in farming**. Roma, 1999. Disponível em: <<http://www.fao.org/ag/magazine/9901ap2.html>>. Acesso em: 30 mar. 2013.
- FAVARETTO, A. A longa evolução da relação rural-urbano. Para além de uma abordagem normativa do desenvolvimento rural. **RURIS**, Campinas, v. 1, n. 1, mar. 2007, p. 157-190.
- GRUPO NACIONAL DE AGRICULTURA URBANA. **Lineamentos para los subprogramas de Agricultura urbana para el año 2002 y sistema evaluativo**. Cuba: Ministério de Agricultura, 2002. 84 p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Área Territorial Brasileira 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/principal.shtm>>. Acesso em: 30 mar. 2013.
- _____. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/>>. Acesso em: 30 mar. 2013.
- INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001. 117p.
- LEFEBVRE, H. **El derecho a la ciudad**. Barcelona: Ediciones Penínsulas, 1969.
- LINS, H. N. Sistemas agroalimentares localizados: possível "chave de leitura" sobre a maricultura em Santa Catarina. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, DF, v. 44, n. 2, abr./jun. 2006, p. 313-330.

- LOCATEL, C. D.; AZEVEDO, F. F. Gestão do território e prática da agricultura urbana na cidade de Natal (RN – Brasil). In: **Scripta Nova – Revista de Geografia Y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. XIV, n. 331. 2010. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-55.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2013.
- MACHADO, A. T.; MACHADO, C. T. T. Agricultura urbana. **Documentos**, 48. Planaltina, DF: Embrapa, 2002.
- MORAES, M. D. C. Ruralidades, campesinato, novo nominalismo: trilhas de um debate sobre o “rural” contemporâneo. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE SOCIOLOGIA, 28., 6 a 11 de set. 2011, Recife. **Anais...** Recife, 2011. GT05 - Desenvolvimento Rural, Globalização e Crises. 18 p.
- MORAES, M. D. C.; VILELA, S. L. O. Trilhas de um debate contemporâneo: ruralidades, campesinato, novo nominalismo, 25 p. **REVISTA FSA**, Teresina, v. 10, n. 1, art. p. 59-85. jan./mar, 2013.
- MOUGEOT, L. J. A. Urban agriculture: definition, presence, potentials and risks. In: BAKKER, N.; DUBBELING, M.; GÜNDEL, S. (Ed.). **Growing cities, growing food: urban agriculture on the policy agenda**. Feldafing: Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung, 2000, p.1- 42.
- MUCHNIK, J.; SAUTIER, D. **Sistemas agro-alimentares localizados e construção de territórios**. Paris, CIRAD, 1999. 18 p. Projeto de pesquisa.
- OLIVEIRA, R. C. **Caminhos da identidade**. Ensaios sobre etnicidade e multiculturalismo. São Paulo: UNESP; Brasília, DF: Paralelo 15, 2006.
- PEREIRA, J. M. et al. **Agricultura urbana: repercussão estimada na segurança alimentar e na receita familiar**. 2011. 12 p. Disponível em: <<http://www.alasru.org/wp-content/uploads/2011/07/GT1-Jos%C3%A9-Maur%C3%ADcio-Pereira.pdf>> Acesso em: 30 mar. 2013.
- PNUD. Urban agriculture: food, jobs, and sustainable cities. 1996. Disponível em: <<http://www.jacsmiit.com/book.html>>. Acesso em: 30 mar. 2013.
- ROSA, P. P. V. Políticas públicas em agricultura urbana e periurbana no Brasil. **Revista Geográfica de América Central**, Costa Rica, Número especial, 2011. 17 p. Disponível em: <<http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2384>>. Acesso em: 12 set. 2012.
- ROESE, A. D. **Agricultura urbana**. Corumbá: Embrapa Pantanal, [201-] Disponível em: <<http://www.cpap.embrapa.br/publicacoes/online/ADM036.pdf>>. Acesso em: Acesso em: 30 mar. 2013.
- RUAFF FOUNDATION. [s/d]. Disponível em: <www.ruaf.org/sites/default/files/AU1havana.pdf> Acesso em: 10 agos. 2012.
- SALAY, E. Política de alimentação e nutrição: evolução das abordagens. In: **Revista Cadernos de Debate**. Campinas, Unicamp, v. 1, p. 1-19, 1993. Disponível em: <http://www.unicamp.br/nepa/arquivo_san/Politica_de_Alimentacao_e_Nutricao_evolucao_das_abordagens.pdf>. Acesso em: 20 maio 2013.
- SD/FAO. L’agriculture périurbaine au Panamá: une approche novatrice pour la préservation de l’environnement. M. Margiotta. **Reforma Agrária**, [S.l.], 1997, n. 2, abr., 1998.

SILVA, J. G. **O novo rural brasileiro**. Campinas: UNICAMP; Instituto de Economia, 2002. (Coleção Pesquisas, 1).

SILVA, L. O. Agricultura: utopia e práticas urbanas. **Integração**, São Paulo, ano XII, n. 46, 2006. Disponível em: <ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/217_46.pdf>. Acesso em: 20 maio 2013.

SOUZA, I. R.; BELIK, W. O planejamento da política de alimentação: uma análise a partir dos casos do México, Brasil e Peru. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 111-129, 2012.

SPECHT, S.; RÜCKERT, A. A. Sistema agroalimentar local: uma abordagem para a análise da produção de morangos, no Vale do Caí, RS. In: **CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 46.**, Rio Branco, jul. de 2008.

TERESINA AGENDA 2015. **Diagnóstico e cenários da situação do trabalho e renda em Teresina**. Teresina: [s.n.], 2002.

TERESINA. Prefeitura Municipal. Superintendência de Desenvolvimento Rural. **Programa de Desenvolvimento Rural - PDR**. Teresina, 2011.

TERESINA. Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral. **VilaBairro: cada ação vale a transformação**, Teresina, 1999. 20 p. Mimeo. Projeto Executivo.

TRAJANO, H. M. R.; LOPES, A. C. A.; ROCHA, J. R. S. Perfil socioeconômico dos horticultores das hortas comunitárias de Teresina-PI. In: TRAJANO, H. M. R. Produção de pimenta (*Capsicum* spp.) e aspectos socioeconômicos das hortas comunitárias de Teresina, Piauí. **Dissertação** (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente)– Universidade Federal do Piauí, 2009, p. 64-72.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias: o Brasil e menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados, 2002.

VILELA, S. L. O.; MORAES, M. D. C. Agricultura urbana e periurbana (uma abordagem territorial a partir da experiência do município de Teresina-PI, Brasil). **Anais... CONGRESSO INTERNACIONAL DE SISTEMAS AGROALIMENTARES LOCALIZADOS, 6.**, 21 a 25 de maio de 2013, Florianópolis.

WANDERLEY, M. N. B. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba, v. 2, pp. 29-37, 2000.

WANDERLEY, M. N. B.; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro; implicações para as tipologias territoriais e elaboração de políticas públicas. In: MIRANDA, C.; SILVA, H. (org). **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras**. Brasília; IICA, pp 413-72 (Série Desenvolvimento Sustentável. v. 21)