

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA**

**LAÍS RIBEIRO BARROQUES**

**OS PROCESSOS DE (RE) ELABORAÇÃO E DISPUTA ENTRE OS CONCEITOS  
DE SEGURANÇA ALIMENTAR E SOBERANIA ALIMENTAR: UM OLHAR SOBRE  
A HORTA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL-RS**

**São Gabriel, RS, Brasil  
2015**

**LAÍS RIBEIRO BARROQUES**

**OS PROCESSOS DE (RE) ELABORAÇÃO E DISPUTA ENTRE OS CONCEITOS  
DE SEGURANÇA ALIMENTAR E SOBERANIA ALIMENTAR: UM OLHAR SOBRE  
A HORTA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL-RS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Gestão Ambiental da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Gestão Ambiental.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 08 de julho de 2015.

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Jefferson Marçal da Rocha  
Orientador  
Universidade Federal do Pampa

---

Prof. MSc Michele Heberle Lisboa  
Instituto Federal Farroupilha

---

Prof. Dr. Rafael Cabral Cruz  
Universidade Federal do Pampa

## RESUMO

Os conceitos de Segurança Alimentar e Soberania Alimentar refletem um espaço de discussões globais em torno de medidas voltadas para o combate à fome. Por se tratar de um assunto que está fortemente relacionado com as desigualdades sociais em todo o mundo, não há uma posição única assumida pelos agentes sociais. Por um lado, as propostas mais associadas aos movimentos sociais vinculados à Via Campesina tendem a condenar o desenvolvimento capitalista e suas consequências, onde só uma ruptura com as políticas neoliberais poderia viabilizar soluções descentralizadas e autônomas. Por outro lado, a perspectiva dos agentes de Estados e Governos, em debates nas Organizações das Nações Unidas, tende a se posicionar de forma a propor apenas mudanças pontuais para regular o sistema e, assim, alcançar justiça social. Nesse contexto, o objetivo geral deste trabalho foi analisar os processos de construção, (re) elaboração e disputa entre os conceitos de Segurança Alimentar e Soberania Alimentar, tendo em conta que a discussão entre os conceitos é inseparável da problematização de sua relação com a disputa de modelos para a agricultura e sociedade. A partir de um objeto de pesquisa empírico, procurou-se, também, relacionar alguns dos princípios de Segurança Alimentar e Soberania Alimentar com políticas públicas. Analisou-se a proposta da Horta Municipal de São Gabriel-RS, um espaço orientado para o combate à fome por meio da distribuição gratuita de alimentos. Problematizou-se, com base nos conceitos e dados empíricos: até que ponto essa política possibilita o combate à fome e proporciona processos participativos aos envolvidos.

Palavras-chave: participação; autonomia; fome; políticas públicas.

## **ABSTRACT**

Food Security and Food Sovereignty concepts reflect an area of global discussions around measures aimed to fighting hunger. Because it is an issue that is strongly related to social inequalities in the world, there is no single position taken by social agents. On the one side, the proposals more associated with social movements linked to the Via Campesina tend to condemn capitalist development and its consequences, where only a break with neoliberal policies could enable decentralized and autonomous solutions. On the other side, the perspective of States and Governments agents in debates in the United Nations Organizations tend to position themselves in order to propose only specific changes to regulate the system and thus achieve social justice. In this context, the aim of this study was to analyze the processes of construction, (re) elaboration and dispute between the Food Security and Food Sovereignty concepts, given that the discussion between the concepts is inseparable from questioning its relationship to the dispute of models for agriculture and society. From an empirical research object, it tried to also list some of the principles of Food Security and Food Sovereignty with public policies. It analyzed the proposal of municipal garden in São Gabriel-RS, oriented space for the fight against hunger through free food distribution. It questioned, based on the concepts and empirical data: to what extent this policy enables the fight against hunger and provides participatory processes to those involved.

Keywords: participation; autonomy; hunger; public policy.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Horta Municipal de São Gabriel-RS. ....	16
Figura 2 - Distribuição de alimentos na Horta Municipal de São Gabriel-RS.....	17
Figura 3 - Fila para receber alimentos da Horta Municipal de São Gabriel-RS.....	17

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição de beneficiários da Horta Municipal por faixas etárias.....	32
Gráfico 2 - Distribuição de beneficiários da Horta Municipal por níveis de escolaridade. ....	33

## LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A - Roteiro Semiestruturado .....	42
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ABRASCO</b>	Associação Brasileira de Saúde Coletiva
<b>ANVISA</b>	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
<b>CONSEA</b>	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
<b>FAO</b>	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
<b>ICNAN</b>	I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDHM</b>	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
<b>IICNSAN</b>	2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisas aplicadas
<b>OMS</b>	Organização Mundial da Saúde
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PARA</b>	Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos
<b>PNSAN</b>	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>RS</b>	Rio Grande do Sul
<b>SEMA</b>	Secretaria Municipal de Agricultura
<b>UNIPAMPA</b>	Universidade Federal do Pampa

## SUMÁRIO

Introdução .....	10
<b>1 Aspectos metodológicos .....</b>	<b>13</b>
1.1 Caracterização socioeconômica do município de São Gabriel.....	15
1.2 Caracterização da Horta Municipal de São Gabriel-RS.....	15
<b>2 Uma análise dos debates em torno de Segurança Alimentar e Soberania Alimentar .....</b>	<b>18</b>
2.1 Segurança Alimentar .....	18
2.2 Soberania Alimentar .....	25
<b>3 Um olhar sobre a Horta Municipal de São Gabriel-RS.....</b>	<b>31</b>
3.1 Características socioeconômicas .....	31
3.2 Principais motivações .....	33
3.3 Limites e possibilidades a partir dos conceitos de Segurança Alimentar e Soberania Alimentar .....	34
Considerações Finais.....	37
Referências Bibliográficas .....	39
Apêndices.....	42

## Introdução

A preocupação global sobre a fome e a subnutrição tomou proporções significativas a partir do início do século XX. Na maioria dos países, grupos sociais passaram a discutir os casos mais extremos e as possibilidades de erradicação destes dois fenômenos, pois, desde aquela época, se apresentava em diferentes partes do mundo um contexto problemático de desigualdades na produção e distribuição de alimentos (CHONCHOL, 2005).

Como um reflexo dessa situação, diferentes agentes começaram a se articular para a construção de propostas e políticas. Por consequência das divergências na compreensão sobre a problemática, ganharam força dois conceitos que se perpetuaram até os dias de hoje na discussão do tema: Segurança Alimentar e Soberania Alimentar (VIEIRA, 2008).

Inicialmente, desde a década de 1930, a Segurança Alimentar foi o conceito apresentado para propor soluções ao problema da fome. Em sua origem, este discurso foi mais fortemente atrelado a organizações internacionais e Chefes de Estados e Governos ligados a Organização das Nações Unidas (ONU). Nestes órgãos, defendiam-se, prioritariamente, como medidas a erradicação da fome, o alcance de níveis satisfatórios de nutrição, a necessidade de incentivos ao alcance de produtividade agrícola e condições de renda para os produtores e consumidores de alimentos em todo o planeta (FAO, 1996).

A partir de então, um amplo conjunto de movimentos sociais propunham uma nova perspectiva para compreender a problemática da produção e consumo de alimentos no mundo. Este novo discurso, que procura alcançar dimensões consideradas, até então, insuficientemente discutidas, denominou-se Soberania Alimentar (VIEIRA, 2008). Os movimentos sociais que se situam em torno da problemática acerca da Soberania Alimentar, se colocam em uma posição crítica ao modelo de desenvolvimento hegemônico capitalista, especialmente após os anos de 1980 com o denominado neoliberalismo. Estes grupos problematizam a proposta de Segurança Alimentar, pois acreditam que as verdadeiras soluções para o problema das desigualdades sociais e a fome são mais complexas do que apenas o contínuo aumento de produção de alimentos. Entendem que esse discurso não questiona o modo de produção e distribuição de alimentos no mundo e não está de acordo com

um modelo que prioriza a construção de autonomia dos povos mais vulneráveis à miséria e a fome (BORRAS, 2004).

Considera-se, no entanto, que apesar das divergências, esses conceitos dialogam certos elementos em comum, em processos de construção, (re) elaboração e disputa, na medida em que estão em jogo no cenário político. Enquanto determinados agentes tendem a condenar o desenvolvimento capitalista e suas consequências, outros acreditam que mudanças pontuais podem regular o sistema e alcançar justiça social. A discussão entre Segurança Alimentar e Soberania Alimentar é, portanto, inseparável da problematização da relação entre agentes na disputa de modelos para a agricultura e sociedade (BELIK, 2010).

Partindo dessas considerações, que expressam um contexto geral das discussões sobre a fome, entende-se que a análise de políticas públicas em municípios brasileiros poderá apresentar elementos dessas compreensões sobre o tema. É nesse sentido que se toma como objeto empírico desta pesquisa a proposta da Horta Municipal do município de São Gabriel no Estado do Rio Grande do Sul (RS). A horta é uma proposta do poder público municipal que busca promover a distribuição gratuita de alimentos para a população local, sendo assim considerada um espaço orientado para o combate à fome no município.

Como objetivo do trabalho, analisa-se os processos de (re) elaboração e disputa entre os conceitos de Segurança Alimentar e Soberania Alimentar, relacionando alguns dos seus princípios com a proposta da Horta Municipal de São Gabriel-RS. Inicialmente, para explicitar os conceitos utilizados, parte-se da análise dos principais agentes e espaços envolvidos na sua (re) elaboração, relacionando convergências e divergências entre as propostas. Posteriormente, para análise da horta, entende-se que a mesma possui limites intrínsecos para abranger amplamente estes conceitos. Mas, dentro de um espaço de possibilidades, considera-se o estado observado como um caso passível de análise de alguns princípios. Essa análise se dá a partir de considerações sobre o funcionamento e estrutura geral da horta e de características e motivações do público beneficiário. Problematiza-se, com base nos conceitos e dados empíricos: até que ponto essa política possibilita o combate à fome e proporciona processos participativos aos envolvidos?

Este trabalho está organizado em três capítulos, além desta introdução. No capítulo que segue, apresenta-se o posicionamento metodológico adotado nesta

pesquisa. Em seguida, discutem-se marcos da construção dos conceitos de Soberania e Segurança Alimentar, onde são apontadas algumas observações acerca do contínuo processo de (re) elaboração e disputa dos conceitos. No capítulo posterior, faz-se a discussão do objeto empírico adotado nesta pesquisa, relacionando conceitos e dados obtidos a campo. Por fim, apresentam-se as principais considerações resultantes do trabalho.

## 1 Aspectos metodológicos

Neste capítulo o objetivo é apresentar algumas considerações sobre a metodologia utilizada e como se deu a relação com a pesquisa, além de apresentar uma breve caracterização sobre o município de São Gabriel e a Horta Municipal.

Esta pesquisa foi desenvolvida utilizando-se de uma metodologia de abordagem mista entre técnicas qualitativas e quantitativas, considerando que, desse modo, preferiu-se por dar maior relevância para análise de informações subjetivas, onde se consideram os significados das ações e representações da realidade, sem deixar de utilizar de quantificações para contribuir com as análises (MINAYO, 2000).

Nessa perspectiva, para compreender os processos de (re) elaboração e disputa entre os conceitos de Segurança Alimentar e Soberania Alimentar, foi utilizada uma análise conceitual. Foram consideradas, fundamentalmente, as posições ocupadas pelos agentes e as possibilidades de participar de espaços de discussão, onde as relações de poder e os interesses ganham relevância para análise. Para análise conceitual desta problemática, no sentido de compreender os processos sociais e identificar agentes e espaços envolvidos, utilizaram-se como fontes de dados: a) uma bibliografia relacionada à temática; b) documentos de entidades governamentais; e c) documentos de movimentos sociais.

O contexto empírico estudado da Horta Municipal está relacionado com as atividades e reflexões adquiridas durante o Estágio Curricular Obrigatório do curso de Gestão Ambiental da Universidade Federal do Pampa (Unipampa) campus São Gabriel. As atividades foram realizadas na Secretaria Municipal de Agricultura de São Gabriel-RS (SEMA) entre os meses de outubro e novembro de 2014.

A partir da realidade vivenciada, percebeu-se que uma das principais atividades da SEMA se dava em função da Horta Municipal, fator já conhecido antes do estágio e um dos motivadores deste. Percebendo, também, que existiam poucas informações sobre os munícipes que demandavam por este serviço, realizou-se uma pesquisa exploratória. Entendeu-se que a obtenção de informações sobre estes cidadãos pode se tornar uma ferramenta importante para problematizar os resultados de uma política pública e, também, para identificar novas demandas para propostas com esta característica (BARROQUES, 2015). Foi utilizada a abordagem

mista, qualiquantitativa, para compreender as motivações e opiniões dos beneficiários da Horta Municipal de São Gabriel, considerando que estes vivem na horta um espaço de relação com o poder público municipal, onde as interações podem tomar diferentes rumos, dependendo de como os agentes se posicionam. Essa perspectiva é aqui utilizada para compreender como se dá a dinâmica de uma política pública, na relação entre gestores e beneficiários.

A fim de obter as informações empíricas traçadas nos objetivos, optou-se por aplicar a técnica de entrevista com roteiro semiestruturado. O roteiro semiestruturado (Apêndice 1) é constituído por perguntas abertas e fechadas, para obter tanto informações específicas do entrevistado, como também respostas mais amplas e opiniões.

Os entrevistados nesta investigação foram 33 beneficiários da Horta Municipal. Procurou-se estabelecer um diálogo com os mesmos a partir da abordagem de forma aleatória na fila da distribuição de alimentos, em dois dias em que ocorria a distribuição de hortícolas.

Esta quantidade de entrevistados representa uma amostra do público que frequenta o local, sendo que as frequências variaram entre 40 a 110 pessoas por dia de distribuição nos meses observados. As pessoas foram entrevistadas durante sua espera pela entrega dos alimentos na fila. É importante considerar que este fato colocou algumas limitações para o diálogo, pois, apesar das pessoas terem sido receptivas (com raras exceções), a condição de fila restringia o tempo da entrevista na medida em que, após receber os hortícolas, os entrevistados caminhavam em direção à saída e já não se dispunham a responder os questionamentos. Outro aspecto a mencionar é que não foi possível realizar novas entrevistas, uma vez que a horta chegou ao fim de um ciclo sazonal de produção dos cultivares, não havendo mais alimentos para distribuição naquele momento. Devida a estas limitações, optou-se por utilizar parcialmente as questões do roteiro de entrevista, considerando que algumas perguntas não foram suficientemente contempladas. Entretanto, quanto às questões que foram utilizadas para análise no trabalho, atingiu-se uma saturação de informações, na medida em que o conjunto de respostas se repetia (MINAYO, 2000).

Para aplicação da técnica de entrevistas, utilizou-se gravador de áudio como registro. Os entrevistados assinaram um protocolo de pesquisa onde se afirmou o

compromisso acerca do sigilo sobre informações pessoais e, também, dos fins científicos e acadêmicos da entrevista.

### **1.1 Caracterização socioeconômica do município de São Gabriel**

São Gabriel se tornou oficialmente um município no ano de 1846. Situa-se na fronteira oeste do Rio Grande do Sul, na mesorregião denominada Metade Sul do RS, às margens do Rio Vacacaí e da Rodovia Federal BR-290, em área de formações ecossistêmicas associadas ao bioma Pampa. Segundo dados do IBGE (2014), São Gabriel abrange uma área de 5.023,82 km<sup>2</sup> com uma população aproximada de 62.692 habitantes.

Seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - 2010<sup>1</sup> (IDHM - 2010), segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2013 apud IBGE, 2014), tem aumentado nas últimas décadas: no ano de 1991 era de 0,518, em 2000 passou a ser 0,624 e em 2010 atingiu 0,699, valor esquivante, apenas, a média brasileira.

Apesar de São Gabriel não possuir informações sobre miséria extrema, ainda há muitas pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A partir de um estudo feito pelo IBGE (2003), pode-se observar que a incidência da pobreza no município é de 29,96%, acima do índice da capital do RS, Porto Alegre, que é de 23,74%, e da média do Estado, com 21,95%.

### **1.2 Caracterização da Horta Municipal de São Gabriel-RS**

A Horta Municipal de São Gabriel (Figura 1) está situada nas dependências da SEMA. Sua função é a produção de alimentos para distribuição gratuita à população, em especial aos que vivem em condição de vulnerabilidade socioeconômica. A horta é administrada pelos funcionários da SEMA e, na execução de suas tarefas, conta também com colaboração de prestadores de serviço comunitário.

---

<sup>1</sup> O IDHM é medido a partir de três dimensões: renda, saúde e educação. Esse índice varia de 0 a 1,0, sendo 1,0 o melhor cenário possível (PNUD, 2012 apud IBGE, 2014).

**Figura 1** - Horta Municipal de São Gabriel-RS.



Fonte: Autora.

A Prefeitura Municipal desenvolve atividades relacionadas à Horta Municipal e distribuição de sua produção a pelo menos três décadas, sendo que seu responsável permanece o mesmo durante todo este período, conforme relato obtido dele durante o estágio.

A horta tem uma área de aproximadamente um hectare, onde são cultivados produtos hortícolas como: couve-flor, repolho, cebola, beterraba, alface e outros. Durante o andamento dessa pesquisa, os produtos eram distribuídos gratuitamente para a população de São Gabriel em todas as quartas-feiras pela manhã (Figura 2 e Figura 3).

Os cultivares são produzidos, em sua maioria, sem utilização de agrotóxicos.

**Figura 2 - Distribuição de alimentos na Horta Municipal de São Gabriel-RS.**



Fonte: Autora.

**Figura 3 - Fila para receber alimentos da Horta Municipal de São Gabriel-RS.**



Fonte: Autora.

## **2 Uma análise dos debates em torno de Segurança Alimentar e Soberania Alimentar**

Neste capítulo pretende-se analisar os conceitos de Segurança Alimentar e Soberania Alimentar, abordando suas origens e desdobramentos, do início do século XX até o presente. Para compreender a forma que assumem atualmente os conceitos, optou-se por uma abordagem que considera o contexto histórico, os espaços de discussão e os principais agentes envolvidos.

Considera-se que a análise desse conjunto de relações facilita identificar os motivos mais relevantes que proporcionaram mudanças no conteúdo dos conceitos. Nesse sentido, auxilia para compreender que a mudança não é isenta de interesses e relações de poder. Também se ressalta que a intenção, com este capítulo, não é englobar todos os aspectos envolvidos nestes processos, mas sim, extrair informações significativas de alguns eventos considerados relevantes nessa dinâmica dos conceitos.

### **2.1 Segurança Alimentar**

O debate que hoje leva o nome de Segurança Alimentar tem origem na preocupação com a fome enfrentada por populações vulneráveis à indisponibilidade de alimentos em diversas partes do mundo. O tema ganha força em cenário político no período posterior à Primeira Guerra Mundial (1914-1918), mas sua visibilidade aumenta consideravelmente após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Em ambas, havia uma preocupação de que, por conta dos conflitos, regiões poderiam passar fome por consequência de barreiras políticas ou ataques inimigos (CONTI, 2009 apud SILVA, 2012).

O efeito desses grandes conflitos na alimentação ficou particularmente claro quando a fome poderia ser provocada como estratégia de guerra. Tendo em vista que um país poderia exercer poder sobre outros através do fornecimento de alimentos, a questão alimentar também recebeu status de segurança nacional. Foi, portanto, desde a Primeira Guerra Mundial que o conceito de Segurança Alimentar passou a ser considerado (MALUF; MENEZES, 2000).

Nesse período, Chonchol (2005) aponta que o problema da fome era tratado também como uma disponibilidade insuficiente de alimentos em algumas partes do planeta. Já se percebia que essa falta de alimentos era resultado de uma incompatibilidade de distribuição, pois existiam excedentes de produção em alguns locais, ao mesmo tempo em que em outros as populações passavam fome. O autor destaca a denúncia de Stanley Bruce, ex-primeiro-ministro da Austrália, diante da Sociedade das Nações, que expõe em sua fala as contradições já presentes nos anos de 1930; por um lado economistas recomendavam, até mesmo, a redução da produção agrícola para resolver o problema dos excedentes, e, de outro, os especialistas na área de nutrição humana colocavam como prioridade o aumento das disponibilidades alimentares em territórios que vivenciavam a fome.

O Brasil teve um importante representante neste debate internacional da fome. Josué de Castro foi pesquisador e professor universitário, e suas discussões promovidas principalmente a partir da década de 1940, contribuíram no sentido de apontar que a fome em países considerados, na época, como subdesenvolvidos, era resultado do processo colonialista de ocupação e das dinâmicas econômicas causadoras de desigualdades e injustiças sociais (IPEA, 2002).

Mas foi diante do contexto do final da Segunda Guerra Mundial, em torno das conferências da paz, que 44 Governos fundadores da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>2</sup>, em 1945, tomaram atitudes quanto ao tema. Convergiram para a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), também em 1945. Esta entidade ficou responsabilizada por liderar esforços internacionais para erradicar a fome, principalmente através de conhecimentos e informações para modernizar e aperfeiçoar atividades ligadas à agricultura, como forma de aumentar a disponibilidade de alimentos (CHONCHOL, 2005; FAO, 2009).

Considerando o contexto contraditório de excesso de produção de alimentos em alguns países, a FAO propõe, primeiramente, que se dê utilidade aos excedentes. Uma medida tomada para essa problemática foi a criação da Organização de Doações Alimentares em 1954, com o objetivo de destinar aqueles excedentes aos países que apresentavam problemas de escassez. Entretanto, esse tipo de ação, que era tratada como um meio voluntarista de erradicação da fome,

---

<sup>2</sup> A ONU caracteriza-se como uma organização internacional formada por países que se reuniram voluntariamente para trabalhar pela paz e o desenvolvimento mundial (ONU, 2014).

acaba perdendo este sentido, se tornando relação comercial através de contratos (CHONCHOL, 2005).

Apesar dessas ações, o problema da fome ainda era pertinente. No início da década de 1960, a FAO criou o Programa Alimentar Mundial, que representa a frente de ações voltada à agricultura. Essa medida utilizou da difusão de novas tecnologias em diversos países com o objetivo de aumentar a produtividade de diversos cultivares, como os de trigo e arroz (CHONCHOL, 2005).

Associado a isso, foi proposta a denominada “Revolução Verde”, um modelo de agricultura que partia do discurso de aumentar a produção de alimentos para acabar com a fome no mundo, se utilizando da difusão de um pacote tecnológico. A ampla difusão desse modelo só foi possível pelo esforço conjunto de governos que incentivavam pesquisa e extensão agrícola, além do crédito para os agricultores, e de empresas que passaram a controlar os complexos agroindustriais. Foi com essa proposta que se deu a massificação da utilização de sementes de alto rendimento, associadas ao uso de fertilizantes, inseticidas, herbicidas e fungicidas, que se dava através do estímulo a utilização de irrigação e máquinas agrícolas (MALUF; MENEZES, 2000; CARNEIRO et al., 2012).

Acerca das consequências do modelo de agricultura associado à Revolução Verde, Altieri (2010) argumenta que, apesar de ter aumentado a produção de alguns cultivos, não acabou com o problema da fome, e foi insustentável de várias formas: causou danos aos ecossistemas, perdas de biodiversidade e conhecimento tradicional associado, além de concentrar a renda agrícola e causar endividamentos e dependência aos pequenos agricultores que aderiram ao modelo.

Nesse sentido, pode-se argumentar, também, que aumentar a produção de alimentos não resolveu o problema da fome, pois uma maior quantidade produzida não significa uma distribuição adequada (CHONCHOL, 2005).

Além disso, a dependência dos agricultores de um pacote tecnológico composto de mercadorias controladas por empresas e acessado através de crédito, gerou novos problemas sociais, uma vez que o endividamento dos agricultores foi uma das principais causas do êxodo rural. Os processos migratórios resultantes acarretaram no agravamento do problema de insegurança alimentar, principalmente nos centros urbanos (MAZOYER; ROUDART, 2010).

Dado um contexto internacional em que a Revolução Verde não resultou na erradicação da fome, e que este problema continuava como debate central na FAO,

em 1974 foi realizada a Cúpula Mundial da Alimentação em Roma. Neste momento, foi definido que o principal papel da FAO era promover a Segurança Alimentar, onde o conceito foi incorporado pelo organismo e seu alcance se definia pela oferta mundial permanente de alimentação adequada, ou seja, apenas a dimensão da oferta de alimentos (BELIK, 2010), o que mantinham a posição dos membros da organização quanto ao combate à fome.

Conforme documento elaborado pelo IPEA (2002), resgatando marcos e referenciais sobre Segurança Alimentar no Brasil, a presença do debate sobre Segurança Alimentar em meios governamentais é relativamente tardia, situada no período de abertura democrática, na década de 1980. Como referência da introdução do tema, é proposta em 1985, pelo Ministério da Agricultura, uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Essa política tinha duas frentes, que refletiam a compreensão do conceito na época pela FAO: atender as necessidades alimentares da população e atingir a auto-suficiência na produção agrícola de alimentos.

Na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (ICNAN) realizada no ano de 1986, o conceito inicial de Segurança Alimentar é reavaliado e passa a incorporar novos elementos, para além das dimensões da produção agrícola e de abastecimento. Nessa conferência, avançou-se em questionar a forma desigual como se dá o acesso aos alimentos e a sua qualidade nutricional (IPEA, 2002).

Como resultado de um acúmulo de discussões que já se consolidava no final da década de 1980, não só em âmbito nacional como também internacional, a compreensão de Segurança Alimentar incorpora novos elementos, que se reafirmaram na Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Implicam-se novos elementos ao conceito de Segurança Alimentar: a) a noção de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente); b) de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica); c) com produção de forma sustentável e equilibrada; d) culturalmente aceitáveis; e) com acesso à informação sobre os alimentos. Essas foram as dimensões do que passou a denominar como Segurança Alimentar e Nutricional (VALENTE, 2002 apud LEÃO, 2013).

Entre os anos de 1990 e 1994, o ambiente político brasileiro era de fortes disputas entre os partidos, os quais impulsionaram diversas campanhas sociais com o intuito de sensibilizar a população para questões urgentes como a fome. Foi nessa época que o Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) confeccionou o Mapa da Fome

que constatou que havia 32 milhões de brasileiros com renda insuficiente para se alimentar (IPEA, 2002).

Como resultado da Política Nacional de Segurança Alimentar, foi criado, em 1993, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), composto de ministros de Estado e personalidades identificadas com diferentes setores da sociedade, com o objetivo de assessorar ações e apresentar prioridades à presidência da república. Entre as principais atividades desempenhadas pelo CONSEA, coordenaram-se algumas ações no sentido de sistematizar e otimizar o desempenho de programas governamentais voltados à alimentação e nutrição. Foi promovida também a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (ICNSA), espaço onde ampliaram-se as discussões em torno do conceito, com base nas conferências internacionais, sendo o avanço político e a inclusão da preocupação na agenda governamental a principal contribuição da CONSEA, que, apesar de marcante, atuou apenas até 1994 (IPEA, 2002). Nota-se que as ações desenvolvidas pelo governo brasileiro no período tinham uma ênfase restrita do conceito de Segurança Alimentar, com enfoque no combate aos casos mais alarmantes de fome e desnutrição, sem efetivos avanços para incluir outras dimensões.

No ano de 1996, ocorreu, em Roma, a nova Cúpula Mundial da Alimentação, promovida pela FAO, que reuniu diversos países, tendo como um de seus principais temas a fome e a subnutrição no mundo. Esses países se comprometeram mais uma vez a atingir uma Segurança Alimentar e erradicar o número de pessoas subalimentadas a nível global. Dessa vez, estabeleceu-se um prazo para o objetivo, o qual deveria ser alcançado, ao menos pela metade, até o ano de 2015. Para isso foram construídos dois grandes documentos: o Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação, onde foram listados compromissos que os governos deveriam alcançar para elevar o nível de Segurança Alimentar; e a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, a qual estabeleceu que existe Segurança Alimentar quando toda a população pode levar uma vida ativa e sã, o que depende do acesso contínuo a alimentos seguros e nutritivos, do alcance de necessidades dietéticas e de preferências alimentares (FAO,1996).

Ao longo do final da década de 1990 e, principalmente na década de 2000, o contexto brasileiro foi de um acúmulo de experiências desenvolvidas com princípios da Segurança Alimentar e Nutricional. Especial atenção deve ser dada para

programas de caráter estrutural e imediato, em que se destaca o Programa Fome Zero implantado em 2003. Este programa tinha como principal objetivo a erradicação da fome no Brasil, de modo a se alinhar com os objetivos firmados na Cúpula Mundial da Alimentação. A partir da relevância que alcançaram esses programas, chegou-se ao consenso de que era necessária uma política de Segurança Alimentar para o Brasil (XAVIER; OLIVEIRA, 2010).

Na 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (IICNSAN), realizada em 2004, foi enfatizado que os países devem ser soberanos para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional de sua população, criando programas e políticas públicas (LEÃO, 2013). No relatório final da IICNSAN (2004) fica evidente uma visão de Segurança Alimentar que acompanha a preocupação em abordar não só a questão da fome, mas também da qualidade de sua superação, o que envolve, por exemplo, as orientações elencadas como Ações de Saúde e Nutrição. Destacam-se, nesse sentido, as que incitam a promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis, com ênfase na importância da educação nutricional; a utilização dos meios de comunicação e também das escolas para orientar a população quanto ao uso integral dos alimentos, com incentivo ao consumo de alimentos regionais brasileiros de alto valor nutritivo; informar sobre alimentação como forma de prevenção de doenças e deficiências relacionadas a má nutrição, e ainda quanto as Doenças Crônicas Não-Transmissíveis e obesidade; e observar a qualidade higiênico-sanitária dos alimentos, bem como da sua origem genética e procedência.

Nesse sentido, em setembro de 2006 foi sancionada no Brasil a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346 BRASIL, 2006). Nesta lei, podem ser destacados os seguintes artigos que refletem a compreensão de Segurança Alimentar e Nutricional e a enfatizam como direito humano:

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

Nesses artigos pode-se notar que o acesso regular e permanente à alimentação é tido como fundamental para que se possam exercer os direitos humanos. É por isso que a Segurança Alimentar deve ser garantida pelo poder público, a fim de contemplar toda a população, com acesso a alimentos nutritivos e de qualidade, respeitando a diversidade, o ambiente e os sistemas ligados a ele. Neste marco legal, fica estabelecida a responsabilidade das diferentes esferas de governo, municipal, estadual e federal, em promover ações e/ou políticas para este fim. Para Caporal (2009), isto requer a articulação de inúmeras formas de intervenção, associadas entre si e com perspectivas de curto, médio e longo prazos.

Posterior à sanção da Lei de Segurança Alimentar e Nutricional, sua regulamentação se deu por meio do decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010), com a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), que agregou diretrizes gerais, além de mecanismos para monitoramento, financiamento e avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional no país. Nessa política são agrupados diversos esforços com intenção de agir de forma coordenada, através das seguintes diretrizes:

- I - promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;
- II - promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;
- III - instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de Segurança Alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;
- IV - promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3º, inciso I, do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária;
- V - fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de Segurança Alimentar e nutricional;
- VI - promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aqüicultura;
- VII - apoio a iniciativas de promoção da Soberania Alimentar, Segurança Alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346, de 2006; e
- VIII - monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada (BRASIL, 2010).

Nesse decreto o que se percebe de forma geral é que alguns elementos da noção de Soberania Alimentar<sup>3</sup> estão sendo incorporados na discussão e no conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, inclusive aparecendo como conceito no Inciso VIII. Exemplo disso aparece quando se expõe no decreto: que os sistemas de produção devem ser promovidos em base agroecológica, a necessidade de instituir a educação alimentar de forma permanente e reconhecimento do valor das comunidades tradicionais. Inclui também o acesso à água de qualidade, em quantidade suficiente, pois ela também faz parte da Segurança Alimentar ao considerar que, para ter alimento, é necessário ter água.

Ainda sobre a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, também pode-se destacar que em seu Artigo 4º, além de condições de acesso ao alimento, esse, em especial, deve ser proveniente da agricultura familiar. Prevê ainda que a produção de alimentos deve promover a conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos naturais, que a produção deve ser orientada ao valor nutricional, utilização sustentável de tecnologias e recursos, respeitando as diversidades culturais, com acesso à informação, produção de conhecimento e promoção de estilos de vida saudáveis. Por fim, no Artigo 5º, se especifica que os países tem o poder de escolha sobre a produção e o consumo de alimentos, tendo assim uma maior autonomia (BRASIL, 2006).

Portanto, considera-se que o conceito de Segurança Alimentar vai se aproximando cada vez mais da noção de Soberania Alimentar, sendo que acarretou em um conceito mais amplo a partir das (re) elaborações na FAO, mas se tornou mais evidente na legislação brasileira, onde alcançou uma definição mais abrangente. Atribui-se, a isso, a crescente participação de um conjunto mais abrangente de grupos sociais nos processos de discussão, disputa e construção de políticas. Nesse sentido, nota-se um protagonismo dos movimentos sociais que questionam os problemas do modelo hegemônico de agricultura.

## **2.2 Soberania Alimentar**

Em paralelo às discussões de âmbito governamental e da FAO, sobre o combate à insegurança alimentar, diversos movimentos sociais em torno da Via

---

<sup>3</sup> Uma discussão mais aprofundada sobre o conceito de Soberania Alimentar será apresentada na próxima sessão do trabalho.

Campesina discutiam uma proposta que inclui outras bases até então pouco aprofundadas no conceito de Segurança Alimentar e Nutricional. Essa discussão se fortaleceu em torno do que se chamou Soberania Alimentar (VIEIRA, 2008).

Esse novo conceito vem dos questionamentos de que a Segurança Alimentar pode se restringir a uma lógica neoliberal, onde o controle da produção e distribuição dos alimentos se concentra em grandes corporações alimentícias, e com isso diminui o controle social da procedência e/ou a qualidade dos mesmos (SANTOS, 2005).

A Via Campesina, protagonista no tema da Soberania Alimentar, é um movimento internacional, iniciado na década de 1990, por camponeses, agricultores de pequeno e médio porte, pessoas sem terra, indígenas, migrantes e trabalhadores agrícolas de todo o mundo. Se coloca como um movimento autônomo, pluralista e multicultural, independente de qualquer tipo de afiliação, seja política ou econômica. Opõe-se fortemente à agricultura dirigida pelas grandes corporações, sendo estas consideradas como insustentáveis ecológica e socialmente. Defende a agricultura sustentável em pequena escala, como forma de promover a justiça social e dignidade (LA VIA CAMPESINA, 2011).

Durante o I Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar, realizado no ano de 2001 em Cuba, organizações da sociedade civil chegaram ao consenso de que Soberania Alimentar é um direito dos povos de definir suas políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos. Em sua declaração final, os participantes enfatizaram que a população deve ser contemplada com esse direito através de alimentos provenientes dos pequenos e médios produtores, respeitando suas próprias culturas e os diferentes modos camponeses de produção, de comercialização, de alimentação e cultivos, promovendo a sustentabilidade (FÓRUM MUNDIAL SOBRE SOBERANIA ALIMENTAR, 2001).

Tomando as considerações até aqui apontadas sobre os conceitos de Segurança Alimentar e Soberania Alimentar, pode-se concluir, assim como apontado por Belik (2010), que nas discussões que ocorrem em fóruns de ampla abrangência de agentes de Estado, como na FAO, há um processo em que diversos elementos são incorporados ao conceito de Segurança Alimentar. Isso representa, por um lado, que ocorre uma aproximação entre as duas concepções. Por outro lado, se torna evidente que esta convergência tem limites estabelecidos pelas posições diferenciadas dos agentes na estrutura da sociedade. Sendo estas posições a

origem das divergências nos conceitos, isso acarreta em diferentes soluções para a fome: se torna inviável discutir Soberania Alimentar na FAO sob os preceitos do Fórum sobre Soberania Alimentar de Cuba, ao passo que a FAO é constituída por países membros que são grandes produtores convencionais de alimentos, os quais têm o poder de aprovar declarações e resoluções onde o conceito de soberania, originário de movimentos sociais que contrapõem o modelo neoliberal, entra em conflito com os seus interesses.

Alguns princípios apontados por Altieri (2010) demonstram como as estratégias de Soberania Alimentar tendem a romper com o sistema das grandes cadeias produtivas de alimentos. Para o autor, serão necessárias mudanças estruturais significativas para que agricultores e consumidores se tornem soberanos sobre sua alimentação. Estas mudanças compreendem inovações tecnológicas no sentido da apropriação da agroecologia e a construção de redes locais auto-geridas em contraposição a um modelo centralizado em complexos agroindustriais. Além disso, considera que é fundamental que este tipo de compreensão e de mudanças estejam representadas por movimentos sociais no campo político e presentes nos discursos das instituições direcionadas para o desenvolvimento rural, em processos participativos construídos de baixo para cima.

Em um apanhado amplo do conceito, tomando referências como La Via Campesina (2011), Altieri (2010), Maluf e Menezes (2000) e Mazzei (2007 apud SOUZA, 2009), pode-se considerar, então, que o alcance da Soberania Alimentar está relacionado com: (a) garantia do acesso aos alimentos em quantidade suficiente, sem comprometer outras necessidades básicas, considerando que sejam (b) saudáveis, de boa qualidade nutricional, livres de agrotóxicos e transgênicos; (c) processos social e culturalmente construídos, promovendo processos participativos e respeitando os costumes locais; (d) produzidos de forma sustentável em bases agroecológicas, (e) por pequenos e médios produtores em modos camponeses de produção; (f) inseridos em mercados justos e solidários, em redes curtas e de relação mais próxima entre produtores e consumidores, (g) em que seja possível exercer o poder de escolha dos indivíduos, respaldado pelo acesso à informação, para que possam refletir sobre seus alimentos e ter efetivamente soberania.

Utilizando o conceito de Soberania Alimentar para uma análise crítica da produção e distribuição de alimentos no Brasil, considera-se marcante uma publicação recente sobre a fome. Segundo relatório global da FAO, que apresentou

o Mapa da Fome, foi alcançado em 2014 o objetivo de reduzir o número de pessoas subalimentadas do país, menor que 5%. Isso quer dizer que se alcançou um nível abaixo do qual a organização considera que um país superou o problema da fome (FAO, 2014 apud MDS, 2014).

Entretanto, mesmo que o Brasil tenha saído do Mapa da Fome, não se pode garantir que os alimentos consumidos pela população em geral sejam seguros e/ou nutritivos. Um exemplo das contradições na produção de alimentos no país é o uso excessivo de agrotóxicos.

Segundo o Dossiê “Um alerta sobre os impactos dos Agrotóxicos na Saúde”, da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), publicado em 2012, o Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo, sendo que dos 50 tipos mais utilizados nas lavouras de nosso país, 22 são proibidos na União Européia (CARNEIRO et al., 2012). Conforme os resultados de 2011 e 2012 do Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA) da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), muitos dos alimentos mais consumidos, como pimentão, cenoura, alface e morango, tem irregularidade na quantidade de agrotóxicos e/ou no tipo de agrotóxico aplicado no alimento (ANVISA, 2013). Na safra de 2011, foi constatado que o uso de agrotóxicos foi de 12 litros/hectare e a exposição média ambiental/ocupacional/alimentar alcançou a quantia de 4,5 litros de agrotóxicos por habitante (IBGE/SIDRA, 1998-2011; SINDAG, 2011 apud CARNEIRO et al., 2012).

Além da problemática dos agrotóxicos, outras questões são preocupantes quanto ao alcance de Soberania Alimentar, que estão ligadas aos efeitos ainda presentes do modelo de agricultura da Revolução Verde. Nisso, destacou-se a especialização da agricultura de larga escala na produção de *commodities*, a dependência dos agricultores familiares de pacotes tecnológicos da revolução verde e os processos de êxodo rural e migração de agricultores endividados para periferias de cidades, consequências que serão discutidas nos parágrafos que seguem.

O modelo de agricultura baseado no agronegócio especializado em monoculturas, existente no Brasil, acaba não só gerando uma desvantagem desleal aos pequenos produtores familiares na comercialização em larga escala, como também inviabiliza, muitas vezes, produções agroecológicas que se encontram próximas de produções convencionais e são atingidas pelo efeito da pulverização de agrotóxicos. A partir da difusão tecnológica da Revolução Verde os pequenos

agricultores passaram a competir com uma agricultura empresarial de grande escala. Estes agricultores, denominados como agricultores familiares, acabaram recorrendo, através de crédito agrícola, a sementes de produção otimizada, que tinham uma proposta de ser mais produtiva. Entretanto, a compra dessas sementes está geralmente atrelada a um pacote de insumos (fertilizantes, agrotóxicos e maquinários), o que faz com que o agricultor dependa de mercadorias externas, controladas por empresas, para obter produção de alimentos e, ainda, acumule dívidas (ALTIERI, 2012).

Em longo prazo, o uso da terra se torna insustentável devido a um manejo intensivo e convencional, dependendo cada vez mais da aplicação de agroquímicos. Há um esgotamento do solo, perda da biodiversidade, destruição dos recursos naturais e contaminação do ambiente (DAL SOGLIO, 2009), o que resulta em uma produção não saudável de alimentos.

O número de hectares cultivados está em crescimento no país. Entretanto, a maior parte da produção de alimentos se dá pelos pequenos produtores familiares. Estes ocupam apenas 24,3% da área ocupada pela agricultura. Já as grandes propriedades, de produção não familiar, ocupam uma área de 75,7%, mas estão voltadas para a produção de *commodities* como a soja, cana de açúcar e algodão (IBGE, 2006) que são em boa parte voltadas para produção de biocombustíveis ou grãos para alimentação animal.

Por fim, outro agravante causa preocupação no Brasil acerca da alimentação, principalmente no aspecto nutricional, que é o crescente problema da desnutrição (MIRANDA, 2012). Para Miranda (2012), esta é definida como um acesso insuficiente ou de má qualidade (excesso ou desequilíbrio) aos nutrientes necessários para uma dieta de qualidade. A obesidade atinge um amplo número de pessoas assim como outros problemas relacionados ao consumo excessivo de açúcar, *fast foods* e alimentos processados. Conforme a autora, isto está associado aos padrões alimentares ocidentais atuais e ao estilo de vida sedentário. Além disso, está relacionado ao processo onde o alimento é tratado como mercadoria, ou seja, passível das regras de mercado, objeto de concorrência e lucro, procurando, muitas vezes, satisfações meramente gustativas acima das nutricionais. Quando a concentração de todo o processo de produção, processamento e distribuição dos alimentos está sob controle industrial e os conhecimentos científicos agregados, além da criação de necessidades impulsionadas pelo *marketing*, resta apenas uma

vaga autonomia decisória sobre a alimentação (MIRANDA, 2012). O poder de decisão é ilusório, pois os alimentos oferecidos pela indústria são compostos de ingredientes nomeados com uma linguagem técnica que a maioria da população tem dificuldade em identificar.

### **3 Um olhar sobre a Horta Municipal de São Gabriel-RS**

A partir de uma pesquisa exploratória realizada com os beneficiários da Horta Municipal de São Gabriel-RS, obtiveram-se informações com o intuito de realizar uma caracterização básica e de analisar os resultados dessa proposta em relação a Soberania Alimentar e Segurança Alimentar.

Para uma análise da horta a partir desses conceitos, considera-se que o estado observado é um caso passível da análise de apenas alguns princípios. Não seria coerente pressupor que uma política isolada poderia proporcionar a aplicação dos conceitos como um todo. Por isso, essa análise se dá a partir de considerações sobre o funcionamento e estrutura geral da horta e de características e motivações do público beneficiário. A partir dessas informações é que se analisa até que ponto a proposta da horta possibilita aos envolvidos o combate à fome, se esta iniciativa conduz a compreensão de que o acesso regular e permanente à alimentação é um direito e se proporciona processos participativos de planejamento, monitoramento e avaliação.

Classificaram-se os resultados através de uma descrição e análise de: a) características socioeconômicas, b) principais motivações, c) limites e possibilidades a partir de conceitos de Segurança Alimentar e Soberania Alimentar.

#### **3.1 Características socioeconômicas**

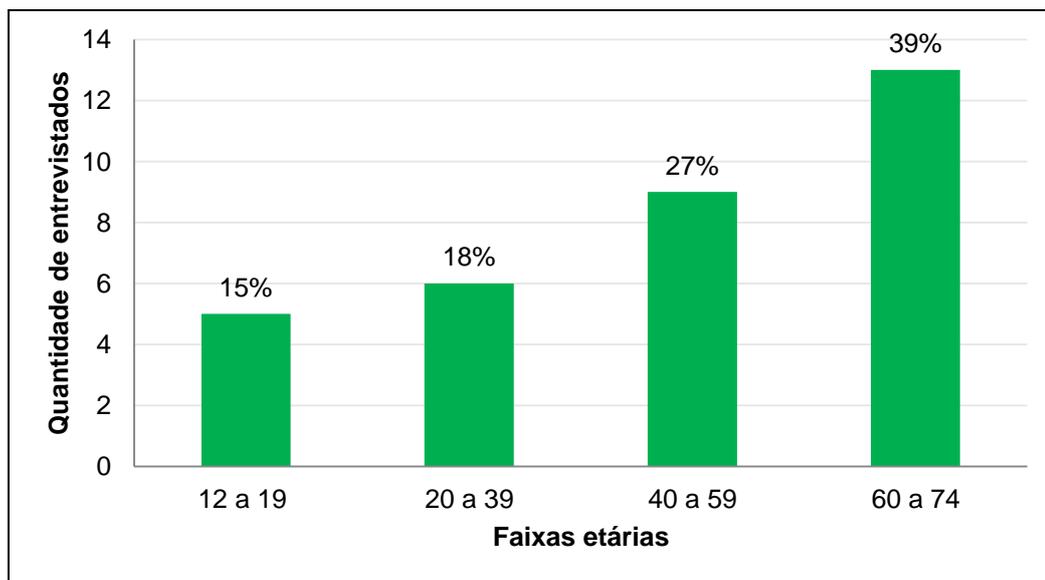
Da amostra dos 33 entrevistados considerados para analisar características dos beneficiários da Horta Municipal, constatou-se que 28 (85%) são do sexo feminino e cinco (15%) são do sexo masculino. Uma minoria de três pessoas exerce atividade remunerada, enquanto os outros afirmaram que não exercem, considerando que 8 se declararam aposentados. Quanto ao tamanho dos núcleos familiares<sup>4</sup>, os dados demonstram que a maioria (45,5%) está em núcleo familiar de duas pessoas (apenas um caso morando sozinha), que 21,2% estão entre três e quatro pessoas, e que 33,3% em mais de cinco pessoas. A maior parte dos entrevistados (84,8%) reside nos bairros próximos à SEMA.

---

<sup>4</sup> O conceito de núcleo familiar é utilizado aqui com o intuito de se referir a todas as pessoas residentes no mesmo domicílio que compartilham da alimentação distribuída.

Quanto à idade, os entrevistados com menos de 19 anos representam 15%, entre 20 e 39 anos representam 18%, entre 40 e 59 anos representam 27% e aqueles acima de 60 anos compõem o maior grupo, com a quantia de 39%. A distribuição de beneficiários por faixas etárias pode ser visualizada no Gráfico 1, onde os limites mínimos e máximos das categorias foram elaborados a partir da realidade dos entrevistados.

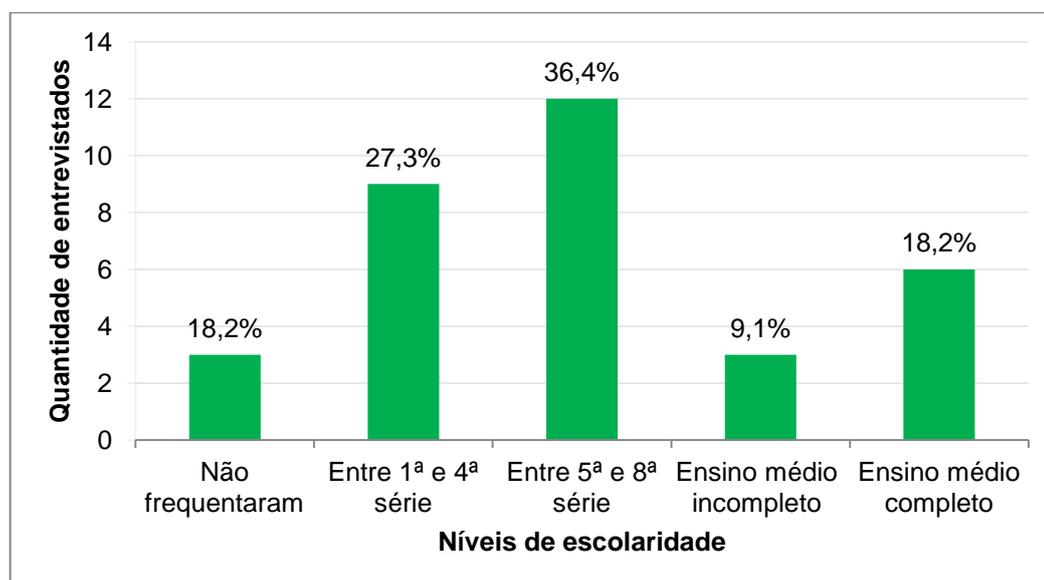
**Gráfico 1** - Distribuição de beneficiários da Horta Municipal por faixas etárias.



Fonte: elaborado pela autora.

Acerca da escolaridade dos entrevistados (Gráfico 2), classificou-se entre: os que não frequentaram a escola representam 9,1%, os que cursaram entre 1ª a 4ª série, 27,3%, entre 5ª e 8ª série, 36,4%, com ensino médio incompleto, 9,1%, e os que completaram o ensino médio, 18,2%. Não houve entrevistados com curso superior.

**Gráfico 2** - Distribuição de beneficiários da Horta Municipal por níveis de escolaridade.



Fonte: elaborado pela autora.

Pode-se observar, a partir desses dados, que as características obtidas dos entrevistados condizem com indicadores de um estado de vulnerabilidade socioeconômica, principalmente se observados os baixos níveis de escolaridade e as limitações em obtenção de renda. Considera-se relevante apontar que a taxa de beneficiários por faixa etária aumenta conforme as maiores idades e também é maior em relação ao gênero feminino, o que demonstra uma tendência para estes grupos. Ainda resta mencionar que a ampla maioria recebe os alimentos para consumo no núcleo familiar, que tende a ser maior ou igual a duas pessoas.

A localização da horta é vantajosa para a parte da população do município que reside nas proximidades, visto que a maioria dos entrevistados reside nos bairros dos arredores da SEMA.

### 3.2 Principais motivações

Ao analisar as principais motivações dos beneficiários para buscar os alimentos distribuídos na Horta Municipal, a maioria dos entrevistados (51,5%) aponta, como principal motivo, que são gratuitos, e isso reduz a necessidade de compra. Como segundo principal motivo foi apontada a “boa qualidade” dos produtos (33,3%), sendo que 9,1% especificaram que são motivados porque

consideraram a ausência de agrotóxicos nos alimentos da horta. Coloca-se, como um exemplo, a afirmação da Entrevistada 27, em que, para ela, a motivação é: “o salário mínimo é baixo, e outra é que não tem agrotóxico”. Essa percepção por ela apresentada ilustra a situação social identificada entre os entrevistados, na limitação com a renda, mas também a preocupação para alcançar uma alimentação de qualidade e saudável.

Todos os entrevistados alegaram não depender apenas da Horta Municipal para obtenção de produtos hortícolas. Dois falaram (6,1%) que também ganham de vizinhos e todos os demais (93,9%) que compram em estabelecimentos comerciais. Quando se questionou sobre sua opinião acerca dos preços desses alimentos adquiridos fora da Horta Municipal, a resposta da maioria (90,9%) foi de que eram altos e que, quando conseguiam buscar os alimentos da distribuição, além de ter uma alimentação mais variada e de qualidade, conseguiam economizar seus recursos financeiros, muitas vezes escassos, para investir em outros produtos que complementam a alimentação ou outras necessidades básicas. Com os preços altos de alimentos nos estabelecimentos comerciais, sejam eles locais ou de grandes franquias, muitas pessoas acabam não tendo acesso à alimentação adequada, o que as coloca em uma situação de insegurança alimentar.

### **3.3 Limites e possibilidades a partir dos conceitos de Segurança Alimentar e Soberania Alimentar**

Considera-se que a Horta Municipal de São Gabriel, ao exercer sua função principal de combate à fome distribuindo alimentos hortícolas, está relacionada com o princípio básico da Segurança Alimentar, uma vez que se propõe a promover distribuição gratuita de alimentos com o intuito de complementar a alimentação dos municípios menos favorecidos economicamente.

Acerca de uma compreensão mais ampla dos conceitos, pretende-se traçar alguns comentários em torno das impressões obtidas nas entrevistas e no período vivenciado durante o estágio curricular na horta municipal de São Gabriel.

É importante considerar que quando questionados sobre encontrarem alguma dificuldade para participar da distribuição, nenhum entrevistado mencionou, por exemplo, o deslocamento, e apenas uma pessoa mencionou algum aspecto: “acordar cedo”. Entretanto, apesar de constatado que os bairros em que reside a

maior parte dos beneficiários se localizam relativamente próximos à horta, relativizam-se essas respostas, pois a maior parte dos entrevistados era composta por idosos, entre eles alguns com dificuldades motoras visualmente identificáveis. Com isso, pode-se analisar que as respostas, isentas de qualquer crítica, carregam o sentido de uma posição naturalizada por estes agentes na estrutura social, que os coloca em uma postura que aqui se denomina como de “receptores passivos” de uma política pública, ou seja, a distribuição de alimentos é vista como uma dádiva e não um direito. Este posicionamento é o que justifica, por exemplo, a existência de dificuldades para chegar até o ponto de distribuição, sem que sejam assim consideradas.

Esse tipo de posicionamento acrítico perante um direito constituído em lei condiciona limitações para que a Horta Municipal seja construída e monitorada efetivamente como uma política pública. Ao não questionar a horta tal como instituída, não se reavaliam os elementos que compõem sua qualidade: os cultivares melhor adaptados às necessidades e gostos, a abrangência das necessidades nutricionais, o respeito à diversidade cultural e costumes locais; estes que são elementos da Segurança Alimentar e Soberania Alimentar.

Quanto à periodicidade da disponibilidade de alimentos produzidos na horta para distribuição, constatou-se que, em certos períodos, a horta passa por uma renovação dos cultivos e interrupção na distribuição, principalmente quando a incidência de plantas espontâneas é elevada. Por um lado, isso revela uma opção da SEMA na gestão da horta, que demonstra um distanciamento do contexto das necessidades permanentes do público envolvido e, também, é gerada uma situação que pode acarretar em um período em potencial de insegurança alimentar, visto que muitos beneficiários contam com os alimentos fornecidos pela horta como parte do abastecimento de suas necessidades alimentares e nutricionais. Por outro lado, novamente se revela a posição assumida pelos beneficiários da horta, que em nenhum momento questionaram a periodicidade na distribuição, onde ocorre uma substituição completa em oposição à possibilidade de uma substituição parcial e gradual dos cultivos. Ao contrário, se demonstra mais uma vez uma relação passiva, em que muitos se lamentam por passar por esse período “necessário”, um posicionamento dos agentes que foi observado durante o período do estágio. Novamente, em situações desse tipo, onde não há processos participativos na gestão da horta ou problematização da condição vivenciada, não se obtêm avanços

em relação à Segurança Alimentar e Soberania Alimentar. Tanto a SEMA, como os beneficiários, naturalizaram o período de privações que poderia ser contornado com soluções localmente construídas e compatíveis com as necessidades, para uma alimentação segura e socialmente construída.

Atualmente, a horta se encaixa como um tipo de política pública de caráter assistencialista, onde não há participação na construção e nas tomadas de decisões sobre a horta. Para ela estar mais ligada à Soberania Alimentar, seria necessária uma construção coletiva, onde os beneficiários poderiam não apenas opinar sobre o que se deve plantar, mas contribuir com o planejamento, monitoramento e avaliação contínua, tendo assim maior participação e autonomia.

## Considerações Finais

Os conceitos de Segurança Alimentar e Soberania Alimentar, moldados ao longo do tempo, são (re) elaborados em um contínuo processo de aproximação e disputa. O cenário de fundo dessa discussão é a relação entre os diferentes agentes que disputam modelos de sociedade e desenvolvimento. A diferença de posições entre eles é o que coloca limites para as convergências de propostas. A noção de Segurança Alimentar, partindo da articulação internacional de Chefes de Estados e Governos, tende a propor mudanças pontuais para resolver problemas vinculados à fome, que levam em conta ajustes e regulação no sistema agroalimentar global. Já a Soberania Alimentar propõe uma ruptura com o modelo hegemônico da produção e distribuição concentrada de alimentos, que está vinculado às políticas neoliberais. Sua proposta visa construir bases para estilos de agricultura de pequena escala, auto-geridos, agroecológicos e efetivamente conectados com os consumidores, sendo o seu objetivo maior a construção de autonomia e a possibilidade de escolha de hábitos alimentares mais saudáveis.

Em termos de legislação brasileira sobre Segurança Alimentar, na década de 2000 ocorreram significativos acontecimentos. O que se percebe é que ocorreu a aproximação entre os conceitos, devido aos espaços promovidos para os debates entre diferentes agentes, que acarretou na incorporação de alguns elementos da Soberania Alimentar e na maior abrangência da compreensão da própria Segurança Alimentar. Isso também foi, de forma relativa, reflexo das discussões em nível internacional, especialmente na FAO.

Como resultado da pesquisa empírica realizada, foi possível traçar alguns comentários sobre a Horta Municipal de São Gabriel-RS. Através da vivência na SEMA e das técnicas de pesquisa utilizadas, considera-se que, quanto ao funcionamento geral da horta como política pública, tanto o posicionamento passivo dos beneficiários perante a distribuição de alimentos, quanto a condução centralizada de gestão da SEMA, inviabilizam, atualmente, processos participativos para melhorias contínuas desta política.

A Horta Municipal é um espaço em potencial para promover alguns princípios da Soberania Alimentar e também para abranger de forma mais ampla os elementos previstos na legislação brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional. Além da distribuição de hortaliças, as ações na horta poderiam abordar de forma participativa

e crítica, através de processos permanentes de educação alimentar, a relação dos beneficiários com a produção e consumo de alimentos, para que as pessoas pudessem ter acesso à informação, tendo maior consciência do que põe à mesa.

Por fim, avalia-se que esta pesquisa pode ser um incentivo a outras investigações sobre as temáticas no município de São Gabriel, especialmente as direcionadas a perspectiva de compreender a importância da Soberania Alimentar para a autonomia das comunidades mais vulneráveis socioeconomicamente. Espera-se também que estes resultados possam servir para o incremento nas políticas públicas ligadas à Secretaria Municipal de Agricultura de São Gabriel.

## Referências Bibliográficas

- ALTIERI, Miguel. **Agroecologia**: bases científicas para uma agricultura sustentável. 3 ed. Rio de Janeiro-RJ: Expressão Popular, AS-PTA, 2012. 400 p.
- ALTIERI, Miguel. Agroecologia, agricultura camponesa e soberania alimentar. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 20, n. 16. p. 22-32, jan./jun., 2010.
- ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (PARA)** - Relatório de Atividades de 2011 e de 2012. Brasília: ANVISA, 2013. p. 45.
- BARROQUES, Laís Ribeiro. **Práticas desenvolvidas na Secretaria Municipal de Agricultura de São Gabriel**. 2015. Relatório de Estágio (Bacharelado em Gestão Ambiental) – Universidade Federal do Pampa, Campus São Gabriel, São Gabriel-RS, 2015. 35 p.
- BELIK, Walter. Desenvolvimento territorial e soberania alimentar. In: ALMEIDA FILHO, N.; RAMOS, P. (Orgs.) **Segurança alimentar**: produção agrícola e desenvolvimento territorial. São Paulo: Alínea, 2010. p. 169-192.
- BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.12, n.1, p.12-20, jan/jun. 2003.
- BORRAS, Saturnino. **La Via Campesina**: un movimiento en movimiento. Amsterdã: Transnational Institute, 2004. 36 p.
- BRASIL. Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010. **Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm)>. Acesso em: 26 mai. 2015.
- BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm)>. Acesso em: 26 mai. 2015.
- BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís; VALENTE, Flavio; REGIN, Elisabetta; LEÃO, Marília; CAARVALHO, Maria de Fátima. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010. 204 p.
- CAPORAL, Francisco Roberto. Agroecologia: uma nova ciência para apoiar a transição a agriculturas mais sustentáveis. In: CAPORAL, Francisco Roberto (Org.); COSTABEBER, Jose Antonio; PAULUS, Gervásio. **Agroecologia**: uma ciência do campo da complexidade. Brasília, DF: 2009. p. 09-64.
- CARNEIRO, F. F.; PIGNATI, W.; RIGOTTO, R. M.; AUGUSTO, L. G. S.; RIZOLLO, A.; MULLER, N. M.; ALEXANDRE, V. P.; FRIEDRICH, K.; MELLO, M. S. C. **Dossiê**

**ABRASCO.**: Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: ABRASCO, 2012. 1ª Parte. 98p.

CHONCHOL, Jacques. A soberania alimentar. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 33-48, set./dez. 2005.

DAL SOGLIO, Fabio. A Crise ambiental planetária, a agricultura e o desenvolvimento. In: DAL SOGLIO, F.; KUBO, R. R. (Orgs.) **Agricultura e Sustentabilidade**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 13-32.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação**. 1996. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.HTM>>. Acesso em: 07 jun. 2015.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. Quem somos. 2009. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/quemsomos.asp>>. Acesso em: 04 jun. 2015.

FÓRUM MUNDIAL SOBRE SOBERANIA ALIMENTAR. **Declaração Final**. Havana-Cuba, 2001. Disponível em: <[http://www.forumsocialmundial.org.br/download/tconferencia\\_alimentar\\_dec\\_por.rtf](http://www.forumsocialmundial.org.br/download/tconferencia_alimentar_dec_por.rtf)>. Acesso em: 08 jun. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. 2009. p. 265. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri\\_familiar\\_2006/familia\\_censoagro2006.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006/familia_censoagro2006.pdf)>. Acesso em: 29 de jun. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. 2014. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. 2003. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil**. Brasília-DF: IPEA, 2002. 69 p. Disponível em: <<http://www.rtfn-watch.org/>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

LA VIA CAMPESINA. **La voz de las campesinas y de los campesinos del mundo**. 2011. Disponível em: <<http://viacampesina.org/en/index.php/organisation-mainmenu-44>>. Acesso em: 07 jun. 2015.

LEÃO, Marília. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013. 263 p.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco. **Caderno 'Segurança Alimentar'**. 2000. Disponível em: <[http://www.forumsocialmundial.org.br/download/tconferencias\\_Maluf\\_Menezes\\_2000\\_por.pdf](http://www.forumsocialmundial.org.br/download/tconferencias_Maluf_Menezes_2000_por.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2015.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas do mundo: do neolítico à crise contemporânea**. Tradução de Cláudia F. Falluh Balduino Ferreira. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: NEAD, 2010. 568 p.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Brasil sai do Mapa da Fome das Nações Unidas, segundo FAO**. 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/setembro/brasil-sai-do-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas-segundo-fao>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C. S. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 17 ed., 2000. p. 9-30.

MIRANDA, Regina da Silva. Segurança e soberania alimentar - alimento ou mercadoria? Um tema a refletir. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 25-32, maio/ago. 2012.

ONU. Organização das Nações Unidas. Conheça a ONU. 2014. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/conheca/>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

SANTOS, Ligia Amparo da Silva. Educação alimentar e nutricional no contexto da promoção de práticas alimentares saudáveis. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 5, p. 681-692, set./out., 2005.

SILVA, Tanise Pedron da. **A (re)organização da produção: um estudo da segurança alimentar nos assentamentos de reforma agrária Santa Rita e Sepé Tiarajú, município de Capão do Cipó (RS)**. 2000. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – PPGEExR/UFSM, Santa Maria-RS, 2012. 102 p.

SOUZA, Alessandra Silva. Um debate acerca da soberania alimentar e da agroecologia: um desafio de percepção e de prática. Ou, de que lado é o meu quintal? **Revista Pegada**, vol. 10, n.1, p. 113-133, jan./jun., 2009.

VIEIRA, Flávia Braga. Via Campesina: um projeto contra-hegemônico? In: III Simpósio Lutas Sociais na América Latina, Londrina-PR, 2008. **Anais...** Londrina-PR: UEL, 2008. Disponível em: <[http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/anais\\_iii.html](http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/anais_iii.html)>. Acesso em: 21 jun. 2015.

XAVIER, Celina de Sousa; OLIVEIRA, Maria Aparecida de. **Breve Histórico dos Marcos Recentes sob o Enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional a nível Nacional, Estadual (MG) e Municipal (Itabira)**. REDESAN. 2010. Disponível em: <[http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf\\_bib.php?COD\\_ARQUIVO=11851](http://plataforma.redesan.ufrgs.br/biblioteca/pdf_bib.php?COD_ARQUIVO=11851)>. Acesso em: 12 jun. 2015.

## Apêndices

### Apêndice A - Roteiro Semiestruturado

Gênero: [ ] Feminino [ ] Masculino

1. Bairro:
2. Idade:
3. Escolaridade:
4. Quantas pessoas moram na sua residência?
5. Exerce alguma função remunerada?
6. Qual a motivação para o (a) senhor (a) vir buscar da horta?
7. Tem alguma dificuldade para vir aqui?
8. Costuma consumir verduras de outro lugar que não as da Horta Municipal?
  - 8.1. Com que frequência?
  - 8.2. Qual sua opinião sobre os preços?
9. Consegue aproveitar tudo ou sobra alguma coisa?
  - 9.1. O que faz com a sobra?
10. Sabe o que são produtos orgânicos?
  - 10.1. Já comprou produtos orgânicos?
  - 10.2. Porque optou por comprar?
11. Já plantou alguma planta alimentícia em sua casa?
  - 11.1. O que plantou?
  - 11.2. Qual foi a motivação para plantar?