



## **Políticas de Desenvolvimento Urbano e Políticas de Agricultura Urbana: uma relação possível?**

**Isabela Lais Tavares**

Orientadora: Prof. Dra. Gisela Cunha Viana Leonelli

Grupo de Pesquisa CNPQ: LOTE - Estudos de Urbanização e Regulação Urbana

### **1. OBJETIVOS DO PROJETO**

Através de uma análise profunda de políticas de planejamento urbano e políticas nacionais e internacionais de segurança alimentar, essa pesquisa objetiva discutir as possibilidades e incentivos da introdução de uma paisagem produtiva no meio urbano.

Metodologicamente, dois eixos principais foram objeto de análise: em primeira instância, as políticas de planejamento urbano foram interseccionadas com as políticas de agricultura urbana nacionais. Tal análise deu-se através da leitura de relatórios correlacionados da ONU, juntamente com as políticas do município de São Paulo. Dentro deste contexto, de diretrizes internacionais para a agricultura urbana e a política nacional de desenvolvimento urbano, esta pesquisa objetiva identificar possíveis convergências ou divergências entre as políticas de planejamento urbano e de agricultura urbana do município de São Paulo – SP.

### **2. INTRODUCAO**

A prática da agricultura urbana pode ter duas leituras: o indivíduo no meio urbanizado pode basear-se no cultivo de alimentos tanto como parte de sua estratégia de sobrevivência, como uma alternativa de auto sustento e geração de renda. Em uma segunda leitura, a agricultura urbana pode ser desenvolvida como um movimento urbano de reconquista do espaço, sendo sustentada dentro das cidades por agentes diversos. Há também uma vertente adicional, intencionalmente não explorada nesse trabalho, dos agentes utilizam o cultivo de alimentos como uma atividade recreativa, ou ainda terapêutica.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) estima que aproximadamente 130 milhões de pessoas, que residem no meio urbano na África, e 230 milhões na América Latina, pratiquem agricultura urbana para prover alimentos para suas famílias. Para garantir a sobrevivência, os pobres urbanos, de diferentes cidades dos países em desenvolvimento, recorrem à estratégia básica de cultivo do seu próprio alimento. Esse cultivo é realizado em espaços residuais diversos, como quintais, ao longo de rios, trilhos de trem, abaixo de torres de distribuição de energia e lotes vagos na cidade, de acordo com Graeme (2014). Ainda de acordo com o autor, há aquelas que usem a prática como uma estratégia de complementação de renda através da venda dos produtos excedentes.

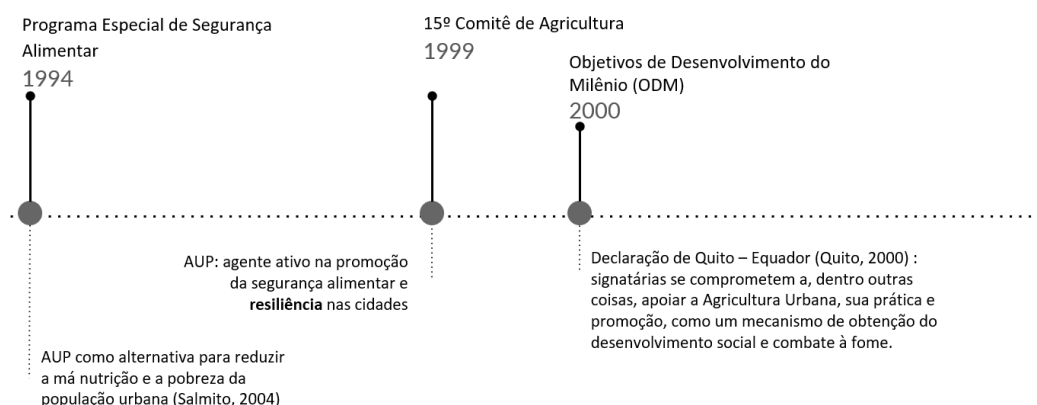
### **3. PESQUISA E RESULTADOS**

#### **3.1 A agricultura urbana como política supranacional**

A discussão sobre o cultivo urbano de alimentos fora introduzida nas agendas internacionais através de sua promoção pela FAO, ou *Food and Agriculture Organization*, órgão associado da Organização das Nações Unidas (ONU) para o desenvolvimento humano. No ano de

1994 a FAO apresenta o Programa Especial de Segurança Alimentar, destinado para os países que possuem altos índices de insuficiência alimentar e pobreza. O foco do programa é a produção de alimentos básicos, fundamentais para a promoção da segurança alimentar e para o desenvolvimento de uma dieta adequada. Embora o programa seja direcionado para áreas rurais com potencial de alta produtividade, ele também introduz a agricultura urbana e periurbana (AUP) como uma alternativa para reduzir a má nutrição e a pobreza da população urbana (Salmito, 2004).

Em seguida, o 15º Comitê de Agricultura apresenta o Marco Estratégico de 2000-2015 descreve as principais características da prática da agricultura urbana, potencialidades e desafios para sua implementação e seus benefícios e riscos para as sociedades urbanas (Salmito, 2004). Essas discussões prosseguem durante a elaboração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), consolidados em 2001, após a Assembleia do Milênio desenvolvida pela ONU. No mesmo período em que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são afirmados, a Declaração de Quito – Equador (Quito, 2000) é assinada por 27 cidades latino-americanas. As cidades signatárias brasileiras foram: Brasília-DF, Curaçá-BA, Fortaleza-CE, Maranguape-CE e Teresina-PI. Elas se comprometem, com isso, a apoiar a Agricultura Urbana, sua prática e promoção, como um mecanismo de obtenção do desenvolvimento social e combate à fome.



**Figura 1 - Linha do tempo do desenvolvimento de políticas supranacionais de segurança alimentar (Tavares e Leonelli, 2018)**

Após o período de desenvolvimento dos projetos, a Nova Agenda Urbana (NAU) é lançada em 2016 na HABITAT III, a partir das discussões entre os Estados-membro e suas contribuições através dos Relatórios Nacionais. Ela ordenará o desenvolvimento regional dos países signatários pelos próximos 20 anos. A agricultura urbana aparece na NAU duas vezes, nos pontos 95<sup>5</sup> e 123<sup>5</sup>. Se insere no escopo da implementação de melhores iniciativas verdes e igualdade de oportunidade para todos, principalmente. O ponto 95, dentro da sessão Planejando e Gerindo o Desenvolvimento Espacial, versa sobre o “apoio à agricultura e a pecuária urbana, e o consumo e a produção locais sustentáveis e responsáveis, bem como as interações sociais por meio da facilitação do acesso às redes de comércio e mercado locais como uma opção que contribui para a sustentabilidade e segurança alimentar” (U.N. Habitat, 2016). Já o ponto 123, dentro da mesma sessão, versa sobre a promoção da integração entre a segurança alimentar e nutrição dos residentes urbanos, “particularmente dos pobres urbanos, no planejamento urbano e territorial para erradicar a fome e a desnutrição”. Destaca ainda a promoção da coordenação de políticas de agricultura e segurança alimentar sustentáveis por todas as áreas urbanas, periurbanas e rurais, “para facilitar a produção, depósito, transporte e comercialização de alimentos para os



consumidores de maneira adequada e acessível para reduzir as perdas de alimentos e para prevenir e reutilizar resíduos alimentares” (U.N. Habitat, 2016).

### 3.2 Agricultura Urbana no Brasil: Políticas Nacionais

O governo brasileiro no propósito de cumprir a agenda mundial e em consonância com os ODM desenvolve o Programa Fome Zero (PFZ) em 2001, criando o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). O Programa Fome Zero faz uma referência direta ao desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana, onde a conexão entre o abastecimento e a produção agroalimentar local é relacionada aos programas de abastecimento e apoio às hortas comunitárias, com o objetivo de produzir alimentos de qualidade, permitir o acesso da população à esses alimentos e gerar empregos e renda (Arruda, 2006).

Em 2010, um marco na agenda nacional ocorre quando a alimentação se torna um direito básico humano no Brasil, a partir da publicação do artigo 6º, da Emenda Constitucional de nº 64, adicionada à Constituição Federal Brasileira. A emenda possui uma diferença de 30 anos do início da vigência da Constituição Federal, promulgada em 1988. Outras legislações em amparo ao Direito à alimentação e ao Programa Fome Zero foram promulgadas, como por exemplo o Plano Nacional de Segurança Alimentar (PLANSAN).

O PLANSAN (CAISAN, 2011) foi apresentado através do Decreto nº 7.272/2010. Apresentou oito diretrizes principais, dentre elas: o acesso universal à alimentação, o abastecimento alimentar e o direito humano à alimentação adequada. Pontuou algumas soluções possíveis para atingir esses objetivos, dentre elas, a implantação e ampliação de hortas, viveiros, lavouras e pomares comunitários. O incentivo para aquisição de produtos da agricultura familiar e local também fora incorporado. A adesão ao plano foi realizada, pelos municípios, de forma individual.

Em 2014 é elaborado o Subsídio para uma Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (CNAU, 2015), que se torna referência para o desenvolvimento da mesma. No ano seguinte, o Deputado Federal Padre João (PT-MG), apresenta o Projeto de Lei (PL) 906/15 para a constituição da PNAUP (Brasil, 2015), que fora aprovada pela Câmara dos Deputados recentemente, em novembro de 2017. O PNAUP tem como objetivo apoiar os municípios na definição das áreas aptas ao desenvolvimento da AUP e viabilizar a aquisição de produtos da AUP nos programas governamentais, como o de aquisição de alimentos e o de Alimentação Escolar. Outro objetivo seria definir linhas de crédito especiais para os agricultores urbanos e suas organizações. De acordo com o projeto de lei, a agricultura urbana deverá ser prevista nos institutos jurídicos, tributários e financeiros do município. Isso inclui os planos diretores e diretrizes de uso e ocupação do solo. Dessa forma, seria possível através da AUP, incorporar os interesses locais e garantir o cumprimento da função social da propriedade.

A cada um dos municípios coube desenvolver uma forma de aplicar os objetivos do PLANSAN em suas próprias realidades. A cidade de São Paulo, objeto de estudo desse trabalho, aprovou em 2016 o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, que dialoga com o PLANSAN, mas que se baseia nas particularidades da cidade. Define, dentre outras coisas, formas de atingir o objetivo do plano em consonância com as práticas de distribuição de alimentos e AUP já instauradas no município, sendo a sua primeira meta estabelecia a “otimização do uso dos espaços públicos ociosos para produção e distribuição de alimentos da agricultura familiar, urbana e periurbana” (Mattos,2015).

Em Fevereiro de 2018, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) institui o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana através da Portaria Nº 467. O documento, que



é baseado no projeto de lei supracitado, tem o objetivo de promover hábitos saudáveis e a segurança alimentar e nutricional dos cidadãos brasileiros, através da construção de parcerias entre esferas do governo e financiamentos privados. O foco do programa é o desenvolvimento de ações de agricultura orgânica sustentável, comunitária e doméstica. Soma-se a isso o desejo de estruturação entre governos estaduais e municipais para a elaboração de políticas de AUP em terrenos públicos, como escolas e associações comunitárias.

### 3.3 Agricultura Urbana na cidade de São Paulo - SP

A cidade de São Paulo é, hoje, uma das cidades mais ativas na produção de agricultura urbana no Brasil. É uma prática capaz de complementar tanto a renda quanto as necessidades alimentares das famílias periféricas ou de classes sociais menos favorecidas, prática que pode ser observada na Zona Leste e Sul da cidade.

O desenvolvimento da agricultura urbana nas legislações municipais que tratam especificamente do planejamento urbano e territorial é pouco explorado. São também ainda pouco exploradas as possibilidades de utilização de instrumentos do planejamento urbano, como o plano diretor e a legislação urbanística com o objetivo de incorporação permanente da atividade agrícola nas cidades (ALMEIDA, 2011; COUTINHO; COSTA, 2011). A prefeitura de São Paulo cria, em 2004, com a promulgação da Lei nº 13.727/04 o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana de São Paulo, PROAURP. O programa entende por agricultura urbana “toda a atividade destinada ao cultivo de hortaliças, legumes, plantas medicinais, plantas frutíferas e flores, bem como a criação de animais de pequeno porte, piscicultura e a produção artesanal de alimentos e bebidas para o consumo humano no âmbito do município”. Entre os objetivos principais do PROAURP, estava o apoio à produção agroecológica e familiar, bem como a comercialização desses produtos na cidade. Embora não tenha contado com apoio financeiro e técnico suficiente para seu amplo desenvolvimento, o programa gerou frutos notórios como hortas comunitárias instaladas em subprefeituras, escolas municipais e algumas iniciativas voluntárias em terrenos públicos. Com a promulgação do Plano Diretor Estratégico em 2014, o programa recebeu um maior apoio através do reestabelecimento da zona rural e outras iniciativas que visam o fortalecimento da agricultura urbana agroecológica no município de São Paulo.

O Plano Diretor Estratégico é promulgado em 31 de julho de 2014, ainda sob a gestão do prefeito Fernando Haddad (PT), através da Lei nº 16.050/14. A produção do plano contou com um processo participativo presencial (reuniões consultivas) e online (encaminhamento de demandas pela internet) da população paulistana (NAGIB, 2016). O Novo Plano Diretor da cidade apresenta importantes instrumentos para o desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana da cidade. O reestabelecimento da Zona Rural (até então denominada como Macro área de Contenção Urbana e Uso Sustentável e de Preservação de Ecossistemas Naturais) é um desses instrumentos. Ao limitar o parcelamento do solo para fins urbanos nos limites da atual Zona Rural da cidade, apresentou grande potencial e avanço na contenção da expansão urbana da metrópole, além de permitir a reaproximação entre zona produtora de alimentos e Prefeituras e Subprefeituras regionais.

## 4. DISCUSSÃO

A agricultura urbana é um elemento na cidade de São Paulo desde sua formação. Esteve presente em diversos momentos de sua história, por exemplo, nas vilas operárias durante a industrialização da cidade. Sendo sempre caracterizada como uma solução de complementação de renda e segurança alimentar, é também, uma outra solução para enfrentarmos as crises urbanas decorrentes do planejamento da cidade, que produziu dentre outros males a especulação imobiliária e ingratidão socioambiental (Gicchè, 2015).



A agricultura urbana pode ser também parte integradora da agenda da reforma urbana, conformando-se em um agente de democratização do planejamento do espaço urbano. Ao ser desenvolvida em um terreno público, é objeto de ação de diversos agentes sociais, capaz de promover o desenvolvimento de comunidades e a distribuição de renda. Para isso, deve ser afirmada e incentivada pelos gestores através de políticas públicas nas diversas escalas de atuação da administração governamental, como foi estudado nessa pesquisa.

É necessário que haja uma articulação maior entre o poder público e as comunidades. Também, entende-se como necessário que o poder público tenha maior comprometimento com as metas estabelecidas pelos organismos supranacionais – como por exemplo, os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e as recentes propostas do encontro entre os dirigentes e interessados na ONU Habitat III e também expressas através dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável desenvolvidos durante a Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável.

As diversas legislações e documentos que suportam e incentivam a agricultura urbana estudados nesse trabalho são capazes de mostrar que o desenvolvimento das políticas de hortas urbanas cidade de São Paulo -SP possuem potencialidade de explorar a utilização dos vazios urbanos para a produção de alimentos. O argumento é de que a agricultura urbana poderia se consolidar como um meio pela qual os princípios do direito à cidade, da função social da propriedade e do direito humano à alimentação adequada - que constam da Constituição Brasileira e no Estatuto da Cidade – fossem cumpridos.

## 5. BIBLIOGRAFIA

- COAG/FAO. Urban and periurban agriculture. COAG/99/10. Presented at 15th Session of the COAG, FAO, Rome, p. 25-29, jan. 1999
- De Schutter, O., 2014. UN Special Rapporteur on the right to food. *Report on agroecology and the right to food*.
- Declaração De Quito. Cidades da América Latina e Caribe para a Agricultura Urbana e Segurança Alimentar. In: *Urban Agriculture in Cities of the 21st Century: Innovative approaches by local governments*. Quito: 2000.
- Giacchè, Giulia. (2015). Políticas públicas de agricultura urbana e periurbana: uma comparação entre os casos de São Paulo e Campinas. *Informações Econômicas*. 45. 45-60.
- Graeme. T. "Growing greener cities in Latin America and the Caribbean: an FAO report on urban and peri-urban horticulture in the region." (2014).
- Habitat, U.N., 2016. New urban agenda. *Quito declaration on sustainable cities and human settlements for all. Quito UN Habitat*.
- ONU. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter. New York, v. 56350, n. January, p. 1–27, 2014.
- Panorama da Agricultura Urbana e a construção de Políticas Públicas no Brasil. Advir, Rio de Janeiro, n. 34, p-7-17, dez. 2015
- Projeto Fome Zero. Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. [S.l.]: Instituto Cidadania, versão 3, 2001. 118 p.
- Salmito, A. A mobilização da sociedade no combate à fome. In: ROCHA, M. (Org.). *Segurança Alimentar: Um desafio para acabar com a fome no Brasil*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2004. cap. 5, p.167-178
- Tavares, I. L. ; Leonelli, G. C. V. . Políticas de Desenvolvimento e Políticas de Agricultura Urbana: Monólogos e Diálogos entre espaços vazios e hortas. In: *NATURE ET VILLE : regards croisés franco-lusophones*, 2018, Tours, França. *NATURE ET VILLE : regards croisés franco-lusophones*, 2018