

Subsídio para uma Política Nacional de Agricultura Urbana Periurbana (PNAUP)

1. Agricultura Urbana e Periurbana (AUP): Contextualização e Conceitos Fundamentais

Considerando-se a intensificação do processo de urbanização das últimas décadas, diferentes instâncias e agentes sociais e políticos têm empreendido esforços para compreender e enfrentar os desafios colocados para o futuro das cidades. A Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, aponta o crescimento populacional e o aumento da urbanização como partes dos principais desafios que se apresentam à humanidade.

Encontrar meios para fornecer alimentos, moradia e serviços básicos aos habitantes dos centros urbanos e, ao mesmo tempo, criar “cidades sustentáveis” são desafios presentes em todo o mundo. Para alimentar uma megacidade com 10 milhões de habitantes, por exemplo, são necessárias, pelo menos, 6.000 toneladas de alimentos por dia.

No Brasil, nas últimas décadas, o modelo de desenvolvimento hegemônico, centrado no crescimento econômico e nas relações de mercado, impactou fortemente a geografia do campo e das cidades, contribuindo para a expulsão de milhões de pessoas das áreas rurais, que, sem acesso a terras para produzir, deslocaram-se para as cidades, onde experimentam graves situações de exclusão social. Os reflexos do processo de crescimento urbano injusto e desigual são: a expansão das cidades sobre as áreas de produção de alimentos, a segregação sócio-territorial da população mais vulnerável, a degradação ambiental, além da distribuição desigual da infraestrutura (em particular, o saneamento) e dos investimentos.

Os espaços e as escalas das modalidades de AUP possuem múltiplas funcionalidades e manifestações, de modo que sua presença contribui para a construção, no espaço físico e social, de noções como a de *cidade inclusiva*, *cidade produtiva* ou de *cidade ecológica*¹. Portanto, a expressão “agricultura urbana e periurbana” remete a uma pluralidade de iniciativas e experiências conduzidas e vivenciadas por diversos atores, com ou sem suporte estatal, e envolve a produção de alimentos e o manejo sustentável, para diversos fins, dos bens da sociodiversidade. Santadreu e Lovo sistematizaram uma definição para a agricultura urbana e periurbana no contexto brasileiro a partir de uma construção coletiva realizada ao longo de uma pesquisa financiada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2006, e em um Seminário, realizado em maio de 2007 em Brasília, que envolveu um grupo de pesquisadoras/es, representantes de organizações e movimentos sociais de diferentes cidades do país

“Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) é um conceito multidimensional que inclui a produção, o agroextrativismo e a coleta, a transformação e a prestação de serviços, de forma segura, para gerar produtos agrícolas (hortaliças, frutas, ervas medicinais, plantas ornamentais, etc.), pesca e pecuários (animais de pequeno, médio e grande porte) voltados ao auto - consumo, trocas e doações ou comercialização, (re) aproveitando-se, de forma eficiente e sustentável, os recursos e insumos locais (solo, água, resíduos sólidos, mão de obra, saberes etc.). Essas atividades podem ser praticadas nos espaços intraurbanos ou periurbanos, estando vinculadas às dinâmicas urbanas ou das regiões metropolitanas e articuladas com a gestão territorial e ambiental das cidades. Essas atividades devem pautar-se pelo respeito aos saberes e conhecimentos locais, pela promoção da equidade de gênero através do uso de tecnologias apropriadas e processos participativos promovendo a gestão urbana, social e ambiental das cidades, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população urbana e para a sustentabilidade das

¹ Moreira, 2008.

idades”²

Por isso, pesquisas, realizadas em vários países, demonstram que é necessário pensar na AUP de forma abrangente, objetivando a redução de inúmeros problemas enfrentados pela população excluída das áreas urbanas dos países onde existe forte desigualdade socioeconômica.

De fato, as práticas de AUP vêm (i) intervindo no enfrentamento direto da redução da insegurança alimentar; (ii) desenvolvendo relação com lazer, saúde, nutrição, saneamento; (iii) valorizando a cultura, educação ambiental e desenvolvimento sustentável das cidades; (iii) produzindo alimentos orgânicos e agroecológicos; (iv) desenvolvendo ações educativas no contexto do direito humano a alimentação, na qualidade nutricional e na soberania e segurança alimentar; (v) estimulando ações para o autoconsumo, geração de trabalho e renda, com enfoque na sustentabilidade social, econômica e ambiental, através da produção de alimentos saudáveis.

A estrutura e a dinâmica da cidade afeta diretamente as possibilidades e formas de fazer agricultura urbana. Entretanto, ao mesmo tempo em que é influenciada pela dinâmica urbana, a AUP é uma prática social que confronta o atual modelo de desenvolvimento das cidades, propondo mudanças estruturais no uso dos espaços urbanos. Dessa forma, suas práticas desafiam os modelos hegemônicos de ocupação das cidades, contrastando com os padrões de planejamento e gestão do território urbano que predominaram ao longo dos últimos dois séculos. Conseqüentemente, as diversas experiências de AUP chamam a atenção para uma grande variedade de lutas e contradições sociais relacionadas aos processos de formação dos lugares³.

Além disso, ao aproximar campo e cidade a AUP contribui para a estruturação de circuitos de proximidade de produção e consumo curtos e curtíssimos de comercialização, construindo dinâmicas que vão além da ligação geográfica, transformando a dinâmica de cidades rurais e urbanas. A aproximação do produtor e consumidor em espaços urbanos, proporciona à população processos educativos de resgate do ciclo da alimentação e de sistemas sustentáveis de produção de alimentos. A AUP pode ser uma estratégia eficaz para auxiliar no enfrentamento da miséria, melhorar a segurança alimentar e nutricional de comunidades e criar um espaço urbano melhor, do ponto de vista social e ambiental.

Apesar de ser ainda pouco explorada, a incorporação da agricultura urbana nos debates sobre o planejamento urbano e sobre a sustentabilidade das cidades tem contribuído para que sejam repensadas as conexões entre o urbano e o ambiental e para que seja superada a visão das cidades apenas como espaços construídos, sem biodiversidade, que consomem recursos e exportam resíduos (Almeida e Costa, 2014).

A integração de práticas agrícolas agroecológicas no planejamento urbano e na agenda da reforma urbana é ainda pouco explorada, seja como um uso temporário ou como um uso permanente do solo. Uma discussão inicial neste sentido foi recentemente apresentada no III Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo (Almeida e Costa, 2014), argumentando como a agricultura urbana pode ser um enfoque contemporâneo para aproximar a oposição frequentemente encontrada entre as noções de urbano e ambiental (Costa, 2000; Costa e Costa, 2005). Para tanto, é importante problematizar o ideário da reforma urbana, fundamentado na economia política da urbanização, que considera a

² Santadreu e Lovo, 2007.

³ *Idem*.

permanência de espaços não construídos no tecido urbano como uma distorção do processo de produção do espaço e a visão das cidades apenas como consumidora de recursos e exportadora de resíduos (Smit, 2000; Santandreu, Perazzoli, Dubbeling, 2002) e espaços mortos do ponto de vista ecológico (Monte-Mór, 1994). Esta aproximação da agricultura urbana à agenda da sustentabilidade e do planejamento urbano deve ser feita de forma crítica para não ser capturada como um discurso de marketing oportunista para a gestão das cidades sustentáveis; uma solução técnica e consensual para os problemas urbanos na onda da economia verde e da modernização ecológica; ou pelo imaginário simbólico que remete ao conceito de cidade jardim de Ebenezer Howard.

Essas considerações evidenciam o porquê de, nas últimas duas décadas, o tema da agricultura urbana e periurbana ter adquirido especial relevância, bem como reconhecimento social e político pelas suas potencialidades socioeconômicas e ambientais para diferentes atores: governos locais, regionais e nacionais; agências de cooperação internacional; movimentos sociais; organizações do chamado terceiro setor e centros de investigação científica⁴. Evidenciam também o papel da agricultura urbana e periurbana como um poderoso instrumento para o desenvolvimento sustentável das cidades.

Todavia, a AUP ainda sofre com a “invisibilidade”. Muitas pessoas, grupos e instituições praticam a agricultura urbana, existem diversas experiências relevantes desenvolvidas pela sociedade civil, porém ela não aparece nos planos diretores e de desenvolvimento das cidades, não existem políticas públicas que a apoiem e a promovam, não é regulamentada, tampouco subsidiada.

2. Características e Expressões da Agricultura Urbana e Periurbana: Práticas, Atores e Espaços

Uma análise, ainda que breve, das experiências de agricultura urbana e periurbana (AUP) sugere de imediato uma multiplicidade de práticas, expressões, espaços, atores e vocabulários, manifestações que estão intimamente ligadas aos seus contextos. Isso quer dizer que as práticas de agricultura urbana e periurbana são reveladas por um conjunto de situações em que se entrelaçam diversos aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais, em dinâmicas que são típicas de cada lugar, de cada cidade.

Em alguns casos, as práticas de agricultura urbana são tradicionais na cidade, em outras, o espaço surge rural e acaba sendo transformado em urbano em função do avanço da urbanização, em outros, ainda, a iniciativa surge a partir da busca pelo direito à cidade ou em decorrência de movimentos organizados coletivamente.

Do ponto de vista dos atores, a AUP é praticada tanto individualmente, no âmbito familiar, quanto coletivamente, em bases comunitária ou associativas. As práticas individuais revelam, por um lado, a prática tradicional de cultivar gêneros alimentícios e fitoterápicos para consumo imediato da família e pessoas mais próximas, por outro, revelam a atuação de agricultores e agricultoras familiares que implementam projetos em estruturas mais complexas, muitas vezes produzindo excedentes que são disponibilizados no mercado local. Há ainda a agricultura urbana comunitária, que pode acontecer de forma institucionalizada, com apoio de organizações não governamentais ou do poder público, ou espontânea, a partir dos recursos próprios do grupo, construído com base em princípios associativistas.

Quanto aos locais, pratica-se AUP em residências, quintais, lajes, terraços, telhados, lotes, chácaras, sítios, terrenos baldios, laterais de estradas, ruas e áreas públicas não ocupadas por

⁴ Luiz e Veronez, 2012.

residências ou outros equipamentos urbanos tradicionais⁵. Também é comum em ambientes coletivos, tais como escolas, creches, asilos, penitenciárias, centros de saúde, associações, enfim instituições públicas ou privadas, nas quais se registram a existência de hortas comunitárias, jardins e pomares urbanos, corredores verdes ecológicos, sistemas florestais urbanos, dentre outros.

Na agricultura urbana é comum encontrarmos as mais diversas estratégias para se conseguir insumos. Um exemplo é a reutilização de materiais como potes, vasos e louças como canteiros, a transformação dos resíduos orgânicos urbanos através da compostagem para aquisição de adubo orgânico, a utilização da água do telhado, e o desenvolvimento de estratégias para garantir o melhor aproveitamento da luz do sol.

Pelo fato de tentar aproveitar os recursos disponíveis na cidade, é possível afirmar que grande parte das práticas de agricultura urbana costuma adotar princípios da agroecologia, especialmente a adubação orgânica, o controle de pragas e doenças, o policultivo, as agroflorestas, e a manutenção da biodiversidade através de sementes tradicionais – neste caso, são comuns os relatos de pessoas praticando agricultura urbana motivadas pela tentativa de multiplicar sementes que vinham sendo cultivadas há gerações por seus familiares, em um esforço em prol da preservação de uma tradição alimentar.

3. Antecedentes na construção de uma Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana

A prática da agricultura urbana existe no Brasil desde o surgimento das primeiras cidades. Constituiu-se, em suas origens, de prática comum nas residências com quintais ou em lotes de agricultores e agricultoras familiares que, apesar do avanço da urbanização, mantiveram suas atividades produtivas em chácaras ou sítios que resistiram, por mais ou menos tempo, ao processo de transformação do seu espaço. No campo governamental, também são antigas as experiências que estimularam a organização de hortas caseiras, hortas comunitárias, hortas escolares etc.

No primeiro momento, contudo, essas práticas não eram classificadas como manifestações de “agricultura urbana”. O debate em torno desse conceito surgiu, no cenário internacional, a partir do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UNHABITAT), em meados dos anos 1980, em uma agenda dedicada a repensar as cidades e somente chegou ao Brasil em meados da década seguinte, com forte influência da agenda de segurança alimentar e nutricional.

A inserção da perspectiva da SAN contribuiu para que a agricultura urbana fosse incluída, por meio das hortas comunitárias, no Programa Fome Zero. A partir de então, construíram-se importantes convergências quanto aos aspectos conceituais e aos objetivos da agricultura urbana e periurbana no Brasil.

No relatório final da 2ª e da 3ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), realizadas em 2004 e 2007 respectivamente, o tema da agricultura urbana surgiu

⁵ É bastante comum, na linguagem cotidiana, a referência a espaços públicos urbanos ociosos quando eles não são ocupados por casas, prédios, ruas, avenidas, praças etc. Todavia, ao se considerar uma área pública urbana na qual se pratica AUP, uma área ociosa, percebe-se, mais uma vez, a invisibilidade e o não-reconhecimento dessa práticas como algo essencial para a qualidade de vida e a realização de direitos no meio urbano.

como proposta de ações prioritárias na área do abastecimento alimentar. Ainda na 3ª CNSAN se apresentam avanços significativos no sentido de formular, por meio de propostas claras, as bases de uma Política Nacional de Agricultura Urbana, com diretrizes de articulação dos temas de SAN, com preocupação em relação à assessoria, formação e capacitação de pessoas, incluindo o ciclo de produção-comercialização-consumo de alimentos e produtos com bases agroecológicas, bem como a transversalidade desta política, alcançando os temas do urbanismo e os planos diretores, do desenvolvimento sustentável e da inclusão social através da melhoria de renda na economia solidária.

A pesquisa de 2007 e o documento “Panorama da Agricultura Urbana e Periurbana no Brasil e Diretrizes Políticas para sua Promoção: Identificação e Caracterização de Iniciativas de AUP em Regiões Metropolitanas Brasileiras”, são um marco nesta trajetória, pois foi o esforço mais consistente até o momento de ‘diagnóstico’ e proposição de diretrizes de políticas públicas no âmbito federal e de compromisso do governo federal nesta construção e, principalmente, com a participação de representantes de organizações e movimentos sociais e universidades.

No âmbito da ação orçamentária de Apoio à Agricultura Urbana foram financiados, de 2003 à 2012, 503 projetos, num total de R\$ 149.282.862, para 138.070 beneficiários diretos. Em 2012, foram executados 23 projetos em 23 municípios, atendendo cerca de 7.800 famílias, atuando nas seguintes linhas: produção de alimentos (hortas, lavouras, ervas medicinais e criação de pequenas animais); beneficiamento/processamento (mini agroindústrias) e comercialização (Feira Livre).

Em 2009, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) criou o projeto chamado de Centro de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana (CAAUP), cujo primeiro edital foi inspirado na experiência desenvolvida pela organização Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas (REDE) e pela Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), em Minas Gerais – Centro de Vivência Agroecológica (Cevae).

No ano seguinte, durante a 4ª CNSAN, a AUP se consolida nas proposições aprovadas no Eixo para o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan)⁶. Assim, foi inserida no Plansan, que prevê ações para o período 2012–2015, com a meta prioritária de “Implantar a Política Nacional de Agricultura Urbana” sob responsabilidade do MDS⁷, que a partir daí deu início a diversos projetos, com apoio de um grupo consultivo composto por representantes da sociedade civil⁸.

Outras iniciativas governamentais que se relacionam diretamente com a AUP são o Programa Hortas Escolares e Gastronomia, do Ministério da Educação e o Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos, do Ministério da Saúde, o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), parte da estratégia do “Brasil Ecológico”, e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), ambos sob a responsabilidade do

⁶ A agricultura urbana e periurbana assume destaque na composição da “Diretriz 2: promoção do abastecimento e estruturas de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentável de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos”.

⁷ Os recursos orçamentários destinados à consecução dessa meta estão registrados no Plano Plurianual na ação orçamentária MDS – 8458: Apoio Agricultura Urbana.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), além do Programa de Educação Ambiental e Agricultura Familiar (PEAAF), sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

A consolidação dessas experiências e seus aprendizados na forma de uma política nacional de AUP faz parte do esforço desempenhado pelo Grupo de Trabalho SAN e Desenvolvimento Urbano, ligado a Comissão Permanente 3 – Produção, Abastecimento e Alimentação Adequada e Saudável, do Consea Nacional, instância que defende que as experiências existentes no Brasil têm o potencial de contribuir para a melhoria das condições de vida de milhões de pessoas que se aglomeram nas cidades de um Brasil cada vez mais urbano.

3.1. Marcos legais e institucionais para a AUP no Brasil

Os marcos legais e diretrizes da AUP surgem na legislação brasileira dentro do escopo das Políticas de SAN, especialmente a Lei N° 11.346/2006⁹, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada. A referida Lei estabelece que a alimentação adequada se constitui em 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 esse direito à população.

A Segurança Alimentar e Nutricional, no prisma desse arcabouço legal, deve ser garantida por meio da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)¹⁰ que inclui o “fortalecimento da agricultura familiar e da produção urbana e periurbana de alimentos” como um dos temas a figurar necessariamente na elaboração do Plansan, apesar de não abordar expressamente a agricultura urbana e periurbana como uma de suas diretrizes. No Brasil, esse é o primeiro instituto normativo federal a fazer menção expressa à agricultura urbana e periurbana.

A legislação prevê uma gestão compartilhada entre diferentes ministérios adstritos ao tema da SAN com a participação necessária da sociedade civil, permitindo, dessa forma, que a AUP seja trabalhada com uma abordagem intersetorial e obrigatoriamente participativa. Prevê, também, a participação dos entes federados na consecução da Política e do Plano, porém, a integração federativa dá-se mediante adesão do ente federado, desde que atendido um conjunto de requisitos, ou seja, a participação dos estados e municípios no SISAN e seu envolvimento na execução direta do Plansan depende do interesse político das lideranças estaduais e municipais.

O sistema de financiamento deve ser compartilhado, ou seja, ao aderir ao Plano o ente federado precisa destinar recursos e prover anualmente, no próprio orçamento, novos recursos para financiar as ações. Todavia, sem pactos e planos consistentes de financiamento para as políticas de SAN, seu orçamento varia conforme a agenda e as circunstâncias de cada ente envolvido, muitas vezes prejudicando a continuidade das ações.

⁹ Essa lei é conhecida também como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).

¹⁰ Instituída pelo Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.

É válido destacar ainda que a Losan e o Decreto 7.272/2010 não são os únicos diplomas legais que incidem sobre as atividades de AUP. As normas relativas ao uso e ocupação dos solos; leis orgânicas e planos diretores municipais; normas de vigilância sanitária, de saneamento e de resíduos sólidos; normas ambientais entre outras, também influenciam direta ou indiretamente suas possibilidades e potencialidades. Essas leis, portarias, decretos e planos devem ser discutidos levando-se em consideração os benefícios produzidos pela agricultura urbana.

Esse conjunto de fatores e características apontam para a fragilidade institucional da área de agricultura urbana e periurbana. Sua efetivação, nesse contexto, torna-se dependente da vontade política de cada gestor. As exceções a esse quadro são registradas em circunstâncias bastante pontuais, o que demonstra, mais uma vez, a necessidade de construir-se uma política nacional consistente de agricultura urbana e periurbana.

3.2. Participação e controle social

No Brasil, os projetos de agricultura urbana e periurbana já realizados e as atividades em andamento devem muito às experiências desenvolvidas por movimentos sociais ou pela sociedade civil organizada. Por isso, a política nacional de AUP deve não apenas considerar as organizações sociais como um grupo estratégico de atores para execução das políticas “na ponta”, mas também instituir mecanismos que garantam a efetiva participação da sociedade civil na elaboração, monitoramento e avaliação das ações implementadas.

Dessa forma, amplia-se o caráter democrático e participativo da gestão de políticas públicas e garante-se maior aderência das políticas formuladas com a realidade. Essa perspectiva de inserção da sociedade civil nos processos de formulação e gestão de políticas contribui para consolidar o papel de entidades e movimentos sociais para além da execução, e rompe com uma visão limitada das contribuições que a sociedade civil pode aportar ao conjunto de políticas públicas relacionadas à agricultura urbana e periurbana.

O início da construção da PNAUP está marcado pela ativa participação da sociedade nas Conferências de SAN, que colocaram a agricultura urbana na agenda de debates das políticas públicas federais. Como enfatiza a Carta elaborada na ocasião de realização do III Encontro Nacional de Agroecologia, a trajetória de articulação do movimento pela agricultura urbana, fundamentado nos princípios da agroecologia, tem sido construída há mais de 15 anos e consolida-se em 2014 com a criação do Coletivo Nacional de Agricultura Urbana institucional (Coletivo Nacional de Agricultura Urbana, 2014). Desde 2004, organizações da sociedade civil sempre estiveram presentes e contribuíram em todos os espaços de construção da PNAUP abertos à participação popular.

Entretanto, apesar dos avanços observados em diferentes momentos de institucionalização da agricultura urbana, a trajetória de construção da PNAUP tem apresentado poucos avanços na garantia de orçamentos e na estruturação de uma equipe permanente para atuar junto a esse novo campo de ação. Indica que ainda há um caminho a percorrer no sentido de evitar a descontinuidade das ações iniciadas e superar os entraves burocráticos (Almeida, Morais e Paixão, 2012).

4. Objetivos da Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana

Promover a agricultura urbana e periurbana como forma de:

- A. Ampliar, fortalecer e consolidar as diversas formas de se fazer agricultura no interior e nas periferias das cidades seja pela agricultura familiar camponesa e povos e comunidades tradicionais, seja por populações urbanas;
- B. Contribuir para a construção de um modelo de desenvolvimento urbano mais justo e democrático, que supere a dicotomia campo-cidade e garanta o direito à cidade e à alimentação adequada e saudável para todos os seus habitantes;
- C. Potencializar as capacidades da agricultura urbana e periurbana de cumprir múltiplas funções de interesse público na produção sustentável de alimentos, plantas fitossanitárias e demais produtos da sociobiodiversidade; na conservação do patrimônio cultural e natural; na dinamização de redes locais de economia solidária; na construção de relações sociais justas entre homens e mulheres e entre gerações; e no reconhecimento da diversidade étnica.
- D. Promover a agroecologia em espaços urbanos e periurbanos, contribuindo para o desenvolvimento de cidades sustentáveis equipadas com sistemas próprios de produção de alimentos e outros produtos da sociobiodiversidade;
- E. Fomentar, no âmbito das cidades, atividades contínuas de educação e de formação com vistas à estruturação de sistemas justos e sustentáveis de produção, comercialização e consumo de alimentos e outros produtos das sociobiodiversidade;
- F. Estimular práticas alimentares e hábitos de vida saudáveis.

5. Princípios da Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana

A concepção da Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (PNAUP) decorre de um processo político e social complexo e diversificado, mas que tem um conjunto de valores centrais associados à ideia de sustentabilidade, proximidade com a natureza, acesso à cidade, promoção social e econômica, promoção da saúde, valorização de saberes, modos de vida e culturas tradicionais entre outros. Essas concepções são perspectivas essencialmente contra hegemônicas, ou seja, desafiam os padrões predominantes de ocupação e desenvolvimento das cidades.

Sendo assim, decorre que a PNAUP deverá observar, dentre outros, os seguintes princípios¹¹:

- Promoção da agroecologia;
- Promoção da Soberania e da Segurança Alimentar e Nutricional;
- Efetivação do direito humano a alimentação adequada;
- Promoção da economia justa, solidária e familiar e do consumo responsável;
- Estímulo aos circuitos curtos de comercialização, reaproximando produtores e consumidores;
- Promoção da equidade de gênero;
- Respeito a diversidade étnica, cultural e racial;
- Valorização do patrimônio agroalimentar dos povos e territórios;
- Conservação ambiental e justiça socioambiental;
- Construção e socialização de conhecimentos (diálogo de saberes);
- Participação, empoderamento e autonomia das agricultoras (es) urbanas (os) e periurbanas (os);
- Direito à cidade.

¹¹ Santadreu e Lovo, 2007.

Para atingir seus objetivos, a PNAUP deverá contemplar as diretrizes apresentadas abaixo, que deverão orientar a elaboração de um conjunto de instrumentos e mecanismos para sua efetivação.

6. Diretrizes da Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (PNAUP)

As ações de apoio à AUP deverão ser desenvolvidas e implementadas de forma integrada entre si, com a Política e o Plano de SAN, de agroecologia, com ações de habitação, de urbanismo, de assistência social, de saúde, de educação, de gestão de resíduos sólidos, de geração de emprego e renda, de formação profissional e de proteção ambiental, organizadas em redes, de forma a promover o diálogo entre os diversos setores governamentais e da sociedade civil. Essas ações deverão ainda seguir as seguintes diretrizes:

- A. Reconhecimento da multifuncionalidade social, cultural, econômica e política da agricultura urbana e periurbana como base para o desenvolvimento e promoção de ações intersetoriais, geridas de forma descentralizada e participativa.
- B. Fortalecimento da AUP pela promoção de ações específicas de fomento à produção, comercialização e consumo;
- C. Promoção de acesso facilitado a linhas especiais de financiamento para atividades e projetos relacionados à AUP;
- D. Fortalecimento da institucionalidade da AUP por meio da elaboração de marcos legais e institucionais coerentes e apropriados ao setor em todas as esferas de governo;
- E. Fortalecimento da consciência cidadã em torno dos benefícios gerados pela AUP em termos sociais, políticos, econômicos, sanitários e ambientais;
- F. Promoção de processos de construção do conhecimento e desenvolvimento de capacidades técnicas e de gestão do/as agricultores/as urbanos e periurbanos, com ênfase em tecnologias sociais, incluindo o apoio a pesquisas que validem o conhecimento gerado e acumulado pelas organizações da sociedade civil que desenvolvem ou apoiam a AUP;
- G. Fomentar a participação e o controle social como fundamento das atividades e projetos públicos de promoção da AUP.

7. Desafios da Agricultura Urbana e Periurbana no Brasil

Com base nos documentos produzidos pelo governo federal e pelas organizações envolvidas com a temática da AUP ao longo dos últimos anos, os principais desafios identificados para a implementação da política relacionam-se aos seguintes campos:

- A. Formulação de novos marcos legais e normativos
- B. Articulação intergovernamental e intersetorial
- C. Financiamento
- D. Acesso a espaços para produção dentro e em torno das cidades
- E. Formação, capacitação e disseminação do conhecimento e da informação
- F. Assistência técnica e fortalecimento de capacidades técnicas e gerenciais
- G. Organização social e consciência cidadã
- H. Provisão de insumos

7.1. Formação, capacitação e disseminação do conhecimento e da informação

No campo da formação, o principal desafio que se apresenta consiste na capacitação e mobilização dos atores de modo a viabilizar a sustentabilidade/continuidade dos projetos de AUP, ao mesmo tempo que deverão ser desenvolvidas metodologias que promovam a autonomia dos grupos. Daí decorre, entre outras coisas, a necessidade de construir um modelo de capacitação e contínua que sirva de base para as implementações locais, incorporando conteúdos técnicos, metodológicos, organizativos e políticos.

Esse modelo de capacitação deve englobar todas as etapas do processo produtivo e social das ações de AUP. Em especial destaca-se a necessidade de capacitação específica voltada à dimensão da comercialização dos produtos e de gestão do empreendimento. Acrescente-se que, no campo da gestão, a capacitação não deve se restringir aos praticantes de AUP e suas organizações, pois, também é preciso fortalecer as capacidades dos agentes públicos para garantir uma execução mais efetiva das ações.

7.2. Assistência técnica e fortalecimento de capacidades técnicas e de gestão

É necessário a capacitação teórico-prática das equipes técnicas de ATER com base em conceitos da agricultura urbana agroecológica e de metodologias participativas (de pesquisa, diagnóstico, monitoramento e planejamento). Além disso, identifica-se nas experiências a necessidade de adequação da assistência técnica no sentido de ir além da assistência à produção, incorporando aspectos vinculados a organização e gestão dos grupos, direitos, etc.

Nesse contexto se destaca a necessidade de promover o desenvolvimento de tecnologias sociais para as especificidades da AUP. A promoção do acesso à água, por exemplo, é uma questão crucial para o desenvolvimento da AUP que pode ser resolvida por meio do estímulo ao desenvolvimento e divulgação de novas tecnologias sociais para captação, tratamento e uso/reuso da água.

7.3. Organização social e consciência cidadã: sensibilização

O primeiro desafio consiste em ampliar a participação dos beneficiários/as de programas sociais nos projetos de AUP. Experiências demonstram que o contato com esses projetos contribui para o fortalecimento da organização social, inclusive nos assentamentos da reforma agrária, pela geração de dinâmicas mais coletivas e solidárias - mesmo nos casos de beneficiários/as não organizados, os projetos impulsionaram atividades associativas para a organização do trabalho coletivo.

A capacidade dos projetos de AUP contribuírem para a promoção do associativismo e da constituição de dinâmicas coletivas ou solidária depende, contudo, da duração dos projetos, por isso, o desafio da organização dos/as praticantes de AUP está intimamente ligado ao desafio da continuidade dos empreendimentos de AUP.

A conscientização de pessoas não envolvidas diretamente com os projetos também é fundamental, uma vez que contribui para fortalecer os vínculos da cidade como um todo com uma prática que lhe traz inúmeros benefícios.

7.4. Provisão de insumos

A construção de um novo modelo de relação das população com os espaços urbanos, pautado pelos princípios da sustentabilidade social, ambiental e técnica, envolve o desafio de se encontrar ou produzir insumos que sejam adequados. O mercado tradicional de sementes e insumos agrícolas segue um modelo de agricultura não sustentável, incompatível com o meio urbano e associado ao uso de produtos prejudiciais ao meio ambiente e aos seres humanos, por isso, o processo de transformação das cidades em sincronia com os princípios da AUP

exige o enfrentamento ao desafio de se conseguir, por exemplo, sementes agroecológicas em larga escala.

7.5. Articulação intergovernamental e intersetorial

Apesar dos efeitos positivos e diretos da agricultura urbana e periurbana serem mais visíveis nas cidades, ela também desempenha múltiplas funcionalidades na promoção social, política e econômica do país como um todo. Portanto, as ações de AUP não devem ser vistas como algo de responsabilidade exclusivamente municipal. Ao contrário, o aproveitamento de todo o potencial da AUP será consequência direta da melhor articulação entre as diversas esferas de governo, e dessas com a sociedade civil.

Ademais, a AUP produz benefícios que vão além do campo exclusivo da agricultura, por isso, além de promover a articulação federativa, é preciso também promovê-la entre as diversas políticas e sistemas que dialogam com as práticas de agricultura urbana, em especial, as políticas de SAN, de agroecologia e produção orgânica, saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano. Assim, encontram-se ações de AUP nos Ministérios da Saúde, das Cidades, da Educação, Ciência, tecnologia e Inovação, Desenvolvimento Social e Combate à fome

Por fim, junto com a articulação intergovernamental e intersetorial, o fortalecimento da AUP passa também pelo aprimoramento da interface dos projetos nacionais com experiências internacionais, por meio da colaboração entre país e cidades, e destes com organismos internacionais.

7.6. Acesso a espaços para produção dentro e em torno das cidades

Os empreendimentos de AUP sempre foram caracterizados por grande dinamismo e flexibilidade, o que permitiu a adaptação dessas práticas às mais variadas condições de espaço e lugar. Não obstante, a percepção de que a agricultura urbana sempre foi algo levado a feito por populações pobres para complementação da subsistência, levou ao tratamento preconceituoso de diversos setores, os quais veem a agricultura urbana como algo a ser feito em “espaços vazios”, frequentemente improvisados.

Assim, é necessário uma definição de agricultura urbana que considere a situação fundiária do terreno, bem como a conexão ecossistêmica nessa conceituação, visto que as formas de acesso e uso de recursos, como terra e água, permanecem como problemáticas centrais para a AUP. Daí a necessidade de se discutir a questão fundiária urbana, com o intuito de promover não só o acesso à cidade, mas, também, o acesso a espaços intraurbanos, urbanos e periurbanos para a sua produção.

7.7. Formulação de novos marcos legais e normativos

Atualmente, as normas jurídicas que incidem sobre a AUP são elaboradas segundo a lógica quase que exclusiva de outros campos de políticas públicas, por isso, com frequência, as atingem de forma indireta e não raro prejudicial. Por isso, um desafio presente nas esferas federal, estadual e municipal decorre da necessidade de elaborar novos marcos legais associados diretamente à promoção e desenvolvimento da AUP.

É preciso aprofundar a análise sobre questões que dizem respeito ao planejamento das áreas de transição urbano – rural. A promoção de sistemas alimentares saudáveis acrescenta novos elementos às relações presentes nos espaços periurbanos.

Se nos últimos anos a questão ambiental vem pressionando a sua incorporação pelo planejamento urbano, mais recentemente é a questão alimentar que vem criando novas demandas estimulada, principalmente pela possibilidade de participação do segmento da agricultura familiar no mercado institucional de alimentos.

Ao estabelecer conexões entre o Direito à Alimentação Adequada e Saudável e o Direito à Cidade, a “cidade que queremos”, com acesso à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, à saúde, à educação, à cultura, ao trabalho, ao lazer, etc, deve incluir o acesso à alimentação adequada e saudável, como uma de suas diretrizes, por meio da efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) na gestão democrática do espaço urbano.

Nesse sentido, a chamada região periurbana não deve ser compreendida como zona de expansão urbana, mas como uma zona mista de desenvolvimento sustentável, amparada por mecanismos de proteção ambiental e de contenção da expansão urbana (Miketen, 2013).

Sparovek, et al (2004) propõe o conceito de Região de Entorno Imediato (REI) às áreas de transição urbano - rural, para a qual são necessárias propostas específicas de intervenção no campo das políticas públicas. Os critérios que estabelecem o perímetro urbano e as áreas de expansão urbana baseiam-se na viabilidade econômica e não consideram estudos de viabilidade urbanística e ambiental que reflitam a sua funcionalidade e dinâmica.

Para um maior conhecimento dessas áreas, é preciso avançar na elaboração de metodologias, que permitam um maior conhecimento do território municipal rural, com envolvimento dos atores locais. A “leitura socioterritorial e socioambiental”, uma exigência do Plano Diretor, deve levar em consideração não só os processos físico-naturais da paisagem, o desenvolvimento econômico, o saneamento ambiental, como identificar as formas de organização da produção e dos produtores presentes no território, com vistas a estimular a formação de circuitos locais de produção e consumos em bases mais sustentáveis.

7.8. Financiamento

Via de regra, as iniciativas de AUP são financiadas a partir de fontes que não são próprias para a agricultura urbana e periurbana, e o fluxo de financiamento, com frequência, é interrompido pela ausência de políticas consistentes para área. Logo, percebe-se que o financiamento de projetos de AUP está hoje imerso em incertezas o que prejudica significativamente a continuidade dos projetos. É preciso garantir fontes de financiamento contínuas e acessíveis, além de mudar a lógica da execução desses recursos.

O excesso de burocracia representa obstáculo à consecução das parcerias fundamentais para ações públicas nesse setor, provocando descompasso entre os “tempos burocráticos” de liberação de recursos e os prazos para a execução dos projetos, e contribuem para os baixos patamares de execução orçamentária das políticas de apoio à AUP levadas a efeito pelo Governo Federal.

A expectativa de diversos agentes públicos e privados, envolvidos com a AUP, é que as novas regras delineadas no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014) contribuam para superar esses desafios.

8. Propostas prioritárias no campo das políticas públicas de AUP

8.1. Promover diagnóstico nacional das práticas de AUP capaz de mapear a diversidade de práticas e projetos existentes. Esse diagnóstico deverá, necessariamente, registrar as diversas manifestações da AUP, abarcando a diversidade social, técnica e funcional que a caracteriza;

- 8.2. Elaborar novo marco legal para a constituição de uma Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana e incentivar o surgimento de novos marcos legais em escala municipal e estadual associados a programas de implementação de AUP desenvolvidos em áreas intra e periurbanas.
- 8.3. Promover a realização de encontros nacionais, estaduais e municipais com objetivo de reunir agricultores, gestores e sociedade civil para a construção de diretrizes e estratégias para as políticas de AUP, tendo como referencial inicial este subsídio do Consea, e para promover a troca de experiência entre os diversos atores envolvidos com o tema;
- 8.4. Apoiar o desenvolvimento de tecnologias sociais adaptadas à realidade da AUP em todas as políticas de fomento tecnológico, de ensino, de assistência técnica e de desenvolvimento social;
- 8.5. Promover campanhas de conscientização a respeito dos benefícios da AUP para as cidades, o meio ambiente e, principalmente, para as pessoas;
- 8.6. Incorporar aos projetos habitacionais financiados pelo programa “Minha Casa, Minha Vida” uma utilização produtiva do solo.
- 8.7. Inclusão de Zonas Especiais de SAN nos Planos Diretores Municipais.
- 8.8. Desenvolver políticas de apoio ao escoamento, processamento, beneficiamento e comercialização de produtos agroecológicos urbanos em mercados institucionais.
- 8.9. Dar continuidade ao diálogo com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) para a identificação e monitoramento das ações de AUP nos diversos ministérios e a definição do lugar institucional do programa nacional de AUP.
- 8.10. Aprofundar a relação Brasil-Cuba-México-Argentina e demais países sobre política de AUP, e articulação com organismos internacionais.
- 8.11. Revisão da legislação que incide sobre a agricultura urbana e periurbana no sentido de garantir:
- a. a implantação e continuidade dos projetos de AUP;
 - b. o acesso contínuo e facilitado a recursos financeiros ou materiais por parte dos praticantes de AUP e das organizações da sociedade civil dedicadas ao tema;
 - c. a preservação de espaços urbanos destinados à práticas produtivas, protegendo-as da especulação imobiliária ou uso predatório dos espaços urbanos e periurbanos;
 - d. a integração dos princípios e diretrizes da AUP nas normas de políticas de setores como o urbanístico, ambiental, sanitário, econômico e social;
 - e. a destinação de dotação orçamentária específica para as iniciativas de AUP.
- 8.12. Garantir que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil se constitua em ponto de inflexão da relação entre o governo e a sociedade civil propiciando a constituição de uma lógica de parceria efetiva desde a concepção até a implementação dos projetos em AUP, inclusive por meio do deslocamento do foco de controle dos aspectos essencialmente procedimentais para um controle de resultados e de efetividade das ações.
- 8.13. Promover o acesso a espaços urbanos e periurbanos destinados à produção de alimentos, preferencialmente em bases comunitárias/associativas e solidárias.
- 8.14. Incluir a agricultura urbana e periurbana nos planos municipais de gestão de resíduos - pois os resíduos orgânicos são insumos para a agricultura urbana -, nos projetos de áreas de preservação ambiental, nos corredores ecológicos e nas ações de educação ambiental.
- 8.15. Associar a agricultura urbana e periurbana aos programas de controle da obesidade e hipertensão, por meio da utilização de plantas medicinais no SUS; na atenção básica nos

centros de saúde, com a implantação de hortas de alimentos e plantas medicinais; nos hospitais, como locais para laborterapia; nas estratégias de desintoxicação de dependentes químicos, etc.

8.16. Inserir os agricultores e agricultoras urbanos nas políticas de concessão de crédito para fomento e apoio às atividades de produção e comercialização, e adotar política para pesquisa e extensão na área de agricultura urbana;

8.17. Rever as normas sanitárias vigentes no sentido de adaptá-las à realidade da produção familiar no espaço urbano e periurbano;

8.18. Inserir, nos currículos escolares, o tema da agricultura urbana e periurbana, inclusive com implementação de atividades como hortas escolares e ações de educação ambiental, com o objetivo de garantir o conhecimento teórico e prático sobre o tema;

8.19. Incorporar a AUP nos currículos das universidades e das escolas técnicas com objetivo de contribuir para a formação, em uma perspectiva interdisciplinar, de quadros habilitados a desenvolver projetos de agricultura urbana e periurbana.

8.20. Estimular a inserção da agricultura urbana nos projetos de parques, na elaboração de planos diretores, nos estudos para zoneamento e fazer um levantamento das práticas existentes.

8.21. Estimular a inserção de Zonas Especiais de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito dos planos diretores e nos estudos de zoneamento urbanístico e territorial.

9. Referências bibliográficas

ALMEIDA, Daniela Adil Oliveira de; COSTA, Heloísa Soares de Moura. Agricultura urbana: uma aproximação possível entre a questão ambiental e a questão urbana. In: APP Urbana 2014 - III Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, 2014, Belém. A dimensão ambiental da cidade. Belém: UFPA, 2014. v. 1. p. 1.

ALMEIDA, Daniela Adil Oliveira de; MORAIS, Lidia Maria de Oliveira; PAIXAO, Lorena Anahi Fernandes da. Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana: espaços e saberes da Agroecologia em Belo Horizonte. Revista Agriculturas: experiências em agroecologia, Rio de Janeiro, v. 9, p. 23 – 28, 2012.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Abril de 2012

COLETIVO NACIONAL DE AGRICULTURA URBANA. **Carta III ENA**. 2014. Trabalho apresentado no 3º Encontro Nacional de Agroecologia, Juazeiro, BA, 19 maio 2014.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Relatório Final do Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no contexto da Política de Desenvolvimento Urbano. Brasília-DF. 10, 11 e 12 de agosto de 2011.

CRIBB, Sandra Lucia de Souza Pinto; CRIBB, André Yves. Agricultura urbana: alternativa para aliviar a fome e para a educação ambiental. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47., 2009, Porto Alegre. [Anais ...]. Brasília, DF: SOBER, 2009. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/13/359.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

ENCONTRO NACIONAL DE AGROECOLOGIA, 3., 2014, Juazeiro, BA. **Carta política**. Rio de Janeiro: Articulação Nacional de Agroecologia – ANA, 2014. Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/index.php/publicacoes/publicacoes-da-ana/publicacoes-da-ana/carta-politica-ena/download>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

FUNDAÇÃO DE ESTUDOS AGRÁRIOS LUIZ DE QUEIROZ. **Avaliação do Projeto hortas comunitárias (HC)**: relatório final: período de abrangência : março a agosto de 2006. Piracicaba, set. 2006.

LOVO, Ivana Cristina; NUÑEZ, Tarso. **Consultoria FAO/MDS**: sistematizar e analisar a implementação da Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana promovida pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil com foco em regiões Metropolitanas durante o período 2004-2009: produto 04. [S.l.: s.n.], 2011. Disponível em: <agriculturaurbana.org.br/textos/Produto_04_FAO-MDS_consolidado.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2014. **(não vi citação no texto...)**

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC). **Implantação da agricultura urbana e periurbana**. [Porto Alegre, 2008]. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/agricultura_urbana_1.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2014.

SANTANDREU, Alain; LOVO, Ivana Cristina. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção**: identificação e caracterização de iniciativas de AUP em regiões metropolitanas brasileiras: versão final. Belo Horizonte: Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas – REDE; Lima: Promoção do Desenvolvimento Sostenible – IPES, 2007. **(duas fontes para o mesmo documento?)**

SANTADREU, A.; LOVO, I. **“Panorama da Agricultura Urbana e Periurbana no Brasil e Diretrizes Políticas para sua Promoção: identificação e caracterização de iniciativas de AUP em regiões metropolitanas brasileiras”**. Documento referencial geral. Belo Horizonte: REDE, IPES - Promoción del Desarrollo Sostenible, RUAF – FAO, MDS, SESAN, DPSD n. 4, diciembre 2007. **(duas fontes para o mesmo documento?)**

SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO E CARIBENHO DE AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA, 3., 2012, Brasília, DF. **Carta de Brasília**. [S.l.: s.n.], 2012.

Entrevista: Marcos José de Abreu (Cepagro) fala ao Coep sobre agricultura urbana [10/09/2013] http://www.coepbrasil.org.br/portal/Publico/apresentarConteudo.aspx?CODIGO=C20139911185473&TIPO_ID=1