

# SUBSÍDIOS PARA A ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA O FOMENTO DE HORTAS URBANAS

RELATÓRIO  
TÉCNICO

Realização

Instituto  
Escolhas

Edição

Novembro  
2023

## ficha técnica

### equipe zerocem

Alexandre Fontenelle-Weber  
Fernando Mello Franco  
Giselle Mendonça Abreu  
Marcela Alonso Ferreira

### citar como

Instituto Escolhas. **Subsídios para a elaboração de uma política pública para o fomento de hortas urbanas**. Relatório Técnico. São Paulo, 2023.

### agradecimentos

Às equipes das prefeituras de Curitiba, Recife e Rio de Janeiro.

Aos gestores do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e Ministério das Cidades, assim como aos demais gestores federais entrevistados.

Aos especialistas, atores da sociedade civil organizada e produtores entrevistados.

—

# Sumário

<b>Introdução .....</b>	<b>9</b>
<b>Parte I: Estudos de Caso .....</b>	<b>12</b>
<b>1. Introdução à Parte I.....</b>	<b>12</b>
I. Materiais e métodos	12
a. Curitiba .....	13
b. Recife.....	14
c. Rio de Janeiro .....	15
II. Estrutura da Parte I	15
<b>2. Políticas públicas municipais de fomento a hortas urbanas .....</b>	<b>17</b>
I. Curitiba	17
II. Recife	21
III. Rio de Janeiro	25
IV. Notas comparativas	29
<b>3. Práticas de agricultura urbana .....</b>	<b>31</b>
I. Curitiba	31
II. Recife	35
III. Rio de Janeiro	39
IV. Notas comparativas	43
<b>4. Objetivos da agricultura urbana .....</b>	<b>45</b>
I. Curitiba	45
II. Recife	48
III. Rio de Janeiro	51
IV. Notas comparativas	52
<b>5. Relação com outras instâncias governamentais .....</b>	<b>54</b>
I. Curitiba	54
II. Recife	56
III. Rio de Janeiro	58
IV. Notas comparativas	61
<b>6. Temas de debate .....</b>	<b>62</b>
I. Conceito de agricultura urbana	62
II. Agricultura urbana e segurança alimentar e nutricional	63

III.	Agricultura urbana e planejamento urbano	64
<b>7.</b>	<b>Considerações para uma política federal de agricultura urbana</b>	<b>67</b>
	<b>Parte II: Delineamento de estratégias para fomento de AUP</b>	<b>70</b>
<b>8.</b>	<b>Introdução à Parte II</b>	<b>70</b>
<b>9.</b>	<b>Metodologia da Parte II</b>	<b>71</b>
<b>10.</b>	<b>Objetivos estratégicos e conjunto de ações</b>	<b>76</b>
I.	Dimensão transversal da governança	78
<b>11.</b>	<b>Estratégias associadas ao acesso à terra e à gestão do uso do solo</b>	<b>80</b>
I.	Estratégia de classificação e cadastro de espaços urbanos com potencial de destinação à AUP	80
a.	Contexto de incidência	81
b.	Objetivos visados	85
c.	Conteúdo da proposta	86
d.	Atores implementadores	100
e.	Atores destinatários	100
f.	Alinhamento com estratégias legislativas e normativas em curso	100
II.	Estratégia de sistematização de orientações de caráter urbanístico e de planejamento urbano aos Municípios	102
a.	Contexto de incidência	102
b.	Objetivos visados	103
c.	Conteúdo da proposta	104
d.	Ator implementador	106
e.	Atores destinatários	106
f.	Alinhamento com estratégias normativas e legislativas em curso	106
<b>12.</b>	<b>Estratégia associada à implementação de equipamento local</b>	<b>108</b>
I.	Estratégia de concepção de modelos de equipamentos territoriais de apoio a práticas de AUP (Agroponto)	108
a.	Contexto de incidência	108
b.	Objetivos visados	109
c.	Conteúdo da proposta	109
d.	Atores implementadores	113
e.	Atores destinatários	113
f.	Alinhamento com estratégias normativas em curso	113
<b>13.</b>	<b>Estratégias associadas ao financiamento</b>	<b>114</b>
I.	Campanha para adesão de Municípios ao Programa Nacional de AUP e qualificação dos fluxos de recursos	114

a.	Objetivo visado.....	114
b.	Conteúdo da proposta.....	115
c.	Ator implementador.....	118
d.	Atores destinatários.....	118
e.	Alinhamento com estratégias normativas em curso.....	119
II.	Estratégia de mobilização de recursos da iniciativa privada para financiamento de iniciativas de AUP	119
a.	Objetivos visados.....	119
b.	Conteúdo da proposta.....	119
c.	Ator implementador.....	120
d.	Atores destinatários.....	120
e.	Alinhamento com estratégias normativas em curso.....	121
<b>14.</b>	<b>Comentários sobre governança.....</b>	<b>122</b>
<b>15.</b>	<b>Conclusão.....</b>	<b>125</b>
	<b>Referências.....</b>	<b>126</b>
	<b>Anexos 1: Ações de fomento à AUP.....</b>	<b>128</b>
	<b>Anexo 2: Esquema funcional do Agroponto.....</b>	<b>136</b>

# Lista de imagem

<b>Imagem 1. Fazenda Urbana de Curitiba.....</b>	<b>19</b>
<b>Imagem 2. Horta em escola municipal (esquerda) e em Centro de Prevenção, Tratamento e Reabilitação de Alcoolismo (direita). ....</b>	<b>23</b>
<b>Imagem 3. Sistema agroflorestal e pátio de compostagem junto à sede da Prefeitura do Recife. ....</b>	<b>24</b>
<b>Imagem 4. Hortas integrantes do programa Hortas Cariocas.....</b>	<b>27</b>
<b>Imagem 5. Localização das hortas com apoio do Programa Hortas Comunitárias, do Município de Curitiba. ....</b>	<b>32</b>
<b>Imagem 6. Trecho do corredor da linha de alta tensão ocupado com hortas comunitárias em Tatuquara. ....</b>	<b>33</b>
<b>Imagem 7. Mapeamento de áreas com agricultura urbana.....</b>	<b>36</b>
<b>Imagem 8. Localização das hortas do programa Hortas Cariocas. Em azul, hortas escolares; em amarelo, comunitárias. ....</b>	<b>40</b>
<b>Imagem 9. Quintal produtivo de moradora do bairro de Andaraí. ....</b>	<b>43</b>

# Lista de tabelas

Tabela 1. Entrevistas realizadas por perfil de entrevistado .....	12
Tabela 2. Entrevistas realizadas no município de Curitiba .....	13
Tabela 3. Entrevistas realizadas no município de Recife .....	14
Tabela 4. Entrevistas realizadas no município do Rio de Janeiro .....	15
Tabela 5. Hortas urbanas com apoio da Prefeitura de Curitiba.....	19
Tabela 6. Espaços de produção agroecológica implantados pela SEAU .....	24

# Lista de quadros

Quadro 1. Macroquestões: problemas e entraves; oportunidades e instrumentos. ..74

Quadro 2. Ações de fomento à AUP. ....76

Quadro 3. Tipologia de Espaços de Possível Destinação à AUP. ....95

# Introdução

Este relatório sintetiza os resultados do trabalho do Instituto ZeroCem no âmbito do projeto Subsídios para a Elaboração de uma Política Pública para o Fomento de Hortas Urbanas, coordenado pelo Instituto Escolhas.

O trabalho do ZeroCem teve como objetivo central avançar na **investigação e concepção de estratégias** que podem ser desenvolvidas **a partir do Governo Federal** para fomento a práticas de **Agricultura Urbana e Periurbana (AUP)**.

O estudo foi orientado a partir do reconhecimento da conexão existente entre AUP e a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), articulando um interesse em ampliar e qualificar iniciativas de produção de alimentos nos centros urbanos, em bases sustentáveis (como a agricultura orgânica, regenerativa ou agroecológica), como estratégia de atingimento deste objetivo, especialmente em relação a populações vulneráveis.

Ademais, para além da contribuição à segurança alimentar e nutricional, verifica-se a intersecção das práticas de AUP com outras dimensões, tais como: planejamento urbano e gestão do uso do solo; meio ambiente e biodiversidade; e a contribuição para o convívio comunitário e a valorização de saberes e culturas tradicionais.

Dessa forma, a concepção da política de fomento à AUP é defendida como essencialmente **multifinalitária**, na medida em que congrega múltiplos focos de interesse e a possibilidade de sinergia com campos diversos, especialmente a SAN.

O projeto encabeçado pelo Instituto Escolhas e conduzido pelo ZeroCem toma como premissa que o **nível federal** ocupa uma **posição estratégica** de contribuição à política pública de fomento à AUP, apesar de se tratar de iniciativas que se concretizam propriamente na esfera local. Tal perspectiva guiou o desenvolvimento do trabalho e a estruturação do presente relatório.

Inclusive, a adoção dessa premissa encontra respaldo na recente publicação do Decreto Federal nº 11.700/2023, que estabeleceu um **novo Programa Nacional de AUP**, sinalizando a abertura do Governo Federal ao tema e a possíveis oportunidades de sinergia a partir do trabalho realizado.

Em termos metodológicos, com base nas premissas e nos objetivos, foram estruturadas duas **linhas de ação** ao longo do estudo, que se articulam de maneira complementar.

De um lado, foi conduzida uma avaliação do atual estágio de execução de políticas locais de fomento à AUP, com base em **estudos de caso** nas cidades de Curitiba, Rio de Janeiro e Recife, que se denominou **Linha de Ação 1**. A seleção dos três casos foi feita de maneira conjunta pelos institutos Escolhas e ZeroCem, buscando um recorte de capitais municipais com políticas de agricultura urbana em curso, localizadas em diferentes regiões do país. Para viabilizar os subsídios necessários para o estudo de campo, foram estabelecidos acordos de cooperação técnica entre o Instituto Escolhas e os três governos municipais envolvidos.

O levantamento conduzido na Linha de Ação 1, cujos estudos de caso foram relatados na **Parte I** deste relatório, teve como objetivo identificar as estratégias de políticas públicas de apoio à AUP adotadas em cada caso, a estrutura de governança do Município, as tipologias de produção e de espaços mobilizadas e os resultados da política quanto aos beneficiários diretos ou indiretos, assim como eventuais entraves percebidos.

Como uma segunda vertente do estudo, articulou-se a **Linha de Ação 2**, em que foi conduzido um exame do atual **quadro de políticas, a nível federal, correlacionadas ao tema de AUP**. Essa etapa visou identificar atores relevantes, instrumentos existentes, desafios presentes e beneficiários contemplados, de forma a delinear oportunidades de avanço, inclusive considerando estratégias de detalhamento normativo e legislativo em curso.

Para o desenvolvimento de ambas as linhas de trabalho, foram essenciais conversas e entrevistas com gestores (tanto federais quanto municipais), atores da sociedade civil e, principalmente, produtores agrícolas, que contribuíram com perspectivas essenciais para compreender a realidade das dinâmicas das iniciativas de AUP. Dada sua importância para o estudo, eles são devidamente gratificados na seção de créditos ao final do trabalho.

A partir dessas duas fontes de informação, buscou-se promover uma **síntese** dos estudos de campo, que delineiam as realidades locais na implementação de políticas de AUP, e o mapeamento, a nível federal, de oportunidades e entraves que podem indicar potenciais caminhos para a qualificação do fomento.

Assim, a conjunção de perspectivas de baixo para cima e de cima para baixo permitiu formular um conjunto de estratégias de fomento à AUP, que dialogam com a realidade dos contextos municipais e consideram as possibilidades de apoio a partir do Governo Federal. O relato dessas estratégias compõe a **Parte II** do presente relatório.

Por fim, cabe apontar que a iniciativa liderada pelo Instituto Escolhas, em que se inscreve o trabalho desenvolvido pelo ZeroCem, também envolve a simulação, por parte da EcoRural, do potencial de produção de alimentos, atendimento a beneficiários e geração de emprego e renda a partir de iniciativas de AUP. Há uma clara complementação entre as duas frentes, pois as estratégias delineadas no estudo devem fundamentar o esforço de simulação, de modo a ilustrar concretamente os ganhos

potenciais que podem advir da qualificação do fomento à agricultura urbana e periurbana no país.

# Parte I: Estudos de Caso

## 1. Introdução à Parte I

### I. MATERIAIS E MÉTODOS

O conteúdo apresentado na Parte I deste relatório teve como principal fonte de dados as 23 entrevistas realizadas com quatro diferentes perfis de atores nos municípios de Curitiba, Recife e Rio de Janeiro (Tabela 1): A) gestor público atuando em programa de hortas urbanas; B) gestor público ou especialista em gestão do uso do solo; C) representante da sociedade civil com foco em segurança alimentar e nutricional; e D) representante da sociedade civil com foco em operação de hortas urbanas. Os dados coletados foram anonimizados neste relatório, sendo os entrevistados referenciados apenas pelo perfil e município.

**Tabela 1. Entrevistas realizadas por perfil de entrevistado**

Código	Descrição do tipo de entrevistado	Quantidade de entrevistados por categoria e município			
		Curitiba	Recife	Rio de Janeiro	Total
A	Gestor público atuando em programa de hortas urbanas	3	3	1	7
B	Gestor público (ou especialista) com foco em gestão do uso do solo e planejamento urbano	2	2	1	5
C	Representante da sociedade civil com foco em segurança alimentar e nutricional	1	1	2	4
D	Representante da sociedade civil com foco em gestão de hortas urbanas	2	3	2	7
<b>Total</b>		<b>8</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>23</b>

As entrevistas seguiram um formato semiestruturado, baseado em um roteiro previamente elaborado e discutido com a equipe do Instituto Escolhas, adaptado em função da interação com e das respostas de cada pessoa entrevistada. Com exceção das entrevistas em Curitiba com gestores e especialistas – que foram conduzidas

presencialmente –, os encontros aconteceram à distância, utilizando a plataforma Zoom ou por meio de chamada, de vídeo ou de áudio, no WhatsApp. As entrevistas foram gravadas, transcritas, revisadas e, então, analisadas.

A escolha das pessoas que participariam dessa etapa do estudo ocorreu, em grande parte, por indicações feitas por funcionários das prefeituras envolvidos com os programas de fomento a hortas urbanas, no âmbito do acordo de cooperação técnica estabelecido pelo Instituto Escolhas. Assim, a seleção de entrevistados acabou por privilegiar atores vinculados direta ou indiretamente às políticas públicas municipais, incluindo apenas dois depoimentos de grupos que promovem hortas urbanas de forma independente. Complementarmente às entrevistas, foram consultados documentos públicos (planos, relatórios etc.) e bibliografia acadêmica sobre agricultura urbana nesses municípios, além de dados específicos solicitados diretamente às secretarias.

### a. Curitiba

No município de Curitiba, foram realizadas um total de oito entrevistas (Tabela 2), com atores que atendiam aos perfis determinados na seguinte proporção: especialistas em gestão do uso do solo (2); gestores públicos atuando em programas de hortas urbanas (3); representantes da sociedade civil envolvidos com hortas urbanas (2); e representante da sociedade civil com foco em segurança alimentar e nutricional (1).

Os entrevistados selecionados contribuíram, de diversas formas, para a compreensão da política municipal de hortas urbanas de Curitiba.

Os gestores contribuíram para uma compreensão de como a política tem sido conduzida recentemente, e foi oferecido um panorama do percurso da política e suas transformações ao longo das décadas. Com relação à segurança alimentar, foi oferecida uma visão mais institucional de como o tema é estruturado dentro da Prefeitura, o papel da agricultura urbana em relação ao tema e elementos mais abrangentes e relacionados à sociedade civil. Para conhecer mais sobre a gestão do uso do solo, o especialista no planejamento urbano de Curitiba compartilhou análises sobre a gestão do patrimônio público. Por fim, as entrevistas com representantes da sociedade civil envolvidos com hortas urbanas buscaram contemplar dois perfis de hortelões: por um lado, uma pessoa ligada à política municipal de fomento e, por outro lado, uma pessoa com experiência em hortas urbanas, porém sem envolvimento direto com a Prefeitura.

**Tabela 2. Entrevistas realizadas no município de Curitiba**

<i>Identificação</i>	<i>Tipo</i>	<i>Data</i>	<i>Duração (minutos)</i>
----------------------	-------------	-------------	--------------------------

A1	A	14-Mar-2023	65
A2	A	16-Mar-2023	76
A3	B	16-Mar-2023	35
A4	B	16-Mar-2023	103
A5	C	15-Mar-2023	52
A6	D	05-Abr-2023	30
A7	D	13-Mai-2023	98

## b. Recife

No município do Recife, foram realizadas um total de nove entrevistas (Tabela 3), com atores que atendiam aos perfis determinados na seguinte proporção: especialistas em gestão do uso do solo (2); gestores públicos atuando em programas de hortas urbanas (3); representantes da sociedade civil envolvidos com hortas urbanas (3); e representante da sociedade civil com foco em segurança alimentar e nutricional (1). Na medida do possível, buscou-se variar o perfil dos entrevistados dentro de cada grupo, a fim de obter relatos complementares.

Assim, as três entrevistas com representantes da sociedade civil envolvidos com hortas urbanas compreenderam diferentes perfis: dois membros de coletivo de agricultura urbana e um agente técnico de uma Organização Não Governamental (ONG) responsável por projetos de agricultura urbana.

**Tabela 3. Entrevistas realizadas no município de Recife**

<i>Identificação</i>	<i>Tipo</i>	<i>Data</i>	<i>Duração (minutos)</i>
B1	A	27-Mar-2023	44
B2	A	27-Mar-2023	58
B3	A	27-Mar-2023	57
B4	B	17-Mar-2023	60
B5	B	12-Abr-2023	51
B6	C	23-Mar-2023	58
B7	D	23-Mar-2023	43
B8	D	23-Mar-2023	55
B9	D	26-Abr-2023	48

### c. Rio de Janeiro

No município do Rio de Janeiro, foram realizadas um total de seis entrevistas (Tabela 4), com atores que atendiam aos perfis determinados na seguinte proporção: especialista em gestão do uso do solo (1); gestor público atuando em programa de hortas urbanas (1); representantes da sociedade civil envolvidos com hortas urbanas (3); e um ator dedicado à temática da segurança alimentar e nutricional (1).

As entrevistas foram realizadas em um momento posterior aos demais municípios, entre os meses de maio e junho, devido a mudanças na administração da Secretaria de Meio Ambiente da Cidade (SMAC), responsável pelo programa de hortas urbanas, com consequente adiamento da assinatura do acordo de cooperação técnica junto ao Instituto Escolhas.

Além da entrevista realizada em 2023 com o gestor municipal dedicado ao programa de hortas, foram utilizados dados sistematizados em estudo anterior (Instituto Escolhas, 2022) para complementar o depoimento com informações relativas à implementação do programa até 2022. Foram entrevistados também dois participantes do programa e um representante da sociedade civil.

Foram entrevistados ainda um especialista em gestão do uso do solo e planejamento urbano e um membro do Conselho de Segurança Alimentar do Município do Rio de Janeiro (CONSEA).

**Tabela 4. Entrevistas realizadas no município do Rio de Janeiro**

<i>Identificação</i>	<i>Tipo</i>	<i>Data</i>	<i>Duração (minutos)</i>
C1	A	19-Mai-2023	51
C2	B	16-Mai-2023	75
C3	C	16-Jun-2023	38
C4	D	23-Mai-2023	43
C5	D	07-Jun-2023	N/A
C6	D	16-Mai-2023	47

## II. ESTRUTURA DA PARTE I

Além desta introdução, a Parte I deste relatório estrutura-se em seis seções. As seções 2 a 5 dedicam-se a descrições e análises das políticas públicas municipais de fomento a hortas urbanas a partir de diversos enfoques, apresentando, em primeiro lugar, as experiências separadamente (com uma subseção dedicada a cada um dos três

municípios) e, em seguida, breves notas comparativas. Na medida do possível, buscou-se abordar o mesmo conteúdo na descrição e na análise de cada caso. No entanto, a correspondência exata nem sempre foi possível, considerando que são casos bastante distintos e que, portanto, há questões específicas de cada política pública e experiência que merecem destaque na análise. Na sequência, as seções 6 e 7 apresentam reflexões transversais aos estudos de caso acerca de temas que julgamos relevantes, considerando os objetivos finais do projeto e as questões levantadas a partir das entrevistas.

A seção 2 apresenta um panorama geral do modelo de cada uma das políticas, descrevendo aspectos organizacionais e operacionais, princípios norteadores e formas de ação. A seção 3 relata as práticas de agricultura urbana em cada município, com destaque às características dos projetos que recebem apoio da Prefeitura. A seção 4 aprofunda a discussão em torno dos objetivos de cada medida governamental, situando o papel da agricultura urbana em uma política mais ampla de segurança alimentar e os diversos temas transversais que também constituem objetivos dessa política. A seção 5 discute as formas de relação com outras instâncias do governo, sejam elas horizontais (ou seja, demais secretarias municipais) ou verticais (com os governos Estadual e Federal). Na seção 6, há uma síntese de alguns temas de debate, como a questão conceitual do termo a ser utilizado para designar a atividade de agricultura urbana e uma avaliação crítica sobre a contribuição da agricultura urbana para a segurança alimentar e nutricional. Por fim, a seção 7, que encerra a Parte I deste relatório, apresenta considerações com foco nos desafios e nas oportunidades para o desenho de uma política pública federal de fomento a hortas urbanas.

## 2.

# Políticas públicas municipais de fomento a hortas urbanas

Nesta seção, apresentamos um panorama sobre as políticas públicas de fomento a hortas urbanas de cada município estudado, incluindo informações sobre o histórico da política, seus princípios básicos, estrutura de gestão, dimensão de atendimento, fonte de recursos e visão de futuro e expansão.

### I. CURITIBA

A política municipal de fomento a hortas urbanas de Curitiba existe há mais de três décadas, embora tenha assumido formatos diferentes ao longo desse período. A política teve início com o Programa Lavoura, de 1986, ao mesmo tempo em que foi instituída a Secretaria Municipal de Abastecimento. O foco do Programa Lavoura era o apoio ao cultivo em grandes extensões de terra em áreas periféricas ao tecido urbano. Em 1989, foi criado o Programa Nosso Quintal, com foco na produção agrícola em pequenos espaços. Ao longo do tempo, além do apoio à agricultura em espaços residenciais, foi sendo incorporado o apoio a hortas em escolas, creches e outras entidades. Tais programas passaram por uma reformulação em 2018, e o apoio à agricultura urbana da Prefeitura de Curitiba desmembrou-se em três frentes: Hortas Comunitárias Urbanas, Hortas Escolares e Hortas Institucionais. Segundo protocolo de atendimento (Prefeitura Municipal de Curitiba, [s.d.]), estas são definidas como:

*Hortas Comunitárias Urbanas – Caracteriza-se pelo apoio ao cultivo em vazios urbanos na cidade de Curitiba, realizado por cidadãos organizados por meio de Associação de Moradores ou Entidade Social.*

*Hortas Escolares – Caracteriza-se pelo apoio ao cultivo e ações de educação ambiental e alimentar, em pequenos espaços e terrenos localizados nas escolas regulares, integrais, especiais ou Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), bem como nas unidades conveniadas com a Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC).*

*Hortas Institucionais – Caracteriza-se pelo apoio ao cultivo em espaços institucionais, tais como Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), Unidades de Saúde, Organizações Não-Governamentais (ONGs), realizado por seus próprios funcionários e usuários, com objetivos ocupacionais, terapêuticos ou de caráter social.*

Ainda que as Hortas Escolares sejam desenvolvidas em espaços institucionais, a Prefeitura de Curitiba distingue como uma ação à parte por ser realizada em parceria com a Secretaria Municipal de Educação (SME) e incorporar uma abordagem pedagógica própria aos equipamentos escolares.

Em 2023, o programa é gerido pela Unidade de Agricultura Urbana, dentro da estrutura da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN). O modelo da política consiste no apoio a hortas comunitárias, escolares e institucionais, fornecendo assistência técnica, insumos (terra, adubo, calcário e mudas) e preparo do solo (incluindo tratorista e horas de maquinário). Os procedimentos para solicitação de apoio da Prefeitura, conforme descritos pelo Instituto Escolhas (2022), incluem o envio de ofício, a verificação preliminar de um funcionário do Núcleo Regional de Segurança Alimentar, seguido de uma visita técnica da Unidade de Agricultura Urbana para avaliar a viabilidade, e, por fim, a utilização de um termo de cessão de uso de terrenos públicos. Os moradores precisam estar organizados em uma associação, para conduzir os trâmites burocráticos, e devem comprovar o envolvimento de, no mínimo, dez pessoas. O fomento é norteado pelo princípio da agricultura orgânica, sem uso de qualquer insumo químico.

Até 2021, o apoio da Prefeitura com assistência técnica e insumos poderia se estender por diversos anos. No entanto, com o objetivo de expandir o número de hortas atendidas, o desenho da política foi alterado de maneira que este apoio da Prefeitura deve acontecer apenas ao longo de um ano após a implantação da horta; depois disso, hortelões podem solicitar apoio com insumos ou assistência técnica de forma pontual, caso necessário, mediante ofício, porém, o apoio contínuo da Prefeitura cessa.

Em fevereiro de 2023, havia 39 hortas em atendimento, isto é, hortas que recebem regularmente a assistência técnica e insumos da prefeitura (somando 23.223 m<sup>2</sup>). No mesmo período, havia 145 hortas implantadas, ou seja, hortas em funcionamento que não recebem o atendimento regular do programa (somando 126.603 m<sup>2</sup>). As hortas comunitárias, que compõem 82% da área total de hortas implantadas, têm capacidade de produzir 155.087 kg de alimentos ao ano, beneficiando mais de 10.000 pessoas (Tabela 5). Desde o início do programa, os gestores relatam que apenas uma horta foi descontinuada, o que sugere a longevidade e a sustentabilidade das práticas de agricultura urbana apoiadas pela Prefeitura. No entanto, dada a mudança no protocolo de atendimento, será preciso fazer um novo levantamento dentro de alguns anos, para avaliar se as hortas que tiveram o apoio interrompido continuaram ou não a funcionar.

**Tabela 5. Hortas urbanas com apoio da Prefeitura de Curitiba**

Fonte: SMSAN/Curitiba, dados de fevereiro de 2023

Modalidade	Hortas comunitárias		Hortas escolares		Hortas institucionais	
	Em atendimento	Implantadas	Em atendimento	Implantadas	Em atendimento	Implantadas
Número de hortas	11	46	21	54	7	45
Área	16.895 m <sup>2</sup>	104.547 m <sup>2</sup>	2.656 m <sup>2</sup>	6.311 m <sup>2</sup>	3.672 m <sup>2</sup>	15.745 m <sup>2</sup>
Capacidade de produção	155.087 kg/ano	1.538.926 kg/ano	5.043 kg/ano	(não disponível)	(não disponível)	2.499 kg/ano
Beneficiários diretos	345*	1.278	120#	2.834	42	958
Beneficiários indiretos	2.693**	10.800	7.220##	13.450	2.244	8.901

*Notas: \*pessoas envolvidas diretamente no trabalho da horta, plantando e mantendo os canteiros; \*\*familiares e a comunidade do entorno; #alunos e funcionários da escola; ##familiares ou pessoas que recebem merenda escolar, entre outros. A Unidade de Agricultura Urbana da SMSAN, que repassou os dados, destaca que o número de beneficiários é apenas uma estimativa, especialmente dos indiretos.*



**Imagem 1. Fazenda Urbana de Curitiba**

Fonte: esquerda: Daniel Castellano/SMCS, 2020; direita: Giselle Mendonça Abreu/ZeroCem, 2023.

Em 2020, a Prefeitura inaugurou a Fazenda Urbana, uma estrutura de suporte à política de fomento a hortas urbanas (Imagem 1). Em um espaço de cerca de 4.000 m<sup>2</sup>, foram instalados canteiros de diversos materiais e cultivos variados, além de uma estufa, uma área para compostagem, um espaço para atividades de capacitação e uma cozinha-escola. Localizada junto ao Mercado Regional de Cajuru e à Central de Distribuição da SMSAN em uma área central da cidade, a Fazenda Urbana tem como objetivo oferecer um espaço para atividades de capacitação para grupos específicos – não apenas com relação ao cultivo, como também compostagem e preparo de alimentos – e para

sensibilização e inspiração de um público mais amplo. Além disso, o espaço recebe, com frequência, visitas escolares. Embora fabriquem mudas e composto orgânico no local, gestores afirmam que a quantidade produzida é apenas suficiente para a própria Fazenda Urbana, não sendo possível distribuir para as hortas atendidas pelo programa (que recebem mudas e insumos por meio de licitações).

Quanto ao corpo técnico, a equipe da Unidade de Agricultura Urbana conta com sete funcionários, sendo uma agrônoma, um técnico agrícola, três funcionários de apoio e dois com funções administrativas. A equipe é complementada por três estagiários em agronomia. Há também uma equipe fixa na Fazenda Urbana, com oito funcionários: dois agrônomos (um gerente e um responsável técnico), três funcionários de apoio e uma nutricionista, e dois estagiários nas áreas de agronomia e nutrição.

O orçamento para implementação do programa de fomento a hortas urbanas provém de duas fontes principais: o Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba (FAAC) e emendas parlamentares, que destinam recursos para hortas específicas. A receita do FAAC é constituída de recursos próprios, convênios com outros entes públicos, rendimentos e transferências intraorçamentárias (Lei Municipal 7.462/1990) – a receita foi dobrada em dezembro de 2022, a partir de um projeto do Poder Executivo aprovado pela Câmara, que facilita a doação de entes privados e permite receber valores provenientes de multas emitidas pela SMSAN (Foggiato, 2022).

Nesse cenário, destaca-se a expansão do orçamento da agricultura urbana ao longo dos anos: até os anos 2010, estimava-se que o orçamento era de cerca de R\$ 100 mil ao ano, enquanto em 2023 os recursos para agricultura urbana somam R\$ 1 milhão ao ano. Pela avaliação de um dos gestores públicos entrevistados (A2), a transformação principal do orçamento se deu com a inclusão de novos elementos para além do apoio às hortas, como a construção e a manutenção da Fazenda Urbana.

A política de fomento à agricultura urbana de Curitiba, incluindo a iniciativa da Fazenda Urbana, tem sido reconhecida por premiações nacionais e internacionais. Em 2022, por exemplo, a iniciativa recebeu o prêmio Latam Smart City Awards. No entanto, pesquisadores alertam para a utilização das políticas como componente do city marketing de Curitiba, município usualmente atrelado à ideia de cidade-modelo e cidade sustentável (Yonegura e Silva, 2022). Essa visão também foi articulada por representante da sociedade civil entrevistado (A7), que considera que há um certo espetáculo sobre a Fazenda Urbana, mas poucas ações efetivas.

Para o futuro, os gestores ambicionam tanto a expansão das Fazendas Urbanas quanto a ampliação do número de hortas implantadas com apoio da Prefeitura. Há duas novas Fazendas Urbanas planejadas, e uma delas está em construção. A nova Fazenda Urbana, a ser construída junto a um parque público, tem como objetivo ampliar a representatividade dos cultivos de médio e longo prazo, focando mais no modelo de agrofloresta. Eles buscam, de forma geral, estimular uma diversificação na produção da agricultura urbana, com a inclusão de Plantas Alimentícias Não Convencionais (PANCs), árvores frutíferas e abelhas.

Já com relação às hortas, o foco será na expansão das de pequeno porte, pois “a ideia é envolver mais pessoas e menos área”, segundo gestor público entrevistado (A2). Conforme a visão do projeto, querem criar, nas suas palavras, um “grande circuito de hortas, de áreas ainda em pequenos espaços que estão fracionadas, mas que a gente quer juntar em um grande corredor [...], tentar fazer com que esses pequenos espaços permeiem as comunidades de forma contínua, por toda a cidade”. Ou seja, há uma visão de que esse conjunto fragmentado de áreas possa compor uma estrutura ampla, que faça parte do cotidiano urbano e trabalhe com cultivos mais diversos.

## II. RECIFE

Em contraste com o caso da capital paranaense, a política de fomento a hortas urbanas em Recife é uma ação recente, tendo sido estabelecida apenas em 2021. Segundo relatos de gestores entrevistados, a estratégia ganhou corpo a partir da iniciativa de um pequeno grupo de funcionários públicos que, a partir das experiências em diferentes setores da prefeitura (meio ambiente, planejamento urbano e assistência social) reuniram-se para estruturar um plano de agroecologia urbana e uma unidade dedicada à sua implementação. Com o apoio da Prefeitura do Recife, tais ações se materializaram em 2021, com a criação da Secretaria Executiva de Agricultura Urbana (SEAU), vinculada à Secretaria de Política Urbana e Licenciamento (SEPUL), e a publicação do Plano de Agroecologia Urbana do Recife, que orienta as ações desenvolvidas.

A política pública desenvolvida pela SEAU é concebida com base nos princípios da agroecologia. Tal prática, disciplina ou movimento aborda a produção agrícola a partir de um enfoque integral, reunindo aspectos ecológicos e sociais. No caso da política recifense, busca-se adaptar a noção de agroecologia ao ambiente urbano, valorizando questões ambientais, sociais, de soberania alimentar e economia solidária e circular próprias desse contexto (Prefeitura Municipal do Recife, 2021). Refletindo tais princípios, o principal objetivo da política, de acordo com o plano mencionado anteriormente, é

intensificar a produção agroecológica de alimentos e ervas medicinais a partir de estruturas produtivas em áreas públicas e privadas com potencial agricultável na cidade, contribuindo para a segurança alimentar, a sustentabilidade ambiental, o fortalecimento das relações sociais e a economia solidária. (Ibid. 2021, p. 10)

O discurso dos entrevistados envolvidos com essa política em Recife é convergente com o conteúdo do plano. Em seus testemunhos, enfatizam como principais objetivos a segurança alimentar e o cuidado com o meio ambiente urbano, com ênfase na educação alimentar e ambiental.

O Plano de Agroecologia Urbana do Recife também estabelece os principais eixos de atuação da SEAU. São eles: (i) participação e articulação; (ii) implantação e apoio às estruturas de produção; (iii) educação e formação; (iv) economia solidária, circular e segurança alimentar; e (v) fortalecimento institucional.

O primeiro eixo envolve, por exemplo, a realização de parcerias com diferentes tipos de organizações (academia, ONGs, coletivos etc.) que realizam ações voltadas à agroecologia (a exemplo dos dois coletivos comunitários mencionados na seção seguinte) e promovem diálogos, fóruns e outros espaços de articulação e difusão.

O segundo eixo contempla as ações de fomento à produção, como a implantação de hortas em equipamentos públicos escolares, de saúde, de assistência social, entre outros (Imagem 2), e hortas comunitárias, com fornecimento de insumos e assistência técnica, bem como a implantação de estruturas produtivas operadas pela própria SEAU. Entre elas, destacam-se o Sítio Agroecológico, inspirado na Fazenda Urbana de Curitiba, onde se realiza a produção de sementes e se inicia a produção de alimentos, e uma área junto à sede da prefeitura, onde foram implementados um pátio de compostagem e uma área produtiva em sistema agroflorestal (Imagem 3).

O terceiro eixo contempla cursos e atividades de formação em diversos temas relacionados à agroecologia, como compostagem, produção de mudas, realização de hortas urbanas, entre outros. Destaca-se que a SEAU se vale de cursos de formação em hortas para fomentar grupos de hortas comunitárias, como contou um dos gestores públicos entrevistados (B2): “a ideia era fazer curso de formação, e esses cursos de formação gerarem hortas comunitárias”. Conforme o relato, todos os cursos realizados no ano anterior geraram alguma iniciativa de horta comunitária.

O quarto eixo, voltado à economia solidária, consiste principalmente, no estímulo e na articulação para a organização de feiras agroecológicas. Por fim, o quinto eixo contempla a estruturação da própria secretaria e recursos para execução da política, ações de monitoramento e participação social e articulação intersetorial.

De forma resumida, a política de fomento a hortas urbanas na Prefeitura do Recife se tem concentrado na produção agroecológica diretamente realizada pela SEAU, no apoio à implementação e à manutenção de hortas em equipamentos públicos e comunidades e na realização de atividades de formação. Além de assistência técnica, são fornecidos insumos (sementes, composto orgânico e mudas). Nos espaços produtivos da própria prefeitura, estão envolvidos dez reeducandos em programa de ressocialização penal<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Trata-se de um convênio da Prefeitura do Recife com a Secretaria Executiva de Ressocialização do Governo do Estado de Pernambuco no âmbito do qual reeducandos são empregados tipicamente em ações de manutenção urbana. A SEAU passou a utilizar o mesmo convênio para mobilizar mão de obra para agricultura urbana e compostagem, contemplando também um treinamento e acompanhamento por parte da equipe técnica da SEAU. Os reeducandos recebem um salário mínimo, vale-refeição e transporte. O orçamento advém da própria prefeitura, mais especificamente das secretarias que empregam os reeducandos.

enquanto nas hortas escolares, institucionais e comunitárias, a operação das hortas é realizada por voluntários vinculados aos equipamentos ou às comunidades.

O apoio às hortas escolares e institucionais é realizado pela própria equipe da SEAU, já o fomento a hortas comunitárias tem sido realizado por parcerias com coletivos comunitários, que buscam reproduzir práticas existentes em outras comunidades ou contextos similares. Quanto aos tipos de cultivos promovidos, destacam-se, para além da horticultura, os roçados e pomares, bem como plantas medicinais e ervas sagradas, no caso das hortas vinculadas a terreiros. A tabela 6, a seguir, reúne os dados disponíveis sobre os espaços produtivos apoiados e operados pela SEAU. No relatório anual, há também dados sobre as demais iniciativas realizadas, como cursos e oficinas de formação.



**Imagem 2. Horta em escola municipal (esquerda) e em Centro de Prevenção, Tratamento e Reabilitação de Alcoolismo (direita).**

Fonte: Instagram @agroecologia.recife, 2023.



**Imagem 3. Sistema agroflorestal e pátio de compostagem junto à sede da Prefeitura do Recife.**

Fonte: esquerda: Instagram @agroecologia.recife, 2023; direita: Instagram @agroecologia.recife, 2022.

### **Tabela 6. Espaços de produção agroecológica implantados pela SEAU**

Fonte: Prefeitura Municipal do Recife, 2022.

<b>Modalidade</b>	<b>Unidades escolares</b>	<b>Espaços produtivos</b>	<b>Espaços produtivos SEAU</b>
<i>Tipo e número de hortas</i>	- 45 unidades escolares* (41 municipais, 3 estaduais, 1 particular)	- 7 unidades de saúde - 7 hortas comunitárias apoiadas* - 2 hortas comunitárias em terreiros	- Sítio Agroecológico Natan Valle (sementeira, compostagem, banco de sementes, formação e treinamento) - Sistema agroflorestal urbano na sede da Prefeitura - Horta de referência de plantas medicinais
<p><i>Nota: *com exceção das hortas comunitárias existentes e parte das hortas escolares implementadas anteriormente, os demais espaços produtivos contaram com apoio da SEAU na implantação, além de manutenção. Não foi identificada informação exata de quantas hortas existiam antes das ações da SEAU.</i></p>			

Sendo uma unidade relativamente nova da Prefeitura do Recife, a SEAU tem um orçamento reduzido, mas uma equipe comparativamente mais numerosa. A equipe conta com 35 pessoas, sendo 6 em funções de gestão e assessoria, 4 técnicos de campo, 1 técnico administrativo, 1 contínuo, 12 membros de equipe de campo, 4 motoristas e 7 estagiários. A maior parte dos funcionários são servidores cedidos de diferentes órgãos, já que o órgão ainda não conta com funcionários próprios. A equipe de técnicos de campo, administrativo e estagiários é contratada. Na avaliação de entrevistados externos à Prefeitura, a equipe da SEAU é bastante motivada e empenhada em promover as ações previstas de agroecologia no município, porém, ainda não conta com o apoio central da Prefeitura. Uma das implicações desse arranjo

se manifesta nas ações de implantação de hortas escolares: ao invés de um programa sistemático aplicado a todas as unidades, a introdução de novas hortas depende de um trabalho de convencimento, realizado pela equipe da SEAU em cada escola.

Os recursos utilizados provêm de duas fontes principais: o tesouro municipal e emendas parlamentares. A SEAU não possui dotação orçamentária própria que conste nas leis que regem o orçamento municipal (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), mas mobiliza uma pequena quantia dos recursos de rubricas abrangentes destinadas à SEPUL. Não foi precisado o valor solicitado, apenas sugerido que seria uma parcela bem reduzida, que é solicitada à SEPUL. O orçamento total da SEPUL em 2023 é de R\$ 163.713.000, conforme a Lei Orçamentária Anual referente a 2023.<sup>2</sup> Além desses recursos, a SEAU contou com emendas parlamentares de um senador e um deputado federal.

Dando continuidade, os gestores pretendem consolidar e sistematizar as ações já em andamento. Assim, busca-se fortalecer o conjunto de iniciativas levadas a cabo, desde as estruturas produtivas da própria SEAU até hortas apoiadas às ações de capacitação e articulação, e estabelecer mecanismos de monitoramento e acompanhamento das iniciativas. Em 2023, o monitoramento da política passou a integrar o conjunto de ações monitoradas pelo gabinete do prefeito. Os gestores esperam, com isso, uma maior visibilidade interna à SEAU. Além disso, ressaltam a dificuldade de ampliar os apoios realizados com uma equipe limitada em termos de técnicos de campo (4 no total), daí a preocupação em consolidar as ações existentes, antes de expandi-las.

### III. RIO DE JANEIRO

O programa Hortas Cariocas (HC), criado em 2006, é a principal política municipal de apoio a hortas urbanas do Rio de Janeiro. Antes deste programa, o município já havia executado o Projeto Rio-Hortas, iniciado em 1992, em parceria com o Shopping-center Via Parque e derivado do projeto Muepo, desenvolvido pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Sociedade Nacional da Agricultura (SNA) em 1988 (Rego 2014; Laursen de Souza, 2022). O Rio-Hortas tinha como sede uma horta-escola situada em terreno do shopping center e também fomentou hortas comunitárias pela cidade, como a horta do Anil (Horta Dirce Teixeira), que passou a integrar o programa HC quando criado (Laursen de Souza, 2022). Além disso, o município conta com autorizações legislativas para a implementação de hortas em escolas e hortas comunitárias em terrenos ociosos da prefeitura desde 1978 e 1984, respectivamente.

---

<sup>2</sup> Versão simplificada disponível em

[http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/Vers%C3%A3o%20Resumida%20LOA%2023\\_cc9f33f40435847de426ef786ad06b30.pdf](http://transparencia.recife.pe.gov.br/uploads/pdf/Vers%C3%A3o%20Resumida%20LOA%2023_cc9f33f40435847de426ef786ad06b30.pdf)

O programa HC segue um modelo baseado em dois tipos de hortas: hortas escolares instaladas em unidades da rede de ensino municipal e hortas comunitárias situadas em favelas e comunidades cariocas. Para ambas as modalidades, a Prefeitura do Rio de Janeiro oferece uma bolsa-auxílio aos participantes, organizados em três funções: hortelões, encarregados e agentes integradores comunitários. A bolsa, fundamentada pela resolução Seconserma nº. 005/2018, é atribuída em programas baseados em mutirões, isso é, operações que envolvem mobilização e mão de obra coletiva, com fins de melhorias comunitárias.

No caso do mutirão remunerado, a Prefeitura oferece uma bolsa-auxílio para os participantes. O mesmo modelo é utilizado em outros programas da Secretaria Municipal de Ambiente e Clima, como o programa Guardiões de Rios e o recém-lançado Guardiões de Mangues<sup>3</sup>. Para além do HC, a Prefeitura do Rio de Janeiro possui uma unidade dedicada à temática da agricultura, atualmente situada na Secretaria da Casa Civil.

Conforme observado em estudo anterior (Instituto Escolhas, 2022), também estão associadas ao programa HC algumas iniciativas pontuais, como o Centro Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica (CEMAPO), um viveiro de produção de mudas e projetos-piloto. Além da bolsa, o programa contempla o acompanhamento técnico periódico por parte de uma equipe de agrônomos e o fornecimento de insumos, como o composto produzido pela Companhia Municipal de Limpeza Urbana (Comlurb). O programa prevê a doação de 50% da produção das hortas comunitárias para a comunidade, sendo os outros 50% passíveis de comercialização pelos hortelões. Normalmente, a comercialização é feita na própria comunidade, mas, em alguns casos, os hortelões buscam outros canais de escoamento: os hortelões de Manguinhos, por exemplo, vendem parte dos produtos para a Central de Abastecimento (CEASA) do município em épocas de alta produtividade<sup>4</sup>. No caso das hortas escolares, toda a produção é doada, seja para complementar a alimentação escolar ou para abastecer as famílias de alunos e funcionários. Segundo informações coletadas em maio de 2023, o programa segue com o mesmo número de hortas (56) verificado no ano anterior.<sup>5</sup>

De 2006 até o fim de 2022, o programa foi coordenado por um mesmo funcionário, idealizador do programa, salvo por curtas interrupções. No fim de 2022 e início de 2023, o HC passou por diferentes gerentes. Além disso, também foi alterada a equipe do programa. Antes, eram 9 funcionários, em 2023, são apenas 3, além da gerência: um engenheiro agrícola e ambiental, uma geógrafa e uma funcionária de administração.

<sup>3</sup> Mais informações em <http://www.pcrj.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?id=4113492> e <https://prefeitura.rio/meio-ambiente/prefeitura-lanca-programa-guardioes-dos-mangues-no-dia-mundial-do-meio-ambiente/>

<sup>4</sup> <https://www.vozdascomunidades.com.br/favelas/horta-comunitaria-de-manguinhos-projeto-oferece-alimentos-saudaveis-e-transforma-vidas/>

<sup>5</sup> A divulgação do programa AlimentaRio, na página da Secretária de Meio Ambiente e Clima, entretanto, cita 48 unidades, 24 comunitárias e 24 escolares: <https://www.instagram.com/reel/CtXFq6ipuaD/?igshid=Y2l2MzMwZWm3ZA==>

Tais mudanças foram reflexo de alterações na chefia da SMAC, que passou por mudanças de secretários entre 2022 e 2023.

O desenho do programa segue da mesma forma, apesar das mudanças recentes dentro da prefeitura, não tendo sofrido alterações nos beneficiários, salvo exceções, como os casos em que houve a demanda por mudança de beneficiários em hortas escolares em que a diretoria da unidade demanda uma mudança. Houve uma pessoa entrevistada que relatou que foram fechadas hortas em escolas após ser constatada sua descontinuidade. Segundo o relato, o desligamento do programa poderia ter ocorrido em uma etapa posterior, a fim de tentar ao máximo preservar as hortas, que têm uma função pedagógica tão importante. Nessa perspectiva, seria preferível dar uma nova chance ao projeto antes de fechar e manter as bolsas por cerca de dois meses para avaliar se a horta vingaria ou se os beneficiários do programa estariam se aproveitando da bolsa. Uma petição pela manutenção de uma horta escolar encontrada em uma página da internet indica que, em 3 de julho de 2023, a Prefeitura se comprometeu com a manutenção dessa horta<sup>6</sup>. Não foram relatados casos de hortas comunitárias fechadas.



#### **Imagem 4. Hortas integrantes do programa Hortas Cariocas.**

Fonte: esquerda: Marco Antonio Rezende / PMRJ, 2020; direita: Ricardo Cassiano / PMRJ, 2016.

Apesar da manutenção do desenho do programa, a redução no número de funcionários foi sentida na ponta. Os relatos apontam para a insuficiência no acompanhamento desde o fim de 2022, especialmente quanto à assistência técnica agrônômica. As bolsas, provenientes do orçamento municipal, continuam sendo distribuídas. Participantes do programa relataram se sentirem abandonados e que “está tudo muito jogado”. Como consequência, “têm que se virar nos 30” e seguir com as hortas sem o

<sup>6</sup> Mais informações em <https://www.change.org/p/contra-o-fim-do-projeto-hortas-cariocas-nas-escolas-da-rede-municipal-do-rio-de-janeiro-769a3edf-c68f-4c7e-b83f-980f112d8eed>

apoio que julgam necessário. Os hortelões, por sua vez, não veem essa situação de abandono como intencional, mas como consequência das mudanças na organização da SMAC e da pouca prioridade política dada pela prefeitura. Os beneficiários demonstram ser defensores do programa e apontam que “esse programa tem que ser política pública de Estado [...], um programa que realmente funcione da forma que tem que funcionar” (C4). Entre as várias melhorias que sugerem estão o aumento do número e do valor das bolsas-auxílio, o acompanhamento técnico agrônomo, o fornecimento regular de insumos (incluindo composto orgânico), os equipamentos de proteção individual, a infraestrutura de irrigação, a sinalização das hortas, o material de comunicação e os meios para facilitar o escoamento da produção, como feiras próprias. A ambição da Gerência de Hortas Cariocas é estar presente em todo o território municipal.

Parte dessas melhorias está prevista nos planos da equipe da Gerência, desde a melhoria das condições de trabalho dos hortelões e da assistência prestada pela prefeitura, até a abrangência do programa e os aprimoramentos institucionais. A equipe está buscando aumentar em 20% o valor das bolsas-auxílio para hortelões (de R\$ 500 para R\$ 600) e em cerca de 10% para os demais beneficiários (de R\$ 630 para R\$ 700, no caso dos encarregados, e de R\$ 1000 para R\$ 1100, para os agentes integradores comunitários) – “não é muito, mas é um passo, e depois a gente pode dar dois.” (C1). Além disso, pretendem fornecer uniformes, restabelecer a assistência técnica agrônoma e acompanhá-la com assistência social, oferecer capacitação (incluindo para atividades relacionadas, como compostagem) e cartilhas de orientação aos hortelões e fornecer composto regularmente, a partir da renovação da parceria com a Comlurb.

A meta é ampliar o número de hortas em 30% e implantar mais dois viveiros de mudas (totalizando três, considerando o já implementado na horta do Anil). Projetos com produção de proteína animal (piscicultura e avicultura) também são possibilidades de aumentar a contribuição do programa para a redução da insegurança alimentar e nutricional. Com esse objetivo em vista, a equipe está estudando a implantação de um projeto-piloto de cozinhas sustentáveis em uma horta ou em uma área próxima. O programa, batizado AlimentaRio, pretende “unir o programa Hortas Cariocas [...] com os programas Hortas Ancestrais e Cozinhas Sustentáveis, que estão em fase de implementação”, ampliando as unidades em 50 territórios<sup>7</sup>. A proposta envolveria a compra dos produtos da horta para a produção de refeições em comunidades de baixa renda.

Diante dessa alternativa, a equipe considera mudar a atual distribuição dos produtos, passando de 50% a 70% a produção destinada para venda e reduzindo a 30% a parcela para doação, a fim de garantir a compra para as cozinhas comunitárias. Por fim, a equipe pretende aprimorar as bases institucionais do programa, primeiramente pela publicação de uma resolução própria e, em seguida, pela criação de um mecanismo de monitoramento e canal de transparência, de forma que a sociedade civil possa

<sup>7</sup> Fonte: <https://www.instagram.com/reel/CtXFq6ipuaD/?igshid=Y2I2MzMwZWm3ZA==>

acompanhar o que está sendo plantado, quanto está sendo produzido e doado e quanto recurso está sendo dedicado ao programa.

Esse monitoramento tem grande relevância para a própria Gerência, que busca “implantar o projeto com mais responsabilidade” (C1), tendo registro e controle sobre quem são os beneficiários diretos e indiretos. A Coordenação de Segurança Alimentar converge na mesma avaliação, pois o principal critério para as hortas deveria ser o combate à fome. Pelo lado da gestão pública, é preciso ter critérios claros e monitoramento, para evitar contestações de órgãos de controle que possam fragilizar o programa. Finalmente, houve empenho por parte dos gestores em participar dos fóruns de debate sobre agricultura urbana e segurança alimentar junto à sociedade civil, a exemplo do Consea, e junto ao Governo do Estado e Governo Federal.

#### **IV. NOTAS COMPARATIVAS**

Apesar de guardarem muitas diferenças, chama a atenção o fato de que os municípios analisados fomentam hortas urbanas em duas categorias principais: (i) hortas institucionais, especialmente aquelas em escolas da rede municipal de ensino; e (ii) hortas comunitárias. As ênfases, no entanto, variam: em Recife, o apoio governamental é concentrado em hortas escolares; já em Curitiba, a quantidade de hortas apoiadas se divide em proporções relativamente parecidas entre os três tipos de hortas (institucionais, escolares e comunitárias). No Rio de Janeiro, embora as hortas comunitárias correspondam a 82% do total das áreas cultivadas, o número de hortas escolares e comunitárias é similar, no entanto, a quantidade de hortelões envolvidos nos projetos comunitários é mais de duas vezes superior.

As políticas de cada Município contrastam pelo tempo de existência e abrangência: o fomento a hortas urbanas em Curitiba é feito há 37 anos, com 145 hortas implantadas; o Rio de Janeiro desenvolve o programa Hortas Cariocas há 17 anos, com 56 hortas; Recife tem uma política há apenas 2 anos, mas que já apoia 61 hortas. Assim, o programa da capital pernambucana chama a atenção por ter alcançado uma considerável abrangência em tão pouco tempo. O crescimento rápido do programa se deve, em parte, pela estratégia de atuação da SEAU, focada no apoio a hortas existentes, escolares e comunitárias.

A forma de apoio também varia entre os casos: Curitiba tem um modelo de operação mais estabelecido, com protocolo definido a ser seguido por grupos comunitários que buscam apoio (liberação e tratamento do terreno, oferta de insumos, apoio técnico de agrônomos) para implantação das hortas; Recife tem buscado adaptações para cada caso (a exemplo das iniciativas apoiadas por meio de parceria com coletivos). Diferentemente desses dois casos, o programa do Rio de Janeiro oferece bolsas, isso é, apoio financeiro àqueles envolvidos na manutenção das hortas. Além disso, no caso de Curitiba e Recife, o apoio e assistência às hortas são complementados por estruturas

produtivas próprias (as Fazendas Urbanas, no caso de Curitiba, e o Sítio Agroecológico, além da área de composteira e o sistema agroflorestal urbano, em Recife). Este apoio se dá, no caso de Curitiba, na forma de assistência técnica, uma vez que a produção de mudas e composto na Fazenda Urbana é utilizada localmente. No caso de Recife, a produção de composto e mudas nas estruturas municipais visa a distribuição para as demais hortas. No Rio de Janeiro, há estruturas menores (um viveiro de mudas e um Centro de Referência para treinamento e atividades demonstrativas), mas o Município não possui uma estrutura própria como os outros dois<sup>8</sup>. Por fim, destacam-se os enfoques ligeiramente distintos na agricultura orgânica em Curitiba e Rio de Janeiro e na agroecologia em Recife.

---

<sup>8</sup> O município do Rio de Janeiro conta com sua Fazenda Modelo, localizada em Guaratiba, onde há um abrigo para animais resgatados em condição de maus-tratos e um viveiro de produção de mudas para arborização urbana. Entretanto, o equipamento não parece estar relacionado com o programa de hortas urbanas. <https://prefeitura.rio/tag/fazenda-modelo/>

### 3.

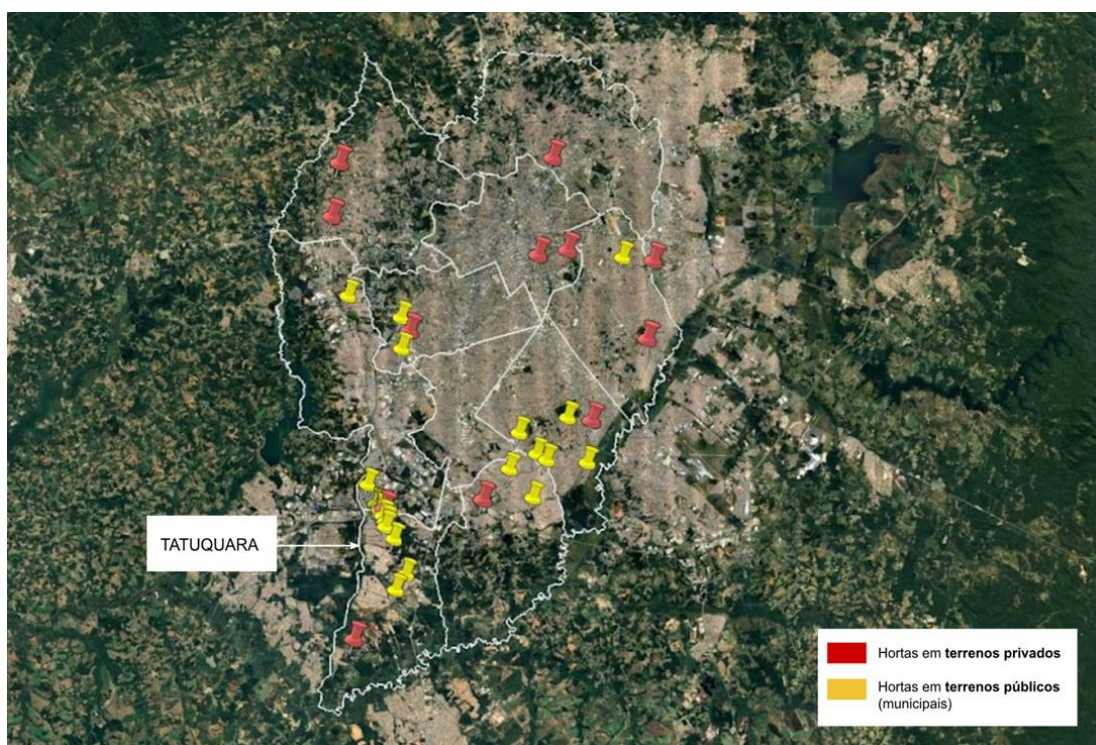
## Práticas de agricultura urbana

Nesta seção, será apresentado um panorama das práticas de agricultura urbana, destacando características dos hortelões e dos cultivos, bem como a sua distribuição no município e os principais desafios enfrentados. No caso de Curitiba, o foco recai sobre as práticas de hortas comunitárias que recebem (ou receberam) apoio da política pública municipal. Já em Recife, os casos revelam uma diversidade de práticas de agroecologia sem origem em política pública, que ainda é incipiente. Por fim, no Rio de Janeiro, são abordadas práticas desenvolvidas no âmbito da política municipal e de iniciativas da sociedade civil.

### I. CURITIBA

Há uma grande variedade entre os grupos praticantes de agricultura urbana em Curitiba. Araujo e Fuck (2022) diferenciam três grupos: primeiro, há o de hortelões vinculados ao Programa Hortas Comunitárias, da Prefeitura, composto, em geral, por pessoas aposentadas residentes de bairros periféricos; segundo, há o perfil de hortelões mais politizados, organizados como sociedade civil e concentrados em bairros de média e alta renda; por fim, há o grupo de agricultores remanescentes do cinturão verde, que são cada vez mais escassos e sofrem pressão da expansão do tecido urbano. Em formulação semelhante, Feniman (2014) já havia categorizado as práticas de agricultura urbana em Curitiba em agricultores assistidos, politizados e vernaculares. No contexto desta pesquisa, a coleta de dados foi concentrada no primeiro perfil, ou seja, hortelões atendidos pelo Programa Hortas Comunitárias. Complementarmente e a título de comparação, ao final desta subseção, descrevemos brevemente uma iniciativa da sociedade civil pertencente ao perfil politizado, não vinculada à política municipal.

As entrevistas com gestores do programa de fomento a hortas urbanas e com os próprios hortelões convergiram na caracterização típica dos hortelões atendidos pelo Programa Hortas Comunitárias. Trata-se, em geral, de pessoas de baixa renda e já aposentadas. Em 2022, a idade média dos hortelões em atendimento era de 56–57 anos. Além disso, também é comum que sejam pessoas advindas de regiões rurais, normalmente do Norte ou Noroeste do Paraná, que migraram para Curitiba nos anos 1970 e 1980 devido à geada negra e eventos ambientais similares, que devastaram a produção agrícola da região na época. Portanto, parte significativa desses hortelões são pessoas com prévio conhecimento do cultivo agrícola. Em sua maioria, as hortas localizam-se em bairros periféricos – especialmente aquelas instaladas em terrenos públicos municipais (Imagem 5).



### Imagem 5. Localização das hortas com apoio do Programa Hortas Comunitárias, do Município de Curitiba.

Fonte: SMSAN/Prefeitura de Curitiba; elaboração: Giselle Mendonça Abreu/ZeroCem, 2023 sobre imagem do Google Earth.

As hortas comunitárias do bairro de Tatuquara são exemplares desse perfil. Localizada na região Sul do município, a ocupação urbana de Tatuquara se iniciou nos anos 1980, intensificando-se na década seguinte, com a construção de conjuntos residenciais da Companhia de Habitação Popular (COHAB). A maioria dos moradores da região migrou da região Norte do Paraná para Curitiba nesse período. Em 2023, cerca de 55 mil pessoas moram no bairro.

O tecido urbano de Tatuquara é atravessado por um corredor da linha de alta tensão da Eletrosul. A iniciativa de implantar hortas sob o linhão veio da própria comunidade, segundo relatos obtidos em entrevistas. Por um lado, os moradores demonstravam preocupação com a situação de abandono do terreno, já que a Eletrosul o limpava apenas uma vez ao ano. Relatou-se que “o povo jogava muito entulho, jogava móveis, daí os caras assaltavam, as pessoas roubavam e escondiam ali embaixo [...] tinha rato, barata”. Por outro lado, parte da comunidade tinha experiência e desejo em cultivar alimentos, porém, os terrenos das casas eram pequenos para implantar hortas: tinham 8 por 18 metros, o que “só dá um espaço para a casa e a garagem”. Assim, “como tinha aquela área ali que ficava mato e lixo”, a comunidade “resolveu correr atrás para fazer a horta”. Desde o início, a Eletrosul se mostrou favorável à ocupação do terreno com hortas, tendo feito repasses anuais ao programa e oferecido orientações técnicas dos próprios profissionais da empresa aos hortelões (Yonegura e Silva, 2021).

No momento do levantamento dos dados para esta pesquisa, a área era quase integralmente ocupada por hortas comunitárias (Imagem 6). Foi estimado que cerca de 650 famílias possuam hortas nesse espaço. Cada família cultiva sua horta em uma área de aproximadamente 60 m<sup>2</sup> – ou seja, embora a área total da horta seja consideravelmente extensa, ela é composta por um mosaico de pequenas áreas de cultivo. Nas hortas, predomina o cultivo de hortaliças e alguns legumes, como alface, repolho, brócolis, cenoura, beterraba, rabanete. A única restrição, como apontado, é “não plantar coisas muito grandes”. A maioria planta para consumo próprio, ou distribui o excedente para outros parentes e amigos. Embora sejam exceção, há alguns hortelões que optam por vender seu excedente. A venda acontece no próprio local, em uma barraca na rua, e os compradores são outros moradores do bairro.



**Imagem 6. Trecho do corredor da linha de alta tensão ocupado com hortas comunitárias em Tatuquara.**

Fonte: Google Earth.

Os hortelões de Tatuquara, em sua maioria, são pessoas aposentadas em busca de uma atividade fora de casa, além de serem atraídos ao projeto pela possibilidade de acesso a alimentos orgânicos. Colocou-se ênfase, entre tantas motivações para trabalhar em uma horta, na questão da saúde mental. Uma das pessoas envolvidas com a prática da agricultura urbana entrevistadas (A6) ilustrou com seu próprio caso, afirmando que sofria de depressão antes de começar a trabalhar na horta e que, desde então, sua condição melhorou. Muitos hortelões buscam no cuidado com a horta uma espécie de terapia e relatam que a atividade ajuda a saúde mental, mantendo-os ocupados, ao invés de terem que ficar dentro de casa, “sem fazer nada”. Além da própria atividade rotineira, foi destacada a criação de laços afetivos e comunitários, pois a manutenção da horta comunitária permite encontros cotidianos e exige que se reúnam com certa frequência para tomar decisões coletivas.

Até certo momento, hortas comunitárias em Tatuquara recebiam apoio contínuo da Prefeitura. Por volta de 2022, devido às mudanças no protocolo do Programa Hortas Comunitárias, as hortas passaram a ser designadas como implantadas e, assim, deixaram de estar sob assistência da Prefeitura. Para uma das pessoas entrevistadas, a mudança teve um impacto financeiro na horta, pois agora os hortelões precisam arcar com os custos dos insumos. A maior dificuldade é a compra das mudas e do adubo, que são caros. Os demais custos, como iluminação e água (proveniente de poço artesiano), são baixos e não pesam no orçamento das famílias – afirmou-se que cobram apenas uma taxa mensal de R\$ 5 para o gasto com iluminação. Para ajudá-los financeiramente após o término do apoio da Prefeitura, passaram a buscar mais ativamente apoio de vereadores. Foram citadas as emendas parlamentares como importante forma de sustento financeiro das hortas. Além desses pontos, outra pessoa entrevistada também levantou como dificuldades para a sustentabilidade da agricultura urbana no local a falta de banheiros públicos, bebedouros e mesmo um sombreamento, para que os hortelões não fiquem sujeitos ao sol.

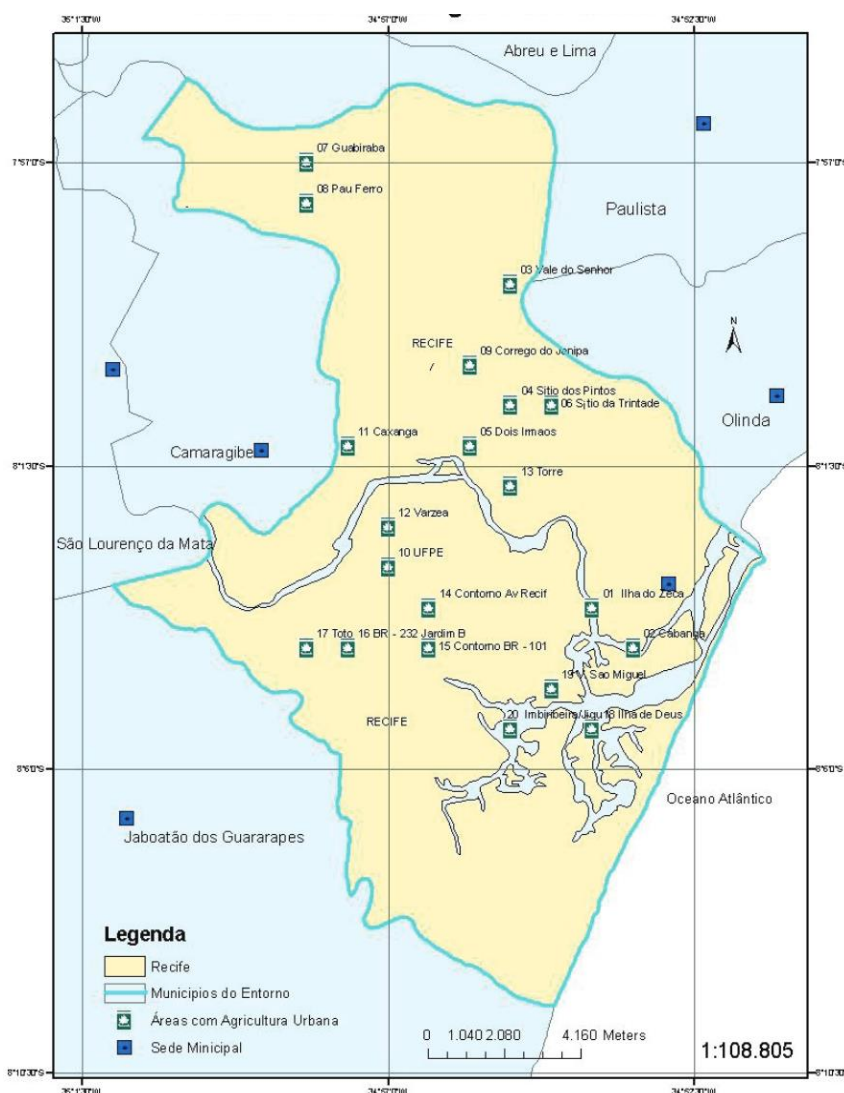
As iniciativas de agricultura urbana da sociedade civil não vinculadas à política municipal oferecem um interessante ponto de contraste com os agricultores assistidos pela Prefeitura. O caso da Casa da Videira é exemplar, pois foi uma das iniciativas pioneiras em Curitiba na promoção de práticas diversificadas de agricultura urbana e a incorporar a verticalização (ou seja, o beneficiamento) dos alimentos – produzindo pães, massas, kombucha, sabão e refeições. Seus integrantes, de classe média, são pesquisadores que buscam ampliar e aprofundar o conhecimento sobre práticas agroecossistêmicas eficientes, o que os tornou um centro de referência e divulgação. Sempre atuaram politicamente: foram centrais, por exemplo, na elaboração e mobilização da Lei da Agricultura Urbana. Os princípios que organizam a prática da agricultura urbana na Casa da Videira também se distinguem daqueles que orientam os hortelões de hortas assistidas. Seus integrantes formam uma comunidade que se organiza a partir dos princípios da economia circular e solidária com horizonte emancipatório. Por isso, compreendem a agricultura urbana como atividade diversa e integrada – além de hortas, também trabalham com cabras, cogumelos, plantios perenes e outros, buscando sempre sinergias entre os vários tipos de produção animal

e vegetal – e possuem, inclusive, uma moeda local para circulação dentro da comunidade.

## II. RECIFE

Com uma área que corresponde a cerca da metade do município de Curitiba, a cidade de Recife é caracterizada por uma maior densidade populacional e área construída, mas não conta com um número expressivo de hortas urbanas. Um mapeamento realizado por Ferreira e Castilho (2016) identificou 20 casos dedicados à agricultura, carcinicultura, produção de fitoterápicos e piscicultura. Tais iniciativas são agrupadas em quatro tipos: áreas situadas às margens de rodovias; hortas comunitárias; hortas urbanas situadas próximas a reservas florestais; e carcinicultura no estuário do rio Capibaribe (Imagem 7). O primeiro tipo corresponde às áreas próximas ao CEASA, o segundo inclui áreas próximas ao Horto de Dois Irmãos e tem características mais periurbanas e o terceiro tipo compreende hortas instaladas em comunidades e que contam com algum apoio institucional (Ferreira e Castilho, 2016). Segundo os entrevistados para este estudo, as últimas são tipicamente de hortas de uso e gestão coletiva, situadas em ocupações urbanas, em que há um histórico de mobilização voltada à moradia.

Para além desses casos mapeados, Ferreira e Castilho também identificam a presença expressiva de quintais produtivos em residências de população de diferentes níveis de renda, mas que, diante da pulverização de iniciativas e do caráter privado, são mais difíceis de serem identificados. As entrevistas realizadas e a literatura revisada sugerem que, além de poucas iniciativas, não há uma forte articulação e mobilização coletivas que reúna os hortelões urbanos de Recife.



### Imagem 7. Mapeamento de áreas com agricultura urbana

Fonte: Ferreira e Castilho, 2016.

As hortas urbanas em Recife com maior extensão parecem estar situadas nas imediações da CEASA-PE (Oliveira, 2019). Trata-se do Projeto Integrado de Hortas Comunitárias promovido desde 2008 pelo Sindicato do Comércio de Hortifrutigranjeiros, Flores e Plantas do Estado de Pernambuco, em área de propriedade federal do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), que compreende os vazios deixados pelas alças viárias da BR-101 e da BR-32, além de linhas de alta tensão, sendo disponibilizada para o projeto depois da remoção de ocupações. Segundo Oliveira (2019), o projeto conta com 79 agricultores cadastrados, que recebem apoio técnico de agrônomos da CEASA-PB. Os hortelões também realizam a venda da produção para a própria CEASA.

A despeito do número reduzido de iniciativas, o caso da capital pernambucana se destaca pela diversidade de expressões da agricultura urbana. A seguir, serão

abordados dois exemplos que ilustram a pluralidade de situações, cultivos, propósitos e formas de organização coletiva das hortas urbanas de Recife, nos contextos de comunidades e de terreiros de candomblé.

Hortas urbanas e outras iniciativas agroecológicas existem há alguns anos na capital pernambucana, porém, com a pandemia de Covid-19, mais ações desse tipo emergiram. Dois exemplos são os projetos de compostagem nas comunidades Entra Apulso e Caranguejo Tabaiães, sendo que a segunda também conta com um projeto de horta comunitária. A comunidade Entra Apulso, localizada no bairro de Boa Viagem, conta com um projeto de compostagem coordenado pelo coletivo Chié do Entra. O coletivo, formado em 2021, é composto por jovens moradores da comunidade que, em meio à pandemia, se organizaram para promover ações socioambientais no Entra Apulso. Após a implantação de sistema de saneamento na comunidade em 2019, práticas de descarte inadequado de resíduos seguiram existindo, gerando problemas no sistema recém-instalado. Com o apoio do Instituto Shopping Recife, vizinho da comunidade, o coletivo deu início a uma série de projetos de educação socioambiental: compostagem doméstica, coleta de óleo de cozinha e mutirões em jardins comunitários, além de oficinas de formação, rodas de conversa sobre temáticas relacionadas (racismo ambiental, hábitos sustentáveis etc.) e comunicação em redes sociais.

As entrevistas revelam que um dos principais diferenciais desse conjunto de projetos levado a cabo pelo Coletivo Chié do Entra é a forma de organização coletiva vinda “de baixo para cima”. Os membros do coletivo relatam que, até 2020, não vislumbravam a possibilidade de atuar dentro da própria comunidade onde vivem. Para além de incentivar mudanças de comportamento e engajamento diante de questões ambientais, eles também ressaltam os benefícios pessoais com a experiência, que permite conhecer melhor a comunidade, criar vínculos mais fortes e contribuir para recuperar e valorizar aspectos da memória coletiva.

Os membros do coletivo entrevistados comentam que guardam muitas semelhanças com outros grupos de outras comunidades da capital pernambucana, que, diante da pandemia e do cenário de desemprego, começaram a se envolver com iniciativas comunitárias, a exemplo de coletivos de comunicação social. De acordo com um dos relatos, muitos jovens “viram na questão da transformação da comunidade em um espaço melhor uma oportunidade realmente de crescer, tanto profissionalmente, como também pessoalmente”.

A semelhança de perfis e do contexto das comunidades recifenses é um fator facilitador para a replicação de iniciativas similares de agroecologia urbana. Com o apoio da Prefeitura do Recife, o coletivo Chié do Entra está desenvolvendo um projeto de compostagem coletiva na comunidade Caranguejo Tabaiães. Segundo os entrevistados, a Prefeitura já vinha tentando implementar esse projeto na comunidade, por meio de assistência técnica, mas quando “o Chié chegou com [gente da] comunidade para conversar com outra comunidade”, o processo de implementação foi mais exitoso, uma vez que a vivência dos dois grupos era similar, facilitando a troca e a relação de confiança. Esse modelo de trabalho com agentes de transformação

socioambiental em comunidades também tem possibilitado à Prefeitura atuar junto a grupos normalmente mais resistentes à colaboração com o setor público. Mesmo na visão de membros da sociedade civil mais críticos quanto à atuação da prefeitura, esse tipo de iniciativa é reconhecido como positivo. A horta comunitária em Caranguejo Tabaiaras conta com apoio técnico e material de uma ONG que atua com projetos de agricultura urbana (além de diversas outras iniciativas), acompanhando 20 hortas em Recife e na região metropolitana, com apoio financeiro de uma emenda parlamentar que cobre 15 delas.

O segundo exemplo trata de um projeto do Coletivo Jardins de Saberes. Também em meio à pandemia de Covid-19, um grupo de jovens vinculados a um terreiro de candomblé de tradição Jejê-Nagô, na região do Córrego do Jenipapo, em Recife, organizou um projeto que envolvia a implantação de uma horta dentro do próprio terreiro, com o objetivo de servir às funções religiosas, mas também à comunidade do entorno. O projeto ganhou corpo e articulação com outros grupos de jovens da região. Assim, foi formado o Coletivo Jardim dos Saberes, que, além de trocas, pesquisas e debates, implementou uma segunda horta em outro terreiro, no bairro da Mangueira, e avança em diálogos com vistas a novos projetos semelhantes, além de uma parceria iniciada com a Prefeitura do Recife. Neste último caso, trata-se de uma horta-modelo em implantação no espaço da sementeira da Prefeitura, com o objetivo de produzir mudas utilizadas em terreiros de candomblé e jurema. De forma análoga ao Coletivo Chié do Entra, a Prefeitura do Recife apoiou o coletivo, valorizando o conhecimento imanente ao grupo para reproduzir a iniciativa nesse novo contexto.

Apesar de serem ações semelhantes, uma pessoa entrevistada do Coletivo Jardins de Saberes ressalta que cada processo é único, em função das práticas religiosas de cada terreiro e também da infraestrutura de cada um: “tem as diferenças de nações de candomblé, por exemplo, tem as diferenças da própria comunidade, de como é que chega a água nos locais, como é o saneamento básico, o acesso à saúde...” Para além da implantação e do acompanhamento da horta, o coletivo busca fomentar atividades voltadas a direitos de acesso a saúde e alimentação como uma forma de inserção na comunidade, “para poder trazer a população que não é de terreiro para dentro do terreiro e, com isso, quebrar o racismo religioso, a intolerância religiosa”.

Nessa entrevista, também foi ressaltado que a implantação das hortas em terreiros gera benefícios para além do espaço religioso. Para o próprio terreiro, a implantação da horta permite compartilhar, entre as mulheres, conhecimentos sobre as plantas usadas nas cerimônias. Tradicionalmente, são os homens os responsáveis por manipular as folhas nas atividades religiosas e, como os terreiros passaram a depender da compra de plantas nos mercados, as mulheres foram perdendo esse conhecimento, que anteriormente era difundido por meio do cuidado com as hortas. Além disso, a horta permite vivências com vizinhos e a superação de barreiras religiosas, possibilitando trocas de mudas, pequenas doações de alimentos e plantas medicinais, entre outras relações benéficas.

Para além dos dois exemplos relatados, as entrevistas com gestores e outros atores envolvidos com hortas comunitárias apontaram características comuns quanto ao perfil dos hortelões urbanos. Conforme mencionado acima, há diversas hortas e pequenas áreas de plantio, em becos, e jardins verticais instalados em comunidades do Recife, em geral em ocupações com histórico de mobilização pelo direito à moradia. Nesse contexto são mulheres, normalmente acima dos quarenta anos e sem outras ocupações, que se dedicam à manutenção das hortas e dos canteiros, incluindo plantio de hortaliças, temperos, roçados e plantas medicinais. Nas palavras de representante da sociedade civil (B9):

A gente também trabalha muito com mulheres adultas e idosas, porque são pessoas que, além de, na maioria das vezes, estarem em situação de vulnerabilidade, dispõem de tempo, porque são aposentadas ou têm algum auxílio, ou porque realmente são pessoas que vivem à margem da sociedade, que não conseguem se enquadrar dentro do mercado de trabalho, e aí acabam se engajando nesses espaços como forma de ocupação, como forma também de busca de alimento, de apoio, de ajuda. E aí também tem um[a característica do] público que é periférico e negro.

A pessoa entrevistada comenta ainda que não vê grande participação de mães-solo nas hortas, provavelmente devido à pouca disponibilidade de tempo, dedicado ao trabalho e ao cuidado dos filhos, mas que há, frequentemente, a participação das avós dessas famílias monoparentais.

### III. RIO DE JANEIRO

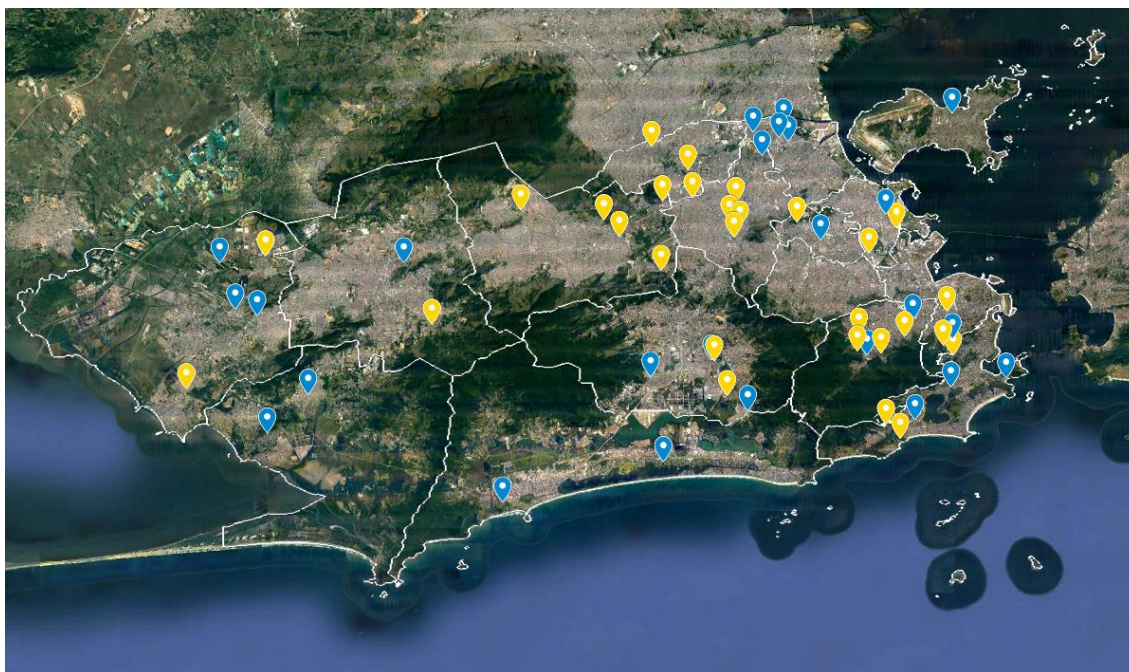
O Rio de Janeiro é o maior dos três municípios analisados, com quase três vezes a área de Curitiba e mais de cinco vezes a área de Recife. Para além da extensão, a geografia carioca, marcada por costas, morros e florestas, confere particularidades às práticas de agricultura urbana. Em estudo relativamente recente, Lima (2019) identifica cinco tipos de agricultura na capital fluminense: agricultores tradicionais; quintais produtivos; agricultura urbana de cunho empresarial e comercial; iniciativas de coletivos urbanos; e iniciativas do poder público.

O primeiro perfil corresponde aos agricultores situados nas franjas do tecido urbano, em áreas com paisagem rural ou periurbana e que são confrontados com a expansão da urbanização. Esse perfil de agricultor pode ser encontrado principalmente na Zona Oeste carioca, nas Áreas de Planejamento – delimitações territoriais adotadas no planejamento urbano – 4 e 5 (AP-4 e AP-5). Nas duas áreas, foi observada uma intensificação da atividade imobiliária, sendo, na AP-5, principalmente conjuntos residenciais produzidos no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida e, na AP-4,

condomínios residenciais para um público de alta renda, especialmente na região de Vargens e no entorno do maciço da Pedra Branca.

A agricultura de quintal, por sua vez, é mais difícil de ser localizada, pela sua dimensão reduzida. Entretanto, Lima (2019), assim como um dos entrevistados, destaca a capacidade produtiva desses quintais, que, em vários casos, chega a ser comercializada.

O terceiro perfil é o das iniciativas empresariais ou comerciais, por vezes instaladas em terraços e coberturas de edifícios. Lima (2019) ilustra com o caso da horta instalada no estacionamento do Carioca Shopping. Por fim, a autora destaca as práticas no âmbito da política pública municipal de fomento a hortas urbanas e aquelas promovidas por coletivos e organizações da sociedade civil. Neste estudo, focaremos nestes dois últimos tipos.



**Imagem 8. Localização das hortas do programa Hortas Cariocas. Em azul, hortas escolares; em amarelo, comunitárias.**

Fonte: SMAC/Prefeitura do Rio de Janeiro; elaboração: Marcela Alonso Ferreira, 2023, sobre imagem do Google Earth.

O programa Hortas Cariocas conta com unidades espalhadas pelas diferentes regiões do município. A distribuição das hortas escolares é mais homogênea, uma vez que segue a localização das unidades de ensino. As hortas comunitárias, entretanto, estão localizadas em bairros de baixa renda, principalmente na Zona Norte e em comunidades da região central (Imagem 8). O programa mobilizava, no ano de 2022, um total de 277 hortelões. Nas hortas comunitárias, eram, ao todo, 192, sendo 119 homens e 72 mulheres, e, nas hortas escolares, 85 hortelões, sendo 40 homens e 45 mulheres.

Conforme relatado por uma das pessoas entrevistadas (C4), há um número maior de homens de idade mais avançada, e foi justamente com esse perfil que o programa iniciou. Muitos desses hortelões tinham experiências anteriores com agricultura, especialmente aqueles que vinham de outras regiões do país ou do interior do estado. Depois de um tempo, criou-se uma diversidade maior, incluindo também jovens e muitas mulheres. Pelo próprio desenho do programa, focado em comunidades de baixa renda, os participantes são, em sua grande maioria, pessoas beneficiárias de outras políticas sociais, com pouca ou nenhuma renda além do que o programa proporciona. Em entrevista, foi relatado que o valor da bolsa de R\$ 500 desmotiva a participação de jovens e acaba induzindo a uma maior rotatividade de hortelões: “são pessoas que não têm renda nenhuma que aparecem”. A maioria dos hortelões não tem outras ocupações fixas, mas uma parte importante faz bicos esporadicamente para complementar a renda.

As unidades do Hortas Cariocas se dedicam, mais frequentemente, à produção de hortaliças, legumes e frutas. Em uma das hortas, são produzidas mostarda, chicória, bertalha, alface, coentro selvagem, berinjela, jiló, quiabo, repolho verde, repolho roxo, acelga, abóbora, abobrinha, coco, banana, acerola, fruta do conde e cajá. Em algumas hortas, também é praticada a compostagem e a produção de mudas. Em geral, as HCs praticam a agroecologia, “que é uma prática de quintal, assim, de gente da gente”, conforme apontou uma das pessoas entrevistadas (C4).

Para além do Programa, há unidades produtivas consideradas fora do padrão, uma vez que adotam práticas agrofloretais e cultivam culturas de alto valor agregado, como mirtilo, limão siciliano, pitaya e lúpulo, além de mamão, banana e hortaliças, que têm uma expressão comercial relevante:

O que banca a agrofloresta? A horta, porque a horta é a produção de ciclo curto. Então você consegue escalar rápido, vender, ganhar dinheiro para implementar agrofloresta, que são árvores, é um ciclo mais longo, né? Então, pensar nessa lógica da natureza também na construção e no andamento dos projetos é interessante.

Há poucas hortas no Programa HC que participam de redes de articulação da sociedade civil, uma delas é a Rede Carioca de Agricultura Urbana, ou Rede CAU.

As entrevistas sugerem que a relação entre Prefeitura e hortelões do programa Hortas Cariocas se aproxima de um modelo contratual. Diversas pessoas entrevistadas se referiam aos hortelões como funcionários, o que indicaria uma organização de trabalho em que a Prefeitura direciona a operação das hortas e os funcionários executam. Uma das pessoas entrevistadas (C6) vê esse tipo de relação como um ponto delicado:

Tem uma coisa que eu acho frágil, assim, que eles acabam que [...] não conseguiram estimular que os grupos se fortalecessem autonomamente, sabe? Ficou sempre uma coisa assim ‘ah, então se você quer sair do programa entra

outro'. Ficou uma coisa meio contratual, diferente das redes com que a gente trabalha, que são extremamente politizadas, que vão construir suas coisas autonomamente, que vão construir seus projetos, vão bater na porta da prefeitura, entendeu? As redes com as quais a gente trabalha estão atuando na discussão do plano diretor, na constituição de política, de feiras, de hortas, conselho municipal... No Hortas Cariocas, as pessoas eram como se fossem funcionários que não se organizavam, entendeu?

Apesar da crítica ao modelo contratual, esse relato demonstra que há grande reconhecimento pelo programa e inúmeras virtudes, com destaque para sua abrangência em comunidades e escolas, sua longevidade, a ocupação de áreas subutilizadas ou degradadas e a capacidade de produção dos agentes comunitários remunerados pela Prefeitura.

Em contraste à condição de maior dependência dos hortelões do HC à Prefeitura, as iniciativas da sociedade civil fora do programa enfatizam a autonomia dos grupos e coletivos, apoiando aqueles já constituídos ou em formação que estão localizados em territórios onde a ONG se insere e tem histórico de atuação. Não há um modelo padrão, pois, em cada caso, a equipe colabora para fortalecer a organização coletiva, seja de cooperativas que não estão bem estabelecidas, associações ou coletivos e agremiações informais que precisam ser fortalecidas, ou ainda grupos que buscam a certificação. Independentemente do caso, os projetos são organizados em torno da agricultura urbana, conforme um trecho da entrevista (C6) resume: "O nosso trabalho é com agricultura urbana. Mas se tem um lugar em que temos necessidade de trabalhar mais o empoderamento das mulheres ou da juventude, a gente vai trabalhar [esses temas], mas vinculado com a agricultura".

O modelo de atuação difere substancialmente daquele promovido pela Prefeitura:

A organização em si não faz horta. Claro que tem um projeto ou outro que a gente vai contratar uma mão de obra, mas normalmente são espaços em que a gente faz o apoio, eu diria, técnico – técnico [no sentido] agrônômico e produtivo –, apoio metodológico, organizativo – quer dizer, como as pessoas se organizam, se articulam, pensam juntas, planejam juntas, fazem a gestão dos espaços da horta, seja da feira, do espaço de comercialização. Tem alguns projetos que permitem que a gente conceda um apoio de fomento, material: comprar roçadeira, comprar um tratorito, comprar sementes, montar um viveiro... Nem todos os projetos [a gente consegue]. [...] Às vezes a gente contrata a mão de obra para trabalhar, mas a gente não gosta muito de fazer isso porque são as hortas das pessoas, a gente não quer

que o projeto venha e quando o projeto acabe, a horta acabe. (entrevista C6)

Quanto ao modelo produtivo, comentou-se que alguns projetos da ONG envolvem hortas, outros, sistemas agroflorestais, quintais produtivos (em número expressivo), hortas escolares e comunitárias (em menor quantidade). Por fim, há a atuação na formação e no fortalecimento de redes, como a principal rede de agricultura urbana do Rio de Janeiro, a Rede CAU. Essa é uma das várias articulações de ativistas e organizações da sociedade civil em defesa da agricultura urbana e periurbana no município do Rio de Janeiro. Segundo relatos, essa é uma pauta bastante presente e representada no Conselho Municipal de Segurança Alimentar da cidade, que conta com representantes de agricultores urbanos (como a própria Rede CAU) e agricultores familiares do município e da região metropolitana. Além da participação social em políticas públicas, a Rede CAU promove outras atividades, como a articulação de agricultores em arranjos produtivos locais, promovendo trocas de experiências, trocas de sementes e vivências agroecológicas.



**Imagem 9. Quintal produtivo de moradora do bairro de Andaraí.**

Foto: Ricardo Cassiano/Prefeitura do Rio de Janeiro.

#### **IV. NOTAS COMPARATIVAS**

Os perfis de participantes de hortas comunitárias que recebem apoio da Prefeitura são ligeiramente distintos entre os três municípios. Em Curitiba, os participantes do programa municipal são, em geral, pessoas de baixa renda e aposentados, existindo uma diversidade maior de perfis se considerado o panorama mais amplo da agricultura

urbana na cidade. Em Recife, por sua vez, há um corte racial e de gênero expressivo, sendo quase sempre mulheres negras acima dos 40 anos e sem ocupação que participam das hortas comunitárias apoiadas pela Prefeitura ou por ONGs. No Rio de Janeiro, um perfil que se destaca são os homens de idade avançada, com experiências prévias com a agricultura. Nos três casos, no entanto, parte expressiva dos hortelões é de baixa renda, aposentada ou sem ocupação formal.

Quanto às motivações em participar dos projetos, apesar de situadas em contextos urbanos distintos (comunidades centrais ou periféricas em Recife e no Rio de Janeiro, periferias residenciais de menor densidade em Curitiba), as hortas são vistas pela comunidade local como uma forma de melhorar a gestão do espaço público, buscando evitar o descarte inadequado ou uso indesejável de resíduos. Além disso, nos três municípios os entrevistados ressaltam benefícios provenientes das hortas que não estão relacionados apenas à produção de alimentos, mas ao engajamento comunitário, à saúde mental e à valorização de saberes tradicionais. Para além dessas motivações, no caso carioca, a remuneração dos hortelões torna a prática mais atrativa. Por fim, com relação aos cultivos, destaca-se que, em Curitiba, o apoio da Prefeitura foca principalmente na horticultura (embora os entrevistados afirmem querer ampliar o leque de culturas no futuro), enquanto a Prefeitura do Rio de Janeiro, do Recife e as ONGs envolvidas com agricultura urbana têm incentivado uma diversidade maior de cultivos.

## 4.

# Objetivos da agricultura urbana

Nesta seção, há uma discussão sobre os objetivos a serem alcançados pela política pública municipal de fomento a hortas urbanas, conforme expressos pelos entrevistados e em documentos consultados. Assim, exploramos alterações nesses objetivos (ou em suas ênfases) ao longo do tempo, debatemos as formas de articulação com a temática da segurança alimentar e nutricional e introduzimos outros objetivos, a fim de revelar como o fomento a hortas urbanas é entendido como política multifinalitária.

### I. CURITIBA

Os objetivos centrais da política de fomento a hortas urbanas de Curitiba – e à agricultura urbana, de forma mais geral – foram alterando-se ao longo do tempo. Ainda assim, essa política sempre se caracterizou como multifinalitária. Em seu início, no final dos anos 1980, o Programa Lavoura visava apoiar a produção agrícola em áreas periféricas, como uma estratégia para conter o uso desordenado do solo.

A cidade vivia uma importante onda migratória, sobretudo de famílias advindas do interior do estado, com experiência e desejo de manter uma prática de cultivo agrícola. Por outro lado, a recém-criada Secretaria Municipal de Abastecimento tinha como objetivo ampliar a oferta de alimentos, para garantir o abastecimento da cidade. Conforme um dos relatos: “o acesso à comida era muito mais difícil, muito mais distante, então você começa a ter essas pessoas focando na atividade para poder produzir, para poder comer, e você não tem associação desses outros [temas], terapêutico, ocupação, lazer”.

Naquela época, além do apoio técnico, havia também o suporte por meio da garantia de compras públicas para merendas escolares. Portanto, inicialmente, o incentivo à

agricultura periurbana em Curitiba visava garantir um uso ordenado do solo, fornecer uma atividade econômica aos novos migrantes e ampliar o acesso a alimentos pela população.

Aos poucos, a política foi transformando-se. Incorporaram áreas menores de cultivo, com o Programa Nosso Quintal, e, com o passar do tempo, consolidou-se um foco voltado para hortas urbanas, em detrimento da agricultura periurbana. Para moradores e hortelões, a procura pela instalação de hortas em terrenos desocupados inseridos do tecido urbano era motivada, principalmente, pelo sentimento de insegurança provocado pelo mato alto, acúmulo de lixo e percepção de maior número de assaltos. Assim, mais do que a questão do ordenamento do território, a motivação principal para a ocupação dos vazios urbanos, por parte da comunidade, era a ampliação da sensação de segurança.

Apenas anos depois ganha ênfase a questão da segurança alimentar e nutricional como objetivo a ser atingido pelas hortas urbanas. A própria mudança no nome da secretaria sinaliza essa mudança: a Secretaria Municipal de Abastecimento passa a se chamar Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SMSAN) em 2019. Não havia mais uma preocupação com o abastecimento do município, que estava suficientemente assistido por supermercados, hortifrúttis, feiras e outros estabelecimentos com oferta de alimentos. Então, a problemática passava a ser muito mais o atendimento àqueles em situação de vulnerabilidade e fome – e o apoio às hortas urbanas seria uma das estratégias para alcançar esse objetivo.

O fortalecimento da articulação entre hortas urbanas e o tema da segurança alimentar também foi pauta do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba (COMSEA/Curitiba), que passou a relacionar as duas discussões a partir de 2020, resultando na alteração da composição do Conselho, com a inclusão de uma das vagas da sociedade civil – que antes era reservada aos produtores rurais – para agricultura urbana. Também se relatou que o tema já circulava nas conferências de segurança alimentar, o que fortaleceu a mobilização e sensibilização do COMSEA/Curitiba. O papel da agricultura urbana na produção de alimentos já se encontra, inclusive, reconhecido nas duas versões do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba (Prefeitura Municipal De Curitiba, 2016; 2019).

No entanto, é importante destacar que há um conjunto amplo de políticas em desenvolvimento para a ampliação da segurança alimentar e nutricional na cidade e que as hortas urbanas cumprem um papel mais pedagógico dentro desse conjunto. Foram descritos cinco desafios centrais para a Secretaria e três eixos estratégicos de atuação. Os desafios são: (i) desperdício de alimentos; (ii) sobrepeso da população; (iii) alimentos ultraprocessados; (iv) vulnerabilidade e fome; e (v) sustentabilidade da produção de alimentos na região metropolitana. Já os eixos estratégicos de atuação são: (i) fortalecer a agricultura urbana; (ii) ampliar o acesso a alimentos por meio de programas como Armazéns da Família, Restaurante Popular, Banco de Alimentos e feiras, mercados e sacolões; e (iii) estabelecer um mercado comum metropolitano, com

o estímulo à agricultura familiar e a integração de Curitiba à produção de alimentos na região metropolitana.

Se aos demais programas da SMSAN – como Armazéns da Família, Banco de Alimentos e Restaurante Popular – cabe a função, principalmente, de facilitar o acesso da população mais vulnerável a alimentos de qualidade, a agricultura urbana é apresentada essencialmente como um instrumento educativo sobre a segurança alimentar e nutricional. Conforme aponta um gestor público entrevistado (A2), “Curitiba não vai atingir [soberania alimentar] através das hortas urbanas”, então “como é que eu vou trabalhar a agricultura urbana dentro de uma cidade que cada vez mais diminui os espaços disponíveis para plantar... passa a ser cada vez mais levado para uma situação educativa, consciência, consumir consciente.” Ou seja, a ideia é “usar [a produção de] alimentos como esse elo de ligação para trabalhar a relação do alimento com o consumo, com a saúde, com a educação”, um conhecimento que “você leva para a criança, leva para as famílias”. A pessoa entrevistada complementa: “ainda tem muitos pequenos espaços para hortas, não para volume de produção, mas com essa pegada de usá-las como instrumento educativo para poder trabalhar a segurança alimentar”.

Portanto, dentro do amplo conjunto de políticas de segurança alimentar e nutricional, o fomento à agricultura urbana é entendido como uma estratégia de ampliação do conhecimento sobre produção e consumo de alimentos saudáveis – que, por sua vez, é entendido como uma etapa importante na ampliação da segurança alimentar da população. É evidente que a produção de alimentos orgânicos por meio da agricultura urbana também cumpre a função de dar acesso a alimentos de qualidade, porém, o acesso é, em geral, restrito às famílias envolvidas na atividade agrícola. Conforme descrito na seção anterior, a agricultura urbana em Curitiba, sobretudo aquela que recebe o apoio da Prefeitura, tem sua produção destinada essencialmente ao autoconsumo. Por isso, os gestores públicos entrevistados afirmam que o alcance da produção e o acesso a alimentos a partir das hortas é limitado.

Além disso, há dois outros pontos levantados pelos entrevistados que merecem destaque: a priorização da produção de hortaliças nas hortas urbanas e a incapacidade de alcançar uma parcela importante da população em situação de insegurança alimentar.

Primeiro, “uma pessoa não consome hoje só salada, o dia todo, e o que a gente produz é a salada”. Ou seja, a agricultura urbana “tem um pedaço de segurança alimentar, da salada, da hortaliça, do consumo das hortaliças”, enquanto o Banco de Alimentos e os Armazéns da Família oferecem “o arroz, o feijão, o macarrão, [que] é outra forma de garantir segurança alimentar”. Por isso, os gestores apontam que uma das direções futuras de política é justamente incentivar uma maior diversificação de cultivos e modos de produção, como a agrofloresta (o que já vem sendo defendida e praticada por iniciativas da sociedade civil, como exemplo, a Casa da Videira).

Já o segundo ponto diz respeito ao público-alvo da política. Se, por um lado, o apoio a hortas comunitárias efetivamente atinge famílias de baixa renda em bairros periféricos,

o grupo que pode se dedicar à prática da agricultura urbana é restrito: normalmente, pessoas mais velhas e/ou aposentadas. Na percepção de uma das pessoas entrevistadas, a população que mais necessita de apoio para acessar alimentos saudáveis são as mães-solo, ou seja, mulheres solteiras integralmente responsáveis pelo sustento de uma família. O depoimento alerta que tais mulheres não têm tempo de acessar os alimentos que a Prefeitura oferta, ainda menos para se dedicar ao cultivo de hortaliças. Já na percepção de outra pessoa entrevistada, o público mais vulnerável é a população em situação de rua, egressos do sistema prisional e imigrantes recém-chegados ao município. Portanto, é preciso considerar os dois lados da questão. Por um lado, pessoas de baixa renda passam a acessar alimentos de qualidade por causa da política de apoio às hortas – como diz uma das pessoas entrevistadas, “o alimento orgânico, as verduras orgânicas, ela é muito cara, né? Então, daí, o pessoal não tem condições de comprar.” –, por outro lado, há grupos populacionais em situação de insegurança alimentar de grande relevância, que não são atingidos por essa política de forma direta.

Por fim, vale destacar outros objetivos alcançados pela disseminação de hortas urbanas em Curitiba que reforçam a leitura da política como multifinalitária: benefícios à saúde mental dos participantes e fortalecimento das relações sociais e comunitárias. Os benefícios à saúde mental foram destacados particularmente pelos hortelões, conforme discutido em seção anterior, já que muitos encontram na atividade da agricultura urbana uma forma de lidar com a depressão – ou de evitar o distanciamento social, que muitas vezes leva à precarização da saúde mental, ao realizar uma atividade rotineira fora de casa. Já o fortalecimento das relações sociais e comunitárias, em parte conectado à questão da saúde mental, foi destacado tanto por hortelões como por gestores públicos. Os gestores, inclusive, informaram o impacto que essa questão tem sobre o seu trabalho: a assistência técnica, na prática, vai muito além de capacitar para o cultivo. Conforme relatado, os técnicos agrícolas também precisam entender o contexto das famílias, quais são seus recursos, o porquê de estarem recorrendo à agricultura e, inclusive, mediar conflitos entre vizinhos e trabalhar questões educacionais mais amplas: “a assistência técnica, na verdade, acabou sendo uma atividade mais social, porque acabava se interagindo muito mais com a comunidade no sentido de trabalhar outras dores que eles tinham, que não era só a questão de saber plantar”. Outros depoimentos confirmam esses desafios e reforçam a importância da criação de laços afetivos e comunitários entre aqueles que atuam nas hortas, pois encontros informais são frequentes e há reuniões para deliberações coletivas com certa periodicidade.

## II. RECIFE

Duas ações pioneiras promovidas pela Prefeitura do Recife voltadas à agricultura urbana foram identificadas por Barros et al (2022). Em 2004, a Prefeitura do Recife recebeu recursos oriundos do Programa Fome Zero, promovido pelo Governo Federal, voltados para a implantação de hortas e pomares comunitários. O projeto foi

implementado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico e concluído em 2007, quando optou-se por seguir com um segundo projeto (Projeto de Apoio Complementar ao Programa de Agricultura Urbana e Periurbana do Recife), que até 2009 foi, em grande parte, financiado pelo Governo Federal. Entretanto, não parece haver uma relação de continuidade entre esses projetos anteriores e a política municipal voltada à agroecologia vigente em 2023, uma vez que os gestores entrevistados e os documentos revisados não fazem referência a nenhuma das ações antecedentes.

Nos relatos dos gestores e nos documentos publicados pela SEAU, o fomento a hortas urbanas está vinculado estreitamente com duas temáticas principais: a segurança alimentar e nutricional e o meio ambiente. Conforme mencionado acima, as hortas urbanas, bem como outros modelos produtivos e atividades de educação e difusão, são compreendidas dentro do arcabouço mais amplo da agroecologia, que, segundo definição da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), consiste em “uma abordagem holística e integrada que aplica simultaneamente conceitos e princípios ecológicos e sociais à concepção e gestão de sistemas agrícolas e alimentares sustentáveis”<sup>9</sup>. Dessa forma, embora existam objetivos centrais de produção de alimentos e de educação alimentar, ambos estão estreitamente vinculados à forma de praticar a agroecologia. Dentro dessa visão, a SEAU também realiza outras atividades relacionadas à economia circular do alimento, como a compostagem de resíduos orgânicos, cujo produto é destinado aos espaços produtivos apoiados e operados pela SEAU.

Coerente com os princípios da agroecologia, a política municipal visa valorizar os saberes tradicionais e a diversidade. O fomento a hortas em terreiros e farmácias vivas de plantas medicinais em comunidades e equipamentos públicos demonstra a preocupação com as culturas tradicionais. A diversidade, por sua vez, é expressa nos sistemas e tipos de cultivos incentivados, conforme comenta um dos gestores entrevistados (B2): “quando a gente fala em hortas, a gente está falando de várias coisas: sistemas agroflorestais, hortas, roçados, pomares, plantas medicinais [...] a gente está apoiando uma série de atividades produtivas que não necessariamente são hortas.” Os cultivos alternativos à horticultura (especialmente os roçados e pomares) são enfatizados como mais convergentes ao objetivo de promover segurança alimentar.

A despeito desse objetivo, atores estatais e não estatais reconhecem o desafio de produzir alimentos em escala suficiente para alimentação. A prefeitura tem esse objetivo principalmente nas estruturas produtivas próprias, porém, os entrevistados ressaltam as dificuldades relacionadas com a mão de obra (membros de programa de ressocialização penal), como a frequência irregular e a pequena quantidade de participantes. Gestores de Recife consideram o modelo de hortas e roçados urbanos do Rio de Janeiro, com mão de obra remunerada em escala (em 2022 eram 276 hortelões), uma alternativa desejável para alcançar uma maior produtividade. Em Recife, o número de hortelões empregados no âmbito da iniciativa de ressocialização penal em Recife é pequeno (entre 10 no início de 2023 e 12 no final do mesmo ano). Uma das entrevistas

<sup>9</sup> <https://www.fao.org/agroecology/en/>

(B2) apontou que há um acompanhamento próximo desses hortelões e que cerca de 60% dos hortelões empregados continuam no programa (há substituição nos outros casos). Outra entrevista (B3) destacou que se trata de um público que requer primeiramente um acompanhamento com vistas à reintegração social, sendo o aumento da produção agrícola colocado em segundo lugar.

Um representante da sociedade civil destacou durante a entrevista que uma contribuição significativa de hortas para a segurança alimentar é difícil em escolas, onde as hortas acabam tendo a função pedagógica como central. Houve também questionamento da sustentabilidade do modelo de mão de obra voluntária, que exige da equipe das escolas dedicação adicional e, no caso das hortas comunitárias, uma outra fonte de renda. Ainda assim, percebe-se nas hortas comunitárias um modelo sustentável, quando vinculadas à economia circular, em que seja possível gerar renda a partir da produção da agricultura urbana.

Sobre a contribuição para a redução da fome, ressaltou-se que outras ações são necessárias, como diminuir o desperdício de alimentos, criar cozinhas comunitárias e bancos de alimentos. Nessa perspectiva mais ampla de políticas de segurança alimentar, as hortas urbanas têm uma contribuição importante, especialmente no âmbito pedagógico. A Prefeitura do Recife atende a uma demanda da sociedade civil por equipamentos de segurança alimentar:

A gente tem visto o Município atuando, na verdade, reverberando, [...] uma luta histórica, de um *advocacy* que a gente faz há alguns anos. [As] medidas que vêm sendo concretizadas agora, pelo menos colocadas no planejamento e no orçamento para acontecerem, são os restaurantes populares, a gente está com dois aqui em Recife, tem a proposta de mais outro, e a reestruturação de uma cozinha comunitária.

Na percepção de representante da sociedade civil entrevistado (B6), há ainda outros desafios para a redução da insegurança alimentar, uma vez que a preparação de alimentos *in natura* exige tempo, recursos e adaptação de hábitos alimentares:

exige uma cocção, exige um gás, exige um preparo, um tipo de produção que nem toda casa tem, ou que gera um custo nessa produção [da refeição]. Então é um desafio. É mais fácil você fazer um miojo que dura três minutos do que você cozinhar uma batata que vai demorar 15, 20 minutos. E não é o prato, é o complemento, porque ainda se tem essa cultura de que essa hortaliça ou legume é a salada, não é o prato principal, ela é um complemento à proteína e ao carboidrato.

Quanto ao segundo principal objetivo da política, relacionado à melhoria das condições ambientais na cidade, não são encontrados desafios, pelo contrário. Especialistas em

planejamento urbano apontam para o potencial de ocupação de áreas de risco com pomares, sistemas agroflorestais e outras modalidades de agricultura urbana e ressaltam o ganho ambiental e de bem-estar para a população. Nesse sentido, há consenso em considerar a agricultura urbana uma estratégia de preservação de áreas de risco e ambientalmente frágeis, evitando ocupações residenciais irregulares ao estabelecer um uso que pode ser legitimado pelas comunidades vizinhas e gerar benefícios para elas.

### III. RIO DE JANEIRO

O programa Hortas Cariocas foi estruturado com a missão de democratizar o acesso a alimentos orgânicos e de qualidade. Pode-se dizer que os principais objetivos são voltados à segurança alimentar e nutricional, por meio da produção de alimentos voltada para comunidades com maiores índices de vulnerabilidade social, além de educação alimentar e ambiental nas mesmas comunidades e em escolas públicas. Praticamente todos os atores entrevistados enfatizaram esses dois elementos como as principais contribuições da agricultura urbana. Alguns dos entrevistados ainda a vinculam o HC à economia circular e à soberania alimentar.

Há uma compreensão de que a agricultura urbana contribui tanto para endereçar a situação alarmante de fome no município quanto para construir as bases para uma transformação do sistema alimentar que seja baseado na economia circular e promova a alimentação adequada, sem uma dependência tão estreita de circuitos longos de distribuição e comercialização, gerando renda nos próprios territórios urbanos. Tal mudança passaria, necessariamente, pela educação alimentar e ambiental. Essa perspectiva converge com a de alguns hortelões: “esse programa tem que ser política pública de Estado, para levar alimentos orgânicos produzidos nos territórios das comunidades para serem doados e comercializados na própria comunidade. Assim, as pessoas não precisam sair dos seus territórios para trabalhar”. Depoimentos como esse ilustram ainda um segundo resultado do Programa, que é a geração de renda em territórios periféricos com atividades de impacto socioambiental na própria comunidade.

OHC é bem avaliado por atores da sociedade civil, que comentam que

as hortas são muito interessantes: essa coisa de dentro do Estado, no caso do Município, você ter agentes comunitários pagos, trabalhando, colhendo, levando para a escola, levando para a casa, vendendo, transformando áreas. [...] Então, o potencial que esse negócio tem é enorme! [...] É bem grande, tem muitas hortas, tem muita gente envolvida, muita comunidade envolvida. É um negócio superinteressante.

Ressalta-se ainda que tudo isso passa pela transformação do espaço urbano, como ilustra o caso da horta de Manguinhos e outras que foram implantadas em áreas com usos indesejados, principalmente de descarte de lixo.

Ainda que não sejam objetivos diretos do programa, diversos atores destacaram outros benefícios das hortas urbanas, principalmente vinculados à saúde mental e ao convívio comunitário, o que é especialmente ressaltado por hortelões aposentados.

No caso do Rio de Janeiro, não foram registrados relatos céticos em relação à capacidade produtiva da agricultura urbana. Pelo contrário, diversos atores ressaltaram a produção elevada, inclusive em pequenas áreas de hortas e quintais.

#### **IV. NOTAS COMPARATIVAS**

Nas três políticas analisadas, há a percepção de que atingem diversos objetivos, ou seja, de que se tratam de políticas multifinalitárias. Especialmente em Curitiba, foi levantado um amplo leque de objetivos a serem atingidos, como a ocupação de vazios, a melhoria da saúde mental e o fortalecimento dos laços comunitários. No Rio de Janeiro, esses efeitos são observados, mas o foco da política municipal está relacionado à alimentação. Há uma ênfase nos três municípios nos objetivos relacionados à segurança alimentar e nutricional, especialmente no momento contemporâneo a este estudo – em Curitiba, como a política é mais longa, alguns de seus objetivos foram alterando-se ao longo do tempo.

No entanto, na visão dos atores entrevistados em Curitiba e Recife, as hortas servem aos objetivos da segurança alimentar e nutricional apenas de forma indireta, pois funcionam mais efetivamente como veículos educativos para a sociedade em geral, sendo secundárias as estratégias de acesso a alimentos saudáveis ao público mais vulnerável. Ao que tudo indica, no Rio de Janeiro, esse último objetivo parece ser atingido: os beneficiários diretos (hortelões) e indiretos (consumidores dos alimentos) são moradores de bairros de baixa renda ou membros da comunidade escolar. No caso de Recife, o público beneficiário (ainda) é reduzido; já em Curitiba, a população atingida pela política é de baixa renda, mas não a mais vulnerável, do ponto de vista de SAN (como as mães-solo).

Gestores desses dois últimos municípios apresentam como entraves principais o fato de dependerem de mão de obra voluntária com disponibilidade de tempo. Além disso, para maior contribuição à SAN, apontam a necessidade de diversificação dos cultivos: em Recife, há maior incentivo aos roçados e pomares, enquanto em Curitiba, a maioria das hortas ainda se resume ao cultivo de hortaliças (embora estejam buscando, como próximo passo, migrar para uma política de incentivo a cultivos mais diversos). No Rio de Janeiro, por outro lado, há uma mistura de horticultura, roças e pomares, e a Prefeitura almeja introduzir piscicultura e avicultura, com vistas a aumentar a

contribuição do programa em termos nutricionais. Por fim, destaca-se que, curiosamente, o objetivo de mitigação ou adaptação às mudanças climáticas não foi levantado pela maior parte dos gestores entrevistados, embora a agricultura urbana possa ter um papel importante na redução da emissão de gases de efeito estufa (Instituto Escolhas, 2021).

## 5.

# Relação com outras instâncias governamentais

Nesta seção, apresentamos informações sobre as interações da política pública municipal de fomento a hortas urbanas com outras instâncias do setor público, seja nas relações horizontais (i.e., com as políticas das demais secretarias municipais) ou nas relações verticais (i.e., com os governos Estadual e Federal). Quanto às relações horizontais, o foco é nas sinergias e nos conflitos; já com relação às interações verticais, o foco é no acesso a recursos para a política municipal.

### I. CURITIBA

A Unidade de Agricultura Urbana da SMSAN interage com diversos órgãos da Prefeitura de Curitiba na condução de sua política de fomento a hortas urbanas. Em primeiro lugar, há a questão da destinação de terras públicas municipais para a implantação de hortas, o que exige que a Unidade de Agricultura Urbana consulte as demais secretarias. O processo pode ser demorado (em média, oito meses), pois exige um trâmite interno, coordenado pelo Departamento de Gestão do Patrimônio Público da Secretaria Municipal de Administração, Gestão de Pessoal e Tecnologia da Informação, para circulação da matrícula do terreno e verificação se alguma secretaria possui interesse na destinação do terreno. Após receber negativas de todos os órgãos, o Departamento de Gestão do Patrimônio Público libera a utilização do terreno, e a Unidade de Agricultura Urbana pode, então, dar continuidade ao processo de implantação da horta.

Há quem afirme que a aprovação da Lei de Agricultura Urbana (Lei Municipal 15.300/2018) ajudou a acelerar o processo, ao dar respaldo legal ao uso das hortas urbanas em terrenos públicos. De qualquer forma, os gestores relatam que nunca houve

conflito entre as secretarias quanto à destinação de terras secretarias – isso porque o uso das hortas é entendido como temporário, ou seja, caso alguma secretaria deseje utilizar o terreno, ela pode solicitá-lo, e a horta será encerrada.

Além da consulta geral sobre o uso das terras públicas, a Unidade de Agricultura Urbana tem contato mais frequente com as Secretarias de Educação (SME) e Meio Ambiente (SMMA). Com a SME, os gestores públicos descrevem uma relação de sinergia, especialmente em função do Programa Hortas Escolares, desenvolvido em parceria com a SME. Destacam, também, o papel dos nutricionistas dentro da Secretaria, como aliados na valorização da segurança alimentar e nutricional e das hortas urbanas como ferramenta educacional.

Outra política articulada pela SME é o Programa Linhas do Conhecimento, que promove vivências da cidade aos alunos, incluindo experiências com agricultura urbana. Nesse caso, costumam organizar visitas à Fazenda Urbana, onde capacitam professores e promovem atividades com os alunos. Há também a política de compras da merenda escolar, que é um importante veículo de incentivo à agricultura urbana e periurbana há décadas, além de promover a compra de alimentos orgânicos e saudáveis para as escolas. Foi relatado que, com o trabalho articulado entre cooperativas, SMSAN e SME, conseguiram passar de 5% para 67% da compra pública proveniente da agricultura familiar para merenda escolar.

Já a relação com a SMMA é descrita como mais conflituosa, ou permeada de dificuldades. Para os gestores públicos entrevistados, a principal questão são as restrições impostas pela SMMA em Áreas de Preservação Permanente (APP) – “se estiver próximo de rio ou algum bosque”. Apesar das resistências, confirma-se que “geralmente sim, consegue [aprovar] sem problema algum”, mas que a SMMA usualmente coloca que os terrenos “podem ser utilizados, mas com ressalvas”. Parte do processo de aprovação envolve demonstrar que a agricultura a ser praticada na área de proteção ambiental será orgânica, sem a utilização de agrotóxicos, de forma a não provocar danos ao meio ambiente. Há relatos afirmando que “a agricultura urbana ainda é vista como uma atividade exploratória e convencional” e que, além disso, não é reconhecida “como uma atividade de uso social e coletivo”, mas sim de produção.

Para enfrentar as leituras restritivas feitas a partir do Código Florestal, é preciso mudar esses entendimentos. Nesse sentido, destaca-se que a SMSAN escolheu estrategicamente implantar a próxima Fazenda Urbana de Curitiba em um parque, com foco em agrofloresta: “quando a gente leva uma atividade de uma segunda Fazenda Urbana para dentro de um parque, dentro do meio ambiente, já é para construir melhor essa ponte, essa relação. [...]. A questão ambiental pode coexistir com a agricultura urbana de forma muito bacana. Ela tem que ser entendida como uma forma de mudar a paisagem urbana e ser uma complementação, e não como uma agressora, como uma invasora.” (A2)

A relação com os governos Estadual e Federal se deu em momentos pontuais, a fim de obter recursos financeiros para a política municipal de fomento a hortas urbanas. Com

o Governo do Estado do Paraná, a Unidade de Agricultura Urbana obteve recursos para a compra de insumos, equipamentos e materiais diversos a partir de editais específicos, lançados pela Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento (SEAB), para os quais era preciso submeter um projeto. Os gestores lembram que apenas uma vez houve um edital para criação de centros de formação de agricultura urbana, e não para compra de insumos. O último edital, que resultou na assinatura de um convênio, corresponde a um valor de cerca de R\$ 300 mil a serem gastos em dois anos. Foi afirmado que, a cada dois ou três anos, é subsidiado um valor aproximado de R\$ 200 mil, no entanto, a continuidade da política no município não depende desse recurso. Outro depoimento (A1) reforça que

como Curitiba sempre teve [...] recurso tanto do orçamento quanto do Fundo de Abastecimento Alimentar [FAAC] para manter a atividade, então a gente nunca teve dificuldade. Independente de recursos externos, a gente teve recursos para manter [a política de agricultura urbana]. [...] Porque o recurso que eu tenho interno é muito maior que o recurso que eu consegui externo.

Com o Governo Federal, a obtenção de recursos foi mais limitada. Os gestores relatam apenas apoios por meio de editais do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social (MDS), obtidos entre 2008 e 2012. Segundo eles, não houve mais editais federais de apoio com recursos desde então. Apesar de reforçarem que a interrupção dos editais não ocasionou a descontinuidade do programa nem afetou significativamente sua implantação, o recurso foi valioso para a comunidade. Relembrou-se que os valores que receberam em 2009 ou 2010, cerca de R\$ 300 mil, foi “um dinheiro que deixou nossas hortas maravilhosas [...], a gente comprou caixa d'água, comprou estrutura pra colocar caixa de água, fez encanamento, foi colocado poste de luz.”

## II. RECIFE

As entrevistas coletadas apontam para algumas sinergias relevantes entre as diferentes pastas da administração municipal e alguns poucos conflitos. Funcionários da SEAU relataram que têm uma relação mais próxima com a Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos, Juventude e Políticas sobre Drogas (SDSDHJPD), responsável pelo setor de segurança alimentar e nutricional. A proximidade se dá pela rede de funcionários públicos, uma vez que o próprio Plano Municipal de Agroecologia foi elaborado pelos membros da SEAU que ainda atuavam em 2023 e uma funcionária da SDSDHJPD.

A equipe da SEAU afirmou haver um bom diálogo com a Secretaria de Meio Ambiente e uma colaboração (ainda que não sistemática) com a Secretaria de Educação, que contribuiu no mapeamento de escolas com potencial para a instalação de hortas. O

levantamento contemplou as escolas que já tiveram hortas implantadas anteriormente pela Secretaria do Meio Ambiente, porém, o acompanhamento foi descontinuado, e a Secretaria de Educação apontou unidades recém-reformadas e outras com dois turnos, onde a disponibilidade de pessoal para manutenção das hortas tenderia a ser maior. A partir daí, a SEAU fez o contato direto com as unidades escolares para avaliar o interesse na implantação de hortas e passou a receber pedidos de outras escolas interessadas.

Algumas pessoas entrevistadas sugerem, no entanto, que a pauta da agricultura urbana ainda não é central na agenda da Prefeitura. Apesar do diálogo com a Secretaria de Educação, não existe um comprometimento da pasta para uma implantação sistemática. Na mesma linha, em entrevista B6 comentou-se que

nas escolas, você implanta a horta, mas existe uma resistência dos servidores, existe uma resistência da própria Secretaria de Educação, da gestão, porque não há uma diretriz que diga que a horta tem que acontecer no seu espaço na sua escola, entende? É um processo de convencimento, de alguém que é de outra Secretaria, a Secretaria [de Política] Urbana, para conversar escola por escola, aquela diretora ou algum profissional naquela escola que possa adotar aquela horta, que possa cuidar, enfim, receber a orientação de parte da Secretaria para tocar aquela horta. [...] A escala aqui é difícil, porque acaba sendo uma atividade muito de formiguinha de alguns servidores que são dedicados a que isso aconteça, trabalhando numa sensibilização de outras secretarias, de outros servidores, que ora aderem, ora refutam essas iniciativas.

O principal conflito apontado nas entrevistas está relacionado às políticas de preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural. Recife possui diversos edifícios e espaços tombados. A emergência do tema da agricultura urbana na agenda pública – assim como outros temas em alta em outros momentos – tende a se chocar com as restrições impostas pela preservação do patrimônio, uma vez que a introdução de projetos dessa ordem pode danificar ou descaracterizar os bens tombados. Um dos exemplos citados foram as praças com projeto de Burle Marx, que são tombadas no município: a implantação de hortas iria substituir as espécies previstas no projeto, descaracterizando a praça tal como foi implantada originalmente. Regras similares se aplicam a edifícios tombados.

Os entrevistados da gestão pública ressaltam que o Município não tem conhecimento sobre o conjunto de terras públicas municipais e tampouco um procedimento específico de alocação temporária ou definitiva para elas. A equipe da SEAU vem tentando convencer outras secretarias a implantarem hortas temporárias em áreas públicas até que sejam feitos os projetos definitivos (por exemplo, conjuntos habitacionais), porém, sem sucesso. Especialistas em planejamento urbano divergem e acreditam que as hortas deveriam ser em áreas definitivas, como os próprios conjuntos habitacionais,

onde poderiam ser usadas também como suporte para o trabalho técnico-social. Apesar da divergência quanto à temporalidade, concorda-se que a disponibilização de áreas públicas é uma saída para ampliar as iniciativas de agroecologia.

Por fim, destaca-se a pouca interação entre o Município e o Governo Federal. A principal relação se dá por meio de emendas parlamentares de um deputado federal e um senador que foram usadas, primeiramente, para estruturar a própria sede da SEAU e, depois, para implantar a infraestrutura do Sítio Agroecológico da Prefeitura. A equipe da SEAU relata ainda que foi perdida uma oportunidade de aderir a um convênio com o Ministério do Meio Ambiente, por causa de dificuldades internas com trâmites burocráticos.

### III. RIO DE JANEIRO

O programa Hortas Cariocas está centrado na SMAC e atua em parceria com a SME para a modalidade das hortas escolares, que conta com a colaboração dos diretores de escolas e de equipes para sua implementação. As entrevistas coletadas apontaram para um alinhamento também com a equipe da Coordenação de Segurança Alimentar da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS).

Entretanto, diferentes entrevistados relataram conflitos relacionadas à regulação do uso do solo e proteção ambiental do município. O primeiro ponto levantado diz respeito à classificação de todo o território do município como urbano. O especialista em planejamento urbano aponta que essa é uma política adotada desde 1975 e que, embora haja uma reivindicação importante dos agricultores situados nas zonas AP-4 e AP-5, dificilmente será revertida. Desde 2019, está em debate a revisão do Plano Diretor do Município. Em 2021, o Executivo municipal enviou um Projeto de Lei Complementar (PLC) para a Câmara dos Vereadores e, desde então, o PLC recebeu emendas e foi objeto de audiências e discussões públicas. As alterações previstas que dizem respeito à agricultura urbana são discutidas mais adiante neste relatório.

O segundo ponto levantado é a cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que está relacionada ao macrozoneamento urbano do município. Uma das pessoas entrevistadas (C6) comenta que a cobrança do imposto pode inviabilizar a atividade:

a prefeitura às vezes quer cobrar IPTU, aí inviabiliza completamente [a atividade do agricultor] porque o IPTU é [da ordem de] 10 mil reais. Como é que você vai fazer agricultura e pagar 10 mil reais de IPTU? A pressão imobiliária já é grande, a tendência é a pessoa vender. Então tem uma série de dificuldades de acesso a políticas, e não tendo acesso a políticas, as pessoas muitas vezes saem da atividade.

Segundo um outro relato (C2), a demanda de mudança do macrozoneamento para reconhecer áreas rurais no município é motivada também pela cobrança de IPTU. Os agricultores conseguem solicitar a cobrança de ITR ao invés de IPTU, mas isso depende de uma solicitação e análise caso a caso. A mudança para a zona rural permitiria aos agricultores pagarem o ITR em fluxo contínuo. O depoimento sugere que o principal ponto de veto é na Secretaria da Fazenda.

A questão da definição de solo urbano ou rural é apenas um dos múltiplos entraves enfrentados pelos agricultores para acessar as políticas públicas de agricultura familiar.

É aquela velha história, [o agricultor] não consegue ter a DAP [Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)], porque tá no espaço urbano e a leitura do técnico que emite a DAP é que se está no espaço urbano, [o agricultor] não tem direito. Aí a gente [da ONG] chama o pessoal do Ministério para dizer que pode, mas aí a EMATER local não tá preparada para emitir... então é essa lenga-lenga. [O agricultor] não consegue crédito porque não tem banco na cidade que esteja fazendo crédito para a agricultura, aí você tem que ir no município vizinho pegar crédito no banco do outro município e é difícil de conseguir porque o endereço é de outro município... (entrevista C6)

O acesso a outros programas voltados para a agricultura familiar, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), também é dificultado pela situação fundiária irregular que a maior parte dos agricultores urbanos e periurbanos se encontra. Representantes da sociedade civil comentam que são muitos os casos de hortelões e agricultores que estão há décadas ou mesmo gerações em uma certa área e não conseguem regularizar a titularidade da propriedade. Conclui-se que “as políticas para a agricultura familiar não são adequadas para a agricultura urbana. E não tem uma política específica para a agricultura urbana. Fica um vácuo ali, e isso é problemático”.

No Rio de Janeiro, a questão da regularidade das terras está também relacionada à regulação ambiental do solo. O município conta com duas Unidades de Conservação (UCs) de grandes proporções, o Parque Nacional da Tijuca e o Parque Estadual da Pedra Branca. Boa parte dos agricultores situados na Zona Oeste carioca está dentro da UC, inclusive três quilombos (“por muitos anos teve muito conflito com a unidade de conservação. Hoje em dia não tem mais tanto conflito, então o INEA [Instituto Estadual do Ambiente] reconhece. Agricultores, os quilombolas estão dentro do Conselho do Parque, mas não conseguem ter regularização das áreas”).

O conflito entre ambientalistas e agricultores (ou atores que apoiam e promovem a AUP) é considerado, em grande medida, superado. Um especialista (C2) relatou que

tinha um embate muito grande entre os ecologistas que pensavam [...] na agricultura [como] sendo o oposto em

relação à proteção ambiental. Hoje essa visão mudou bastante: eles entendem que [...] os agricultores acabam sendo uma forma de ajudar a manter as Unidades de Conservação nessas áreas que ficam mais suscetíveis aos invasores, milícia etc.

Ao menos dentro da Prefeitura, os técnicos ambientalistas entendem que algumas modalidades de agricultura podem, portanto, contribuir para viabilizar a proteção ambiental.

Parece também haver uma maior convergência entre a regulação do uso do solo e a AUP, apesar das limitações apontadas acima. O processo de revisão do Plano Diretor da cidade contemplou diálogos e sugestões de diferentes atores sociais e equipes da Prefeitura que possibilitam que o PLC nº 44-A/2021 incorpore a temática da agricultura de diferentes formas. O especialista entrevistado destacou o instrumento da Área de Especial Interesse Agrícola (AEIG) que, conforme o artigo 127, inciso VI, do PLC enviado à Câmara, é

destinada à manutenção da atividade agrícola, preferencialmente familiar e orgânica ou agroecológica e de criação de animais de pequeno porte, podendo abranger as áreas com vocação agrícola e outras impróprias à urbanização ou necessárias à manutenção do equilíbrio ambiental.

De certa forma, a criação da AEIG pretende compensar o não reconhecimento de uma zona rural no município. Não é claro, até o momento deste estudo, se a implementação desse instrumento terá esse mesmo efeito.

O PLC nº 44-A/2021 também prevê a possibilidade de utilização de áreas verdes resultantes de parcelamento do solo para hortas. Segundo o parágrafo 4º do artigo 275, “As áreas destinadas a jardins e outros espaços públicos poderão ser parcialmente convertidas em hortas agroecológicas para produção de alimentos destinados ao atendimento da população carente, dos alunos das escolas públicas e dos hospitais”. Além disso, o artigo 143 do PLC prevê a possibilidade de implantar, de forma consensuada, hortas agroecológicas (entre outros usos) em terrenos privados para cumprimento da “função socioambiental da propriedade”.

Para além dos atores formais do Governo Municipal do Rio de Janeiro, diversos relatos apontaram para a influência das milícias, do crime organizado e dos conflitos com a polícia no desenvolvimento das atividades de agricultura urbana. Dado que a maioria das hortas, tanto do programa municipal quanto da sociedade civil, estão localizadas em áreas de favelas e comunidades onde há uma forte presença desses atores, as atividades acabam inevitavelmente sendo afetadas. Segundo os entrevistados, quando há conflitos nos territórios, os hortelões não podem trabalhar, nem as equipes de assistência técnica podem visitar as áreas. Em alguns casos, há conflitos que exigem a mediação, como relatou um dos entrevistados da sociedade civil (C6): “A cidade tem

dono [...]. Tem uma das áreas [...] em que a gente estava trabalhando e que o dono do pedaço resolveu encerrar com o projeto, com as mulheres, porque ele queria que tudo passasse por ele. Ele queria ser o protagonista de tudo.” O caso da horta de Manginhos é também ilustrativo dessa relação com a governança informal: a horta foi implantada em uma área onde era realizado tráfico e consumo de drogas. Alguns dos participantes do programa relatam ter encontrado na horta uma saída do crime.<sup>10</sup>

#### IV. NOTAS COMPARATIVAS

Com relação às interações com outros órgãos do Governo Municipal, em todos os casos, destaca-se o contato mais frequente com as secretarias de educação e meio ambiente. Em Curitiba, a relação com a Educação é mais estabelecida e produtiva, enquanto em Recife ainda é frágil e enfrenta dificuldades. Por outro lado, a relação com o Meio Ambiente em Curitiba é mais conflituosa, enquanto em Recife e no Rio de Janeiro há mais harmonia – inclusive, na capital fluminense, o programa de hortas é realizado exatamente pela Secretaria de Meio Ambiente. De qualquer forma, nos três municípios foi mencionada a importância de diretrizes claras para a implantação de hortas, sobretudo em terrenos públicos, para facilitar a relação com demais órgãos da Prefeitura.

Em Recife, a falta de diretrizes dificulta a implantação de hortas em escolas, enquanto em Curitiba, os gestores mencionam que a aprovação da Lei de Agricultura Urbana, que permite a destinação de terrenos públicos para hortas, facilitou os processos de tramitação interna entre as secretarias para a aprovação desse uso.

As relações mais conflituosas, em geral, se dão com os órgãos que impõem restrições a determinadas formas de uso do solo: em Curitiba, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente oferece resistência à implantação de hortas em áreas de proteção ambiental, no Rio de Janeiro, apesar do recente reconhecimento de certas modalidades de agricultura como aliadas da preservação, unidades produtivas em áreas de proteção ambiental enfrentam dificuldades para regularizar sua situação fundiária. Em Recife, por fim, as políticas de proteção ao patrimônio histórico, artístico e cultural impõem limitações à implantação de hortas junto a edificações ou praças tombadas. Já as interações com os Governos Estadual e Federal revelaram-se pontuais, com recursos advindos de editais do Governo do Estado do Paraná ou do Governo Federal (no caso de Curitiba) ou ainda de emendas parlamentares (no caso de Recife), para custear a implantação de novas hortas e investimentos em infraestrutura.

---

<sup>10</sup> Depoimentos registrados pela Folha de São Paulo e Deutsche Welle:  
[https://www.youtube.com/watch?v=g\\_ujyVz8no](https://www.youtube.com/watch?v=g_ujyVz8no)  
<https://www.youtube.com/watch?v=rpAwCCQir04>

## 6.

# Temas de debate

Nesta seção, serão realizadas breves reflexões sobre temas e discussões mais específicos que emergiram a partir das entrevistas e que podem ter implicações diretas no andamento do conjunto da pesquisa, considerando seu objetivo final de desenho de uma política federal de apoio às hortas urbanas.

### I. CONCEITO DE AGRICULTURA URBANA

A definição conceitual, ou a escolha do termo para designar a prática de cultivo de hortas urbanas, não é consensual. No caso de Curitiba, a fala dos entrevistados revelou que há uma distinção clara entre “agricultura urbana” e “agricultura familiar”. A agricultura urbana corresponderia àquela de menor escala, inserida no tecido urbano e majoritariamente destinada ao autoconsumo, enquanto a agricultura familiar seria aquela com uma escala um pouco maior, localizada nos territórios rurais no entorno da ocupação urbana e com produção para venda.

Nesse sentido, o termo “agricultura periurbana” se assemelha mais à definição de “agricultura familiar” do que de “agricultura urbana”, o que torna complexa a fusão normalmente encontrada em políticas públicas entre agricultura urbana e periurbana. O mesmo foi percebido nos relatos obtidos no município do Rio de Janeiro: existe uma distinção clara entre as hortas urbanas, sejam elas promovidas pela Prefeitura ou pela sociedade civil, e a agricultura familiar ou periurbana localizada na Zona Oeste do município, em territórios de paisagem rural. Para além disso, entrevistados apontaram que a categoria de agricultura familiar utilizada nas políticas públicas federais não se enquadra exatamente no contexto urbano e periurbano, não existindo uma categoria apropriada.

Já no caso de Recife, o debate conceitual se revelou na resistência dos entrevistados ao uso do termo “hortas urbanas”. Para alguns deles, a palavra “horta” sugere que a agricultura urbana se restringe à horticultura, não incluindo outras práticas comuns no município, como o cultivo de plantas medicinais ou práticas incentivadas pela Prefeitura que contribuem em maior escala para a segurança alimentar (roçados, pomares) e

oferecem benefícios ambientais (sistemas agroflorestais). Portanto, a ideia de “hortas urbanas” não seria representativa da diversidade de práticas de agricultura urbana na região, potencialmente limitando a construção de uma aliança e reconhecimento mais amplo de atividades. Na mesma linha, no Rio de Janeiro foram destacadas as práticas de quintais produtivos e agroflorestas urbanas, que não necessariamente se configuram como hortas.

## II. AGRICULTURA URBANA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A agricultura urbana pode contribuir para a promoção da segurança alimentar e nutricional diretamente, por meio da produção de alimentos, ou indiretamente, por meio da educação alimentar. Na avaliação dos entrevistados, as políticas de fomento a hortas urbanas em Curitiba e Recife contribuem principalmente da segunda forma, ao incentivar hábitos saudáveis de alimentação para os diferentes públicos engajados com hortas escolares, institucionais e comunitárias, além de outros ganhos relacionados à socialização, valorização de culturas tradicionais, bem-estar e saúde mental.

Alguns entrevistados expressaram ceticismo quanto ao papel da agricultura urbana no combate à fome, devido à baixa capacidade de produção de alimentos e ao seu sistema de destinação. Mesmo aqueles que apostam nesse potencial, reconhecem as dificuldades de incrementos na produtividade, bem como os aspectos distribuição.

Em geral, a produção é prioritariamente utilizada para autoconsumo (com algumas exceções como a da horticultura praticada nas imediações do CEASA-PE). Ainda que os hortelões, em sua maioria, sejam parte de um grupo social de menor renda, não correspondem necessariamente à população mais afetada pela insegurança alimentar e pela fome: em Recife, parece existir uma correspondência, considerando as hortas em comunidades, porém, em Curitiba, os entrevistados destacaram grupos particularmente vulneráveis não atingidos pela política de apoio às hortas urbanas, como mães-solo, população de rua, imigrantes e egressos do sistema prisional.

A dedicação à agricultura urbana requer tempo e é feita, muitas vezes, com mão de obra voluntária, o que tenderia a afastar a população com maior urgência de consumo. Assim, para que a agricultura urbana contribua de forma mais expressiva para o combate à fome, seria necessária uma produção em maior volume a ser distribuída para a população mais vulnerável – ou encontrar meios de incorporar a população mais vulnerável como produtores, a partir de outro desenho de política pública.

O objetivo de combate à fome foi expresso apenas na capital pernambucana, e o modelo aventado pelos gestores municipais para alcançar uma produção mais expressiva e distribuí-la é a remuneração direta dos hortelões. Esse é justamente o desenho da modalidade de hortas comunitárias do programa municipal do Rio de Janeiro, que busca

envolver as comunidades mais vulneráveis na produção de alimentos para distribuição local. O caso carioca, inclusive, serve de contraponto para as observações anteriores, pois não foi observado o mesmo ceticismo quanto à capacidade produtiva das hortas, ao contrário, diversos entrevistados ressaltaram esse potencial, especialmente quando combinada à atividade remunerada e assistência técnica.

Quanto à contribuição das hortas urbanas para a educação ambiental e alimentar, os relatos convergem entre si, ressaltando a agricultura urbana como parte fundamental para uma transformação mais ampla do sistema alimentar.

### III. AGRICULTURA URBANA E PLANEJAMENTO URBANO

O tema da agricultura urbana passou muito tempo sem nenhuma visibilidade no âmbito do planejamento urbano. Os instrumentos de ordenamento do território não reconhecem a produção agrícola como uma categoria de uso do solo urbano (em Curitiba, apenas recentemente, em sua nova legislação de zoneamento de 2019-2020, há previsão de uso “agroindustrial”, de acordo com entrevistado A4). Curitiba, Recife e Rio de Janeiro são municípios que contam apenas com território classificado como urbano, o que contribui para inviabilizar atividades associadas ao meio rural e territórios com características rurais ou periurbanas. Na visão dos especialistas consultados, a regulação do uso do solo não cria impedimentos para a instalação de atividades agropecuárias no território urbano, mas tampouco existem incentivos para isso. Ainda assim, a classificação do solo como urbano tem consequências indiretas: a localização em solo urbano normalmente é um empecilho para a adesão ao PRONAF e os municípios em geral cobram IPTU de lotes urbanos, de forma que os agricultores precisam solicitar isenção. Tais fatores têm impacto significativo para unidades produtivas autônomas no âmbito da agricultura periurbana praticada em áreas particulares de maior porte que as hortas urbanas.

Em todos os casos, os atores vinculados à segurança alimentar e à agricultura urbana têm buscado avançar nessa agenda durante os processos de revisão dos instrumentos de planejamento (planos diretores e leis de uso, ocupação e parcelamento do solo), com mais ou menos sucesso.

Em Curitiba, há a obrigatoriedade de revisão do Plano Diretor até 2025, portanto, os gestores públicos que defendem a pauta da agricultura urbana estão mobilizando-se, junto à sociedade civil, para inserir o tema no processo de revisão.

Já em Recife, embora membros da sociedade civil tenham debatido o restabelecimento de uma zona rural na cidade, o recém-revisado Plano Diretor mantém o zoneamento urbano e faz apenas uma referência a hortas urbanas<sup>11</sup>.

No Rio de Janeiro, o Plano Diretor está em processo de revisão, e atores da sociedade civil estão mobilizados nas discussões, na tentativa de avançar a pauta da AUP. O tema também foi debatido internamente na prefeitura, e a primeira versão do PLC contempla instrumentos que buscam incentivar a agricultura urbana, embora não tenha sido atendida a principal reivindicação dos agricultores familiares – de reconhecer territórios rurais no município.

A despeito da pouca relevância que a agricultura urbana teve para o setor de planejamento urbano, os especialistas consultados avaliam que isso deveria ser reconsiderado, destacando o papel que a atividade pode cumprir para destinar áreas que não são passíveis de ocupação por usos mais intensivos e que podem acabar sendo ocupadas irregularmente, a exemplo das áreas de risco ou dos espaços lindeiros a áreas de proteção ambiental.

Os especialistas consultados vislumbram possibilidades para criar incentivos para implantação de hortas urbanas em áreas particulares e, principalmente, públicas. Entre os instrumentos mencionados que poderiam incorporar incentivos para o setor privado estão o IPTU verde e parâmetros de regulação da ocupação do solo (em São Paulo, denominados quota ambiental, em Recife, taxa de contribuição ambiental). Ainda assim, a principal oportunidade vislumbrada pelos entrevistados consultados se dá em áreas públicas, uma vez que os Municípios (bem como os outros níveis de governo) normalmente dispõem de um parque imobiliário que não é totalmente utilizado e poderiam ceder tais áreas para hortas urbanas até que sejam eventualmente reivindicadas para outros usos. Para que isso seja possível, no entanto, é necessário o conhecimento das áreas públicas municipais e uma concertação interna à Prefeitura para que seja feita essa concessão por determinados períodos para grupos, associações ou entidades interessadas em operar hortas urbanas.

Enquanto Recife reflete a realidade da maior parte dos municípios brasileiros, em que não há uma gestão estruturada do patrimônio público, Curitiba se destaca por efetivar exatamente esse modelo. A capital paranaense possui uma unidade dedicada à gestão do patrimônio imobiliário municipal (junto à Secretaria de Administração, Gestão de Pessoal e Tecnologia da Informação) e legislação municipal que assegura

o direito à utilização de espaços públicos e privados, por pessoas físicas e jurídicas, para o desenvolvimento de

---

<sup>11</sup> “Art. 167. A política urbana de saneamento ambiental observará as seguintes diretrizes: [...] XL - definir mecanismos de fomento para o uso do solo compatível com áreas de interesse para drenagem como parques, área de recreação e lazer, hortas comunitárias e manutenção da vegetação nativa”. Lei Complementar nº 2, de 23 de abril de 2021. Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a Lei Municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008.

atividades de agricultura urbana como práticas relacionadas aos processos de segurança e soberania alimentar, à manutenção e incremento da qualidade de vida, bem como à democratização de práticas e espaços, servindo tanto para o abastecimento do Município quanto à educação da população.<sup>12</sup>

A capital fluminense, por sua vez, possui uma unidade de gestão do patrimônio público municipal, que dá conta de uma parte das terras públicas, uma vez que há grandes áreas de propriedade federal. Entretanto, a atuação do órgão foi comparada a uma imobiliária, uma vez que é mais voltada para a geração de recursos para o Município, não para o desenvolvimento de projetos com função social.

---

<sup>12</sup> Lei nº 15.300 de 28 de setembro de 2018. Autoriza a ocupação de espaços públicos e privados para o desenvolvimento de atividades de agricultura urbana.

## 7.

# Considerações para uma política federal de agricultura urbana

A análise das entrevistas e dos documentos sobre as políticas públicas de fomento a hortas urbanas em Curitiba, Recife e Rio de Janeiro aponta para uma série de desafios e oportunidades a serem considerados no desenho de uma política pública federal. Os desafios podem ser relacionados a três categorias: (i) definição de agricultura urbana e seus objetivos; (ii) sustentabilidade das hortas urbanas e do apoio fornecido pelas prefeituras; e (iii) gestão e monitoramento das hortas.

O primeiro ponto refere-se à categoria “hortas urbanas”, que não necessariamente abarca a diversidade de práticas produtivas possíveis (e eventualmente desejáveis) nas cidades. O desafio para uma política federal está, portanto, na definição de uma ou mais categorias que reconheçam os múltiplos propósitos (Educação Ambiental, produção de alimentos para comercialização ou autoconsumo, engajamento comunitário, ativismo etc.) e nas respectivas formas de organização (familiar, comunitária, coletiva etc.) e de cultivo (horticultura, lavouras permanentes ou temporárias, sistemas agroflorestais, piscicultura etc.) associados. O reconhecimento dessa diversidade de tipos de agricultura e propósitos implica uma possível diversificação de linhas de ação para uma política federal voltada para a agricultura urbana.

A sustentabilidade das hortas e do apoio providenciado pelas prefeituras também é um ponto crítico. O modelo baseado em mão de obra voluntária tem limites quanto ao engajamento dos atores locais, e a descontinuidade das hortas é uma preocupação constante das prefeituras. Uma política federal deve considerar as vantagens e as desvantagens de modelos de agricultura urbana autossustentáveis (baseados na comercialização, por exemplo) ou sustentados pelo poder público, setor privado e/ou organizações sociais. O caso carioca se destaca pela destinação de recursos para compensação financeira dos hortelões, o que potencializa a manutenção das hortas e a sua capacidade produtiva. Além disso, destaca-se que parcerias anteriores dos Municípios com o Governo Federal foram intermitentes, por meio de projetos e editais,

contribuindo principalmente para a implantação de infraestrutura. A importância de investimentos desse tipo (em equipamentos, maquinário, cisternas, insumos etc.) é inegável, porém, é importante destacar sua insuficiência diante das dificuldades de manutenção de hortas urbanas. As pequenas equipes e os recursos limitados dedicados à agricultura urbana nas prefeituras também evidenciam limites quanto ao apoio técnico e material fornecidos.

O terceiro conjunto de desafios está relacionado à gestão e ao monitoramento das hortas. As hortas comunitárias e institucionais (inclusive as escolares) são operadas por colaboradores voluntários, e as prefeituras costumam depender da mobilização desses atores para a implantação de hortas. O desafio, então, é criar mecanismos de reconhecimento de iniciativas e grupos existentes ou de fomento a novos grupos responsáveis pelas hortas, bem como de estabelecimento dessas parcerias e monitoramento. As iniciativas do município de Recife, de criar cursos para fomentar grupos dedicados à agricultura urbana e de estabelecer parcerias com agentes comunitários para implantação e replicação de iniciativas agroecológicas, destacam-se como boas práticas nesse aspecto. No caso do Rio de Janeiro, a utilização de recursos públicos para remunerar os hortelões tem gerado discussões quanto à necessidade de adotar mecanismos mais precisos de monitoramento do programa. Para além de possibilitar um maior controle, o monitoramento pode auxiliar na avaliação dos resultados do programa e, eventualmente, em seu aprimoramento.

Um segundo desafio nesse sentido se refere à disponibilidade de terras para a atividade. A maior disponibilidade de terras públicas é uma oportunidade para a implantação de hortas urbanas, porém, os municípios (com poucas exceções) normalmente não dispõem de estruturas governamentais dedicadas à gestão de áreas públicas. O caso curitibano se destaca nesse quesito, aliando uma gestão estruturada de áreas públicas e mecanismos legais e administrativos, que garante o uso para hortas urbanas.

Complementarmente a esses pontos, há ainda o desafio de fomentar mais pesquisas sobre o tema, que permitam justamente diversificar, expandir e aumentar a produtividade das práticas de agricultura urbana. Assim, haveria uma oportunidade interessante para o desenho de uma política pública federal, considerando a existência de um amplo sistema de ensino superior público e de instituições de financiamento à pesquisa. A partir desses veículos, seria possível incentivar linhas de investigação a respeito dos cultivos urbanos, sua diversificação, especificidades locais e formas de torná-los mais eficientes e produtivos. Tais pesquisas poderiam se associar, ainda, à formação dos funcionários públicos que cumprem funções de assistência técnica.

Por fim, vale destacar algumas oportunidades identificadas nos estudos de caso que podem contribuir para uma política federal voltada à agricultura urbana. Em Curitiba e Recife, existem estruturas produtivas próprias da Prefeitura (Fazendas Urbanas de Curitiba, Sítio Agroecológico de Recife). Tais estruturas gerenciadas pelo próprio Executivo municipal (no caso de Recife, implantadas com recursos do Legislativo federal) têm um papel complementar ao das hortas institucionais, escolares e comunitárias gerenciadas por terceiros. Além de serem centros de formação e

educação, essas unidades têm uma produção própria de alimentos e de insumos (sementes, composto, mudas, entre outros) que podem ser utilizados na própria unidade (e, a depender da escala, para outras hortas na cidade). Os pátios de compostagem municipais, associados ou não a fazendas urbanas (como no caso carioca), utilizam os resíduos orgânicos municipais para a produção de composto, que podem gerar insumos em maior escala. Assim, a implantação de estruturas produtivas municipais – focadas na produção de insumos ou na produção agrícola propriamente dita – pode contribuir para uma maior sensibilização, educação e treinamento da população e, eventualmente, uma produção maior de alimentos e para o acesso a insumos a baixos custos, para além dos benefícios ambientais dessa economia circular.

Dessa forma, a cessão de áreas públicas pode ser uma oportunidade de impulsionar a agricultura urbana. Apesar dos desafios relacionados ao conhecimento e à gestão do patrimônio público, tanto em nível municipal como federal, a implantação de hortas em áreas públicas aparece como a principal alternativa, pelo potencial de impulsionar a atividade. Destacam-se as possibilidades de implantar hortas em locais onde normalmente não são permitidos outros usos, como sob linhas de alta tensão, em áreas de servidão de forma geral ou de risco e em áreas públicas temporariamente não utilizadas, até que venham a ser destinadas a equipamentos públicos ou outros usos.

## Parte II: Delineamento de estratégias para fomento de AUP

### 8.

## Introdução à Parte II

A Parte II deste relatório tem como objetivo apresentar propostas de avanço para a política federal de fomento à AUP, por meio do delineamento de estratégias prioritárias.

Cabe reforçar que tais propostas emergem de um trabalho de síntese entre as abordagens “de cima para baixo” (os estudos de caso da Linha de Ação 1, relatados na Parte I deste relatório) e “de baixo para cima” (o mapeamento de políticas públicas federais conduzido na Linha de Ação 2), como será relatado nos comentários metodológicos seguir.

A ideia de traçar estratégias prioritárias está fundamentada em um objetivo de ir além da formulação de recomendações genéricas e indicações de boas práticas, propondo ativamente um encadeamento de ações condizentes com a superação dos entraves identificados, por meio de iniciativas diretamente implementáveis, baseadas nas oportunidades e nos instrumentos já existentes a nível federal.

Para tanto, a seção 9 reforça considerações metodológicas que informam a construção das propostas aqui discutidas, em especial a sistematização de macroquestões identificadas ao longo do projeto pelas equipes do ZeroCem e do Instituto Escolhas, que direcionam a identificação de objetivos prioritários de fomento. A seção 10 sistematiza esses objetivos e os traduz em um conjunto de ações, que servirão como base para as estratégias propostas.

As demais seções focam no detalhamento das estratégias prioritárias, detalhando seus objetivos específicos, conteúdo, interlocutores e beneficiários. Ao final, uma seção específica traçará comentários sobre o impacto transversal do tema de governança em relação ao fomento de iniciativas de AUP, seguida de uma breve conclusão.

## 9.

# Metodologia da Parte II

O conteúdo a ser trabalhado nesta Parte II, em termos de propostas de ações e estratégias de fomento, é resultado da conjunção entre as questões identificadas nas experiências municipais de agricultura urbana e periurbana (com base nos estudos de caso da Linha de Ação 1) e os entraves e as potencialidades detectados a partir do mapeamento e da análise de políticas públicas federais de AUP (Linha de Ação 2).

Cabe indicar que, por meio do trabalho de diagnóstico de políticas conduzido na Linha de Ação 2, foi possível identificar uma multiplicidade de estratégias e instrumentos, situados em diversas pastas e órgãos do Governo Federal, que incidem, de maneira direta ou indireta, sobre os objetivos associados à pauta de AUP, reforçando a premissa multifinalitária do tema. Nesse diapasão, a referência vai desde as iniciativas de fomento adotadas pela Coordenadoria do Programa Nacional de AUP, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social, e os programas de apoio ao produtor do Ministério do Desenvolvimento Agrário, até os projetos de Educação Ambiental pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e os esforços de proteção ambiental em meios urbanos, por parte do Ministério do Meio Ambiente.

Assim, este levantamento também subscreveu a premissa da posição estratégica ocupada pelo Governo Federal quanto à potencial contribuição para o avanço da política pública de fomento à AUP, mesmo que sejam iniciativas que se concretizem na esfera local. Cabe reforçar que o Governo Federal publicou o Decreto nº 11.700/2023, que criou o Programa Nacional de AUP, afirmando interesse no avanço da pauta.

Em termos diretos, foi identificada na esfera federal a capacidade de realizar múltiplos papéis de apoio e de incentivo à ampliação e à qualificação das práticas de AUP, pautado em uma lógica intersetorial, elucidada pela intersecção de objetivos entre múltiplas pastas.

Em primeiro lugar, percebe-se uma dimensão de coordenação e concepção de diretrizes, que diz respeito ao potencial do Governo Federal de definir ações e estratégias prioritárias para o fomento em dimensão nacional. Esse papel se bifurca em

duas vertentes: a contribuição para o avanço do tratamento normativo, que pode fixar princípios, objetivos e diretrizes para políticas e programas nacionais; e o fomento por meio da estruturação de projetos programáticos direcionados aos municípios do país.

Em segundo lugar, detecta-se no Governo Federal o ferramental de consolidação de conhecimento e sistematização de informação para difusão nos municípios e demais agentes estratégicos dentro da política de AUP. Por fim, há a capacidade de financiamento pela União, seja por meio de recursos orçamentários próprios, seja por meio da mobilização de atores privados.

Dessa forma, o trabalho da Linha de Ação 2 agrega uma outra perspectiva ao relato dos estudos de caso, explicitado na Parte I do presente relatório. Isso reforça que a metodologia pensada para o trabalho foi centrada na complementação entre um esforço de levantamento de campo e análise “de baixo para cima”, focados na experiência dos municípios selecionados, e o exame do potencial “de cima para baixo” de articulação do Governo Federal. Foi essa combinação de perspectivas que permitiu o alinhamento dos temas centrais discutidos no presente relatório, informando as propostas de estratégias que serão abordadas nesta Parte II.

Da congregação das duas abordagens, foi possível identificar um rol de macroquestões que conformam o quadro nacional de fomento à AUP. Esses aspectos centrais de interesse podem ser sumarizados em três principais tópicos:

- o acesso à terra e a forma de inserção da temática de AUP nas dinâmicas de planejamento urbano e gestão do uso do solo, sobretudo a nível municipal;
- a dimensão de financiamento das estratégias de fomento, que se conecta com as preocupações de acesso a insumos e serviços de apoio e com a questão de infraestrutura física, gerencial e produtiva da AUP nos territórios locais; e
- a temática dos arranjos de governança.

Cabe ainda abrir um parêntese ressaltando que os temas aqui destacados não exaurem todas as dimensões envolvidas no universo de práticas de AUP, em especial porque existem questões eminentemente técnicas em relação às formas da produção que, no presente estudo, foram lideradas pela equipe da EcoRural. Portanto, as macroquestões descritas acima são um recorte que diz respeito à expertise do ZeroCem, no exame do planejamento urbano e da articulação institucional de políticas públicas, informado pelo acúmulo de dados e informações obtidos no trabalho de levantamento.

A delimitação dessas macroquestões é apoiada na premissa de que são elementos essenciais para auxiliar na superação dos entraves existentes à implementação e à qualificação da produção de AUP e para a expansão de uma política federal de fomento que atinja objetivos concretos e implementáveis, sobretudo no tocante à segurança

alimentar e nutricional. São, portanto, perspectivas que se complementam e estabelecem sinergias entre si.

A partir do conjunto de três macroquestões, o quadro abaixo apresenta uma sistematização dos problemas e entraves identificados a partir do levantamento do ZeroCem, assim como oportunidades e potenciais instrumentos de incidência.

**Quadro 1. Macroquestões: problemas e entraves; oportunidades e instrumentos.**

<b>Macroquestões</b>	<b>Problemas e entraves identificados</b>	<b>Oportunidades e instrumentos existentes</b>
<p>Acesso à terra e gestão do uso do solo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Dificuldade no mapeamento e categorização de espaços urbanos que podem ser potencialmente destinados a práticas de AUP, considerando uma tipologia ampla de terrenos públicos e privados.</li> <li>● Ausência de mecanismos de gestão de terras públicas e de áreas verdes e livres (AVLs) nas cidades brasileiras.</li> <li>● Insegurança jurídica quanto ao enquadramento das atividades da AUP nos regulamentos municipais de planejamento urbano e gestão de uso do solo, com entraves associados à posse e regularidade do uso da terra, situação cadastral e cobrança de IPTU.</li> <li>● Ausência de instrumentos de incentivo à destinação de terras públicas e privadas para práticas de AUP.</li> <li>● Insegurança de autoridades municipais quanto aos possíveis instrumentos adequados para autorização, cessão e/ou permissão de terras públicas e privadas a terceiros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ferramenta do Cadastro Ambiental Urbano, da Secretaria do Meio Ambiente Urbano – Ministério do Meio Ambiente (MMA) –, que cumpre funções de cadastramento e categorização de áreas verdes urbanas.</li> <li>● Projetos de lei em curso sobre política de AUP (em especial PLC 182/2017) que dispõem em seu texto a importância de previsão e enquadramento da AUP nos instrumentos de planejamento urbano.</li> <li>● Entendimento do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), indicando que, no conflito entre cobrança de IPTU e ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural), deve prevalecer critério de uso do solo.</li> <li>● Identificação de instrumentos urbanísticos locais relacionados a objetivos socioambientais que podem ser associados ao fomento à AUP, como o Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (SAPAVEL), quota ambiental, IPTU verde, entre outros.</li> <li>● Acúmulo de conhecimento da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) quanto a instrumentos jurídicos de cessão, permissão e autorização de uso.</li> <li>● Instrumentos de parceria, previstos no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC – Lei nº 13.019/2014).</li> </ul>
<p>Financiamento e conexão com desafios de</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Unidades de produção têm baixo ou nenhum acesso a insumos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Desenvolvimento de novos editais pelo Governo Federal, que</li> </ul>



<p>qualificação de infraestrutura, fornecimento de insumos e serviços de apoio</p>	<p>(sementes, adubo, mudas e fertilizantes) e maquinário.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Onerosidade dos insumos frente aos custos necessários para produção.</li> <li>● Unidades de produção têm dificuldade de acesso a uma assistência técnica que contemple os desafios próprios da produção nos ambientes urbano e periurbano.</li> <li>● Unidades de produção têm poucos recursos para implantar infraestrutura de cultivo, iniciar atividades e garantir mão de obra durante a produção.</li> <li>● Entraves no repasse de recursos do Governo Federal a iniciativas locais de AUP, em razão de problemas na execução de instrumentos contratuais de convênio pelos Municípios.</li> </ul>	<p>estruturam repasse de recursos a Municípios para atividades relacionadas a AUP, como compostagem (iniciativa do MMA) e programa Periferia Viva, liderado pela Secretaria Nacional de Periferias do Ministério das Cidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Histórico de emendas parlamentares que destinaram recursos a iniciativas de AUP.</li> <li>● Interesse do setor privado em apoiar iniciativas socioambientais em territórios, em razão de compromissos de ESG.</li> </ul>
<p>Governança</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Dificuldades na articulação intersetorial entre diversas pastas e órgãos do Governo Federal com políticas conexas à AUP.</li> <li>● Dificuldade na articulação interfederativa entre União e Municípios, com entraves associados à inexistência de órgãos locais próprios para coordenar as iniciativas de AUP.</li> <li>● Desafio de conceber iniciativas de AUP a nível municipal como estratégias intersetoriais, que conectam outros temas da gestão local, como resíduos sólidos, planejamento urbano e proteção de áreas verdes.</li> <li>● Desafios para garantir a permeabilidade da política federal de AUP frente à sociedade civil e estimular o associativismo das iniciativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Novo Decreto Federal que reformula o Programa Nacional de AUP (Decreto nº 11.700/2023) e cria o Grupo de Trabalho intersetorial.</li> <li>● Consolidação de instrumentos de parceria com entidades do terceiro setor, a partir do MROSC (Lei nº 13.019/2014).</li> </ul>



## 10. Objetivos estratégicos e conjunto de ações

Com base no quadro acima, foram definidos os seguintes objetivos estratégicos, que dialogam com as macroquestões brevemente discutidas:

- Expandir o acesso à terra para iniciativas de AUP.
- Promover, de forma territorializada e pouco onerosa, o acesso a insumos necessários à produção.
- Fortalecer estratégias de financiamento para direcionamento de recursos para iniciativas de AUP.
- Qualificar instrumentos de governança, de forma intersetorial, interfederativa e permeável à sociedade civil.

Com base nesses objetivos, é possível propor um conjunto de ações, cuja formulação leva em consideração os entraves e as oportunidades apontados acima. No Quadro 2, essas ações são listadas de acordo com os macro-objetivos com que estão relacionadas: acesso à terra, acesso a insumos e financiamento. O tema da governança, por sua vez, será discutido mais demoradamente na próxima seção (10.1).

### Quadro 2. Ações de fomento à AUP.

Ações associadas ao acesso à terra e gestão do uso do solo
1. Consolidação de instrumento de cadastro e classificação dos espaços urbanos de acordo com o potencial de destinação à AUP.
2. Concepção de ferramenta digital de conexão ( <i>matching</i> ) entre agricultores urbanos interessados e terrenos disponíveis para cultivo.
3. Formulação de orientações específicas, em alinhamento com legislação de Unidades de Conservação (UCs), para possibilitar regimes de manejo sustentável e agrofloresta associados à AUP em UCs localizadas em perímetros urbanos.
4. Formulação de orientações específicas para o aproveitamento de espaços que sejam customizadas em função das categorias definidas no Sistema Nacional de Áreas Verdes

Urbanas e no Programa Nacional para Áreas Verdes Urbanas.

5. Articulação junto a órgãos de patrimônio federais, estaduais e municipais para a destinação de terrenos públicos ociosos ou subutilizados para estratégias de AUP, ainda que de forma temporária.
6. Formulação de diretrizes e articulação com órgãos responsáveis para o aproveitamento de espaços não edificáveis originários da implantação de redes de infraestrutura em área urbana e periurbana.
7. Formulação de diretrizes e articulação com órgãos responsáveis para o aproveitamento de espaços livres em imóveis ocupados por instituições públicas e serviços públicos diversos, como escolas, UBSs e CRASS.
8. Sistematização de orientações aos Municípios e elaboração de modelos de instrumentos de permissão, cessão e autorização de uso de terrenos públicos e privados.
9. Inserção de diretrizes de fomento à AUP no programa Periferia Viva.
10. Inserção de diretrizes de fomento à AUP no programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).
11. Estímulo à articulação intermunicipal para disponibilização de terras à AUP, especialmente em regiões metropolitanas.
12. Articulação de AUP com estratégias de redução de áreas de risco.
13. Sistematização de orientações de caráter urbanístico e de planejamento urbano aos municípios, de modo a inserir o tratamento de AUP nos planos diretores municipais, de forma associada ao cumprimento da função social da propriedade.
14. Comunicação de estratégias de associação do fomento à AUP a instrumentos urbanísticos, como Parcelamento, Edificação e Uso Compulsórios (PEUC), Transferência do Direito de Construir (TDC), entre outros.
15. Articulação com Municípios para o afastamento da cobrança de IPTU, em razão da pacificação do entendimento sobre legitimidade da cobrança de ITR para unidades produtivas urbanas.

#### **Ações associadas ao acesso a insumos**

16. Concepção de modelo de equipamento local de apoio com caráter modular (Agroponto) contemplando distintas articulações entre as seguintes de atividades de suporte: produção de insumos – compostagem, sementes e mudas; guarda e empréstimo de maquinário e ferramentas; espaço para assistência técnica, cooperativismo e cozinha solidária.
17. Estímulo à articulação entre estratégias de AUP e a gestão de resíduos sólidos nos Municípios.

#### **Ações associadas ao financiamento**

18. Qualificação do fluxo de editais e convênios para coordenação de repasses de recursos a Municípios, buscando maior efetividade na implementação.
19. Estabelecimento de campanha para recebimento de patrocínio de empresas privadas.
20. Modelagem de estratégias locais de financiamento de equipamentos de suporte à AUP.
21. Modelagem de estratégias de consorciamento entre Municípios para iniciativas de AUP.
22. Estabelecimento de linhas de crédito próprias para AUP.

A partir dessa lista de ações pontuais, a Parte II deste estudo seguirá com a proposta e o detalhamento de um conjunto de estratégias prioritárias, que buscam promover um encadeamento entre as iniciativas identificadas acima, de modo a potencializar e viabilizar o seu impacto de forma concreta. O conjunto de ações se encontra sistematizado no Anexo 1.

Cada estratégia será apresentada seguindo um mesmo formato: (i) contexto de incidência; (ii) enunciação dos objetivos específicos; (iii) detalhamento do conteúdo; (iv) identificação dos atores participantes; (v) identificação dos destinatários; e (vi) identificação do seu possível alinhamento com estratégias legislativas em curso.

Neste último ponto, foi uma opção da equipe de trabalho abordar a questão legislativa de forma distribuída ao longo do texto, correspondendo cada situação a potenciais estratégias normativas em curso. O projeto de lei mais avançado sobre a regulação de AUP até o momento da elaboração deste estudo é o PLC 182/2017, do Deputado Padre João (PT-MG)<sup>13</sup>, cuja estrutura serviu como base para os comentários aqui formulados.

Outra dimensão que aparece de forma transversal é a da governança, conforme será discutido a seguir.

## I. DIMENSÃO TRANSVERSAL DA GOVERNANÇA

Como elemento central para a coordenação e a estruturação do desenvolvimento das ações descritas no Quadro 2 está a temática da governança, uma vez que a condução das estratégias depende dos fluxos e das conexões estabelecidos entre múltiplos atores, desde a centralidade do Governo Federal até os agentes locais, atuando em âmbito municipal.

---

<sup>13</sup> Para informações mais atualizadas sobre a tramitação:  
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132006n>

Portanto, caracterizamos a governança de estratégias de AUP como necessariamente intersetorial, interfederativa e permeável aos atores da sociedade civil.

Ela é intersetorial porque há uma conjunção de áreas de políticas públicas relacionadas ao fomento à AUP, como meio ambiente, resíduos sólidos, desenvolvimento agrário, geração de emprego e renda e o próprio planejamento urbano. O mapeamento desenvolvido anteriormente neste relatório já revelou como múltiplas pastas ministeriais interagem, de maneira mais ou menos direta, com questões próximas à pauta de agricultura urbana.

Assim, a perspectiva intersetorial é cumulada à lente interfederativa, que, por sua vez, reflete a necessidade de arranjos de coordenação entre distintos níveis de governo e a incidência de múltiplos arcabouços regulatórios sobrepostos. Por fim, a governança deve ser permeável em razão da contribuição histórica de atores não estatais para as iniciativas de AUP, na forma de organizações comunitárias e associações de bairro, como ilustrado nos estudos de caso. Neste ponto, exemplos como a parceria entre Prefeitura do Recife e Coletivo Chié do Entra ilustram a sinergia que pode resultar da colaboração entre agentes estatais e atores comunitários com conhecimento das especificidades do território.

No processo de reformulação do Programa Nacional de AUP, com a publicação do Decreto Federal nº 11.700/2023, foram formalizadas conexões institucionais entre o Ministério do Desenvolvimento Social (que engloba a Coordenadoria do Programa de AUP) e outras pastas, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o MMA e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o que indica uma preocupação com uma estruturação intersetorial. Em especial, destaca-se a criação de um Grupo de Trabalho Intersetorial (GTI) composto pelas pastas supracitadas e responsável pelo planejamento do fomento à AUP, a nível federal.

Em que pese estes relevantes avanços, a temática de governança ainda depende da constante consolidação de arranjos institucionais, tanto a nível federal – com o envolvimento de outras pastas nas estratégias propostas, como o Ministério das Cidades (que até então não participava das discussões de AUP) – quanto local, dando destaque crescente às conexões intersetoriais e com a sociedade civil.

Com o objetivo de contribuir para tais avanços, comentários sobre a temática de governança aparecerão de forma transversal na exposição das estratégias propostas neste estudo, sobretudo por meio de destaque aos atores e interlocutores importantes em cada caso, com a identificação de instrumentos de parceria que podem dar suporte a esses vínculos. De qualquer forma, ao final do documento, há um tópico específico que explicita e detalha as premissas das diretrizes de governança trabalhadas.

## 11.

# Estratégias associadas ao acesso à terra e à gestão do uso do solo

Neste item, serão apresentadas duas primeiras estratégias cujo enfoque recai sobre a temática do solo urbano e quais esforços podem ser depreendidos para incentivar a sua destinação de forma mais ampla às práticas de AUP.

São contemplados dois vieses específicos: (i) a importância de avançar em uma tipologia de classificação e tecnologias de cadastro de espaços de possível destinação à AUP (item 11.1. abaixo); e (ii) a necessidade de superar entraves na dimensão da regulação urbanística, buscando impulsionar este arcabouço normativo como mecanismo de fomento à AUP (item 11.2).

### I. ESTRATÉGIA DE CLASSIFICAÇÃO E CADASTRO DE ESPAÇOS URBANOS COM POTENCIAL DE DESTINAÇÃO À AUP

**Refere-se diretamente ao encadeamento e detalhamento das Ações 1 e 2 e dialoga com as Ações 3 a 11 (Quadro 2).**

Esta primeira estratégia está direcionada a ampliar o acesso à terra como elemento básico para qualquer possibilidade de produção. Nesse sentido, está diretamente associada com o aspecto territorial da política de agricultura urbana e periurbana.

Partimos da premissa de que a prática da AUP é possível em múltiplos contextos urbanos e periurbanos e não deve ser gerida sob uma chave de limitação, mas sim de permissão e incentivo. Ou seja, é importante desenvolver mecanismos para destravar o acesso de agricultores urbanos e periurbanos a terras cultiváveis, de modo a potencializar os benefícios à coletividade gerados por essas práticas.

Portanto, como ponto de partida para o fomento ao aspecto territorial da AUP, aponta-se a questão da identificação e do cadastro dos espaços urbanos, que informa como eles podem ser aproveitados e destinados ao cultivo.

### **a. Contexto de incidência**

As potencialidades de utilização de espaços urbanos para as práticas de AUP são informadas por uma governança complexa, decorrente dos regimes de propriedade e regulações específicas incidentes, e que é atualmente marcada pela falta de informações sistematizadas e por entraves na articulação entre atores distintos, estabelecendo, como consequência, uma difícil conexão entre espaços disponíveis e agricultores interessados.

Para ilustrar esse contexto, cabe, primeiramente, apontar que concerne aos Municípios, como competentes pela política de desenvolvimento urbano, estabelecer os normativos urbanísticos que regulam as possibilidades de uso da terra a nível local. No entanto, tal atribuição é condicionada e influenciada pela incidência de outros regramentos sobre tipos de espaços específicos, como a legislação nacional de UCs, as normas específicas que regem a infraestrutura da rede elétrica, dos oleodutos, das áreas marginais a rodovias, entre outras.

Portanto, incidem no território urbano distintos parâmetros normativos de utilização, que, no caso da presente análise, informam as possibilidades de destinação dos espaços para práticas de AUP.

#### **Box 1. Exemplos de tratamento das atividades de cultivo no planejamento urbano**

O pouco tratamento conferido às atividades de AUP nos instrumentos de planejamento urbano se dá, geralmente, de forma indireta, por meio da definição de áreas do município mais condizentes a práticas de cultivo e de proteção ambiental.

Em alguns casos, o macrozoneamento municipal reconhece zonas urbanas e zonas rurais, delimitando grandes áreas – comumente periurbanas – como mais aptas para a recepção de atividades agropecuárias do que outras, como é o caso da cidade de São Paulo<sup>14</sup>. Por outro lado, nos três estudos de caso realizados, o território é integralmente classificado como urbano.

A ausência de áreas rurais formalmente delimitadas nos instrumentos de planejamento municipais não deve ser entendida como um impeditivo à AUP

<sup>14</sup> Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014).

em outras áreas do município, uma vez que a legislação urbanística não impede a utilização de solo urbano para atividades agropecuárias.

Entretanto, há consequências não intencionais para unidades produtivas instaladas em zonas urbanas, como relatado na Parte I deste relatório. Embora o macrozoneamento urbano não seja explicitamente um impeditivo, tampouco favorece essa atividade.

Nota-se que, em virtude da maior saliência da agricultura urbana entre as políticas públicas municipais, a temática tem sido gradualmente incorporada nas discussões de revisões da legislação urbanística, como é o caso da introdução da categoria agroindustrial no uso do solo de Curitiba e do instrumento da Área de Especial Interesse Agrícola no projeto de lei do Plano Diretor do Rio de Janeiro<sup>15</sup>.

Para além das dimensões normativa e de planejamento, os espaços urbanos são também fracionados no que diz respeito à sua gestão e propriedade.

Claro que, nas cidades, há propriedades privadas e públicas. No entanto, para além dessa diferenciação, é necessário apontar que, dentro do universo do patrimônio público, há terrenos urbanos que são de propriedade da União, do Estado e dos Municípios, acarretando dinâmicas específicas de gestão. De modo geral, esses terrenos são usados para distintas finalidades, associadas à persecução de políticas públicas específicas.

### **Box 2. Exemplos de iniciativas de AUP em áreas de conservação ambiental**

No município do Rio de Janeiro, parte das unidades de produção de AUP estão situadas em Áreas de Proteção Ambiental (APAs), Parques Estaduais, Zonas de Amortecimento, entre outros, como no caso da APA do Sertão Carioca, do Parque Estadual da Pedra Branca e do Parque Natural Municipal da Serra do Mendanha.

Existe um consenso entre técnicos e especialistas de que a agricultura pode contribuir para a conservação ambiental nessas áreas, se praticada com formas de manejo apropriadas, notadamente sem uso de agrotóxicos e preservando a vegetação existente. Sistemas produtivos do tipo agroflorestal podem ser especialmente pertinentes para esses contextos.

Embora possível, a prática da agricultura em áreas de conservação ambiental, entretanto, carece de reconhecimento, orientações específicas e

<sup>15</sup> Projeto de Lei Complementar da revisão: <https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/documents/projeto-de-lei-complementar-n%C2%BA-44-2021-revis%C3%A3o-do-plano-diretor/explore>

incentivos. Novamente, a incidência de tais regulações sobre unidades produtivas gera consequências não previstas, podendo ser um entrave para a regularização fundiária, conforme se verifica no Rio de Janeiro.

Um exemplo que ilustra a sobreposição de instâncias de gestão e regulação das terras é o caso dos linhões de energia, que já recebem iniciativas de AUP em várias cidades e sobre os quais incidem múltiplas esferas normativas. Tratam-se, na sua maioria, de áreas públicas (sobre as quais incidem normas gerais), concedidas a concessionárias de energia (que estabelecem um normativo próprio de parâmetros de utilização adicionais), que também respondem à legislação local (no tocante ao uso do solo e ao planejamento urbano).

**Com isso, consolida-se um complexo quadro em que há desafios para a consolidação da identificação de áreas de possível destinação à AUP e da sistematização de informações quanto aos seus parâmetros de gestão, destinação e utilização. Neste emaranhado de diferentes tipos de espaços, muitas vezes, a AUP é ignorada como possibilidade de uso sustentável e ecológico dos territórios urbanos.**

Para além das dificuldades de identificação e gestão dos espaços, há um entrave específico relacionado a imóveis públicos, que diz respeito às ferramentas para outorga de sua utilização a terceiros, com vistas à persecução de interesses sociais e coletivos.

No que toca especificamente as iniciativas de AUP, a questão de como viabilizar a disponibilização de terrenos públicos para práticas de agricultura é tema marcado por insegurança (tanto para gestores públicos quanto para os produtores beneficiados), em grande parte em razão da falta de conhecimento sobre quais seriam os instrumentos mais adequados para formalizar a disponibilização, muitas vezes denominada genericamente de cessão de terrenos.

Em que pese essa situação de insegurança, cabe afirmar que já existem mecanismos na legislação para viabilizar a outorga de uso do terreno – tanto para pessoas físicas, como para coletivos na forma de organizações da sociedade civil (Box 3). Ou seja, há instrumentos passíveis de disciplinar essa relação, mas o pouco detalhamento normativo e a inexistência de modelos próprios para AUP podem contribuir para a pouca disseminação de seu uso.

### **Box 3. Instrumentos previstos na legislação para outorga de uso a terceiros**

O Direito Administrativo prevê uma série de mecanismos de outorga de bens públicos a terceiros, como a autorização, a permissão e a cessão de uso. Esses mecanismos podem prever arranjos de maior ou menor prazo e ser mais ou menos complexos, a depender da finalidade pretendida.

Mais do que isso, cada ente público cria um regramento próprio que aplica

esses instrumentos a situações específicas. Um outro elemento complicador é que, historicamente, tais ferramentas não têm sido utilizadas de forma ampla em iniciativas de AUP, o que contribui para um contexto de confusão e desconhecimento em relação aos modelos mais corretos e como aplicá-los.

Na legislação federal, um dos possíveis instrumentos é a cessão de uso regulamentada no Art. 64 do Decreto-Lei nº 9.760/46 e no Art. 18 da Lei nº 9.636/98, que prevê a possibilidade de disponibilização gratuita de imóveis da União a Estados, Municípios e organizações da sociedade civil, para finalidades de interesse social, por prazo específico. Com base nessa permissão ampla, o instrumento pode ser usado para outorgar o uso de imóveis da União para práticas de AUP, por meio da celebração de contrato específico entre a autoridade federal e o beneficiado.

Ainda no nível federal, existem PLs que visam explicitar a possibilidade de utilização do mecanismo de permissão de uso para o estabelecimento de iniciativas de AUP (PL 2.100/2019 e PL 303/2019). A permissão de uso tem um rito mais fácil, porque pode ser declarada de forma discricionária pela autoridade pública, ainda que de forma precária.

A nível estadual e municipal, também se encontram instrumentos de autorização, permissão e cessão, mas, como apontado, eles recebem regimentos específicos em cada localidade. Isso cria um cenário de múltiplos normativos e formatos de instrumentos, dificultando uma compreensão sistematizada do mecanismo mais adequado em cada caso concreto, o que reforça o quadro de insegurança.

Portanto, considerando o objetivo de minimizar a incerteza e ampliar o acesso à terra, entende-se que é estratégico que um programa nacional de fomento à AUP comunique orientações e modelos de instrumentos de permissão, cessão e autorização de uso, de forma a buscar uma maior uniformidade e clareza nos mecanismos de suporte à implementação de práticas de AUP.

Considerando todos esses fatores, subscrevemos a necessidade de articular um melhor entendimento e a categorização do universo diverso de espaços urbanos, o que informa o delineamento desta estratégia.

Consoante ao Quadro 1, é possível sistematizar os entraves da expansão do acesso à terra para AUP da seguinte forma:

- a falta de clareza – entre os diversos atores envolvidos – sobre os múltiplos tipos de espaços que podem ser adequados à prática de AUP e de seus parâmetros;

- a baixa capacidade de gestão dos espaços urbanos, sobretudo das AVLS – apesar de esforços incipientes, como o Cadastro Ambiental Urbano a nível federal pelo MMA<sup>16</sup>, que proporciona aos gestores municipais uma ferramenta digital para a classificação de espaços verdes na cidade; e
- a confusão e o desconhecimento acerca de instrumentos que deem suporte à implementação de iniciativas de AUP, sobretudo no que diz respeito à autorização, permissão e cessão para outorga de uso de terrenos a terceiros. Isso leva a situações de baixo aproveitamento dos terrenos urbanos, reforçando quadros de ociosidade e subutilização.

Levando em conta esses entraves, esta primeira estratégia, conforme será detalhado a seguir, volta-se para objetivos de consolidação de conhecimento e informação, por meio de uma categorização suportada por um ferramental de cadastro que pode ser acessado pelos atores estratégicos pontuados.

## **b. Objetivos visados**

O objetivo primordial dessa estratégia é a ampliação do conhecimento de gestores públicos sobre as possibilidades de espaços para a implementação de práticas de AUP, com identificação dos atores envolvidos em potenciais arranjos de gestão. Essa ampliação da base de informação, que pressupõe o mapeamento de áreas existentes e potenciais, é essencial para subsidiar políticas de fomento e o seu direcionamento a determinados tipos de espaços.

Nesses termos, a estratégia visa também associar ao ferramental de cadastro a comunicação de parâmetros de compatibilização das formas de produção agrícola com as diretrizes de uso e ocupação do solo, assim como identificar, para cada espaço, os interlocutores relevantes e os instrumentos de implementação e fomento que podem auxiliar na disponibilização dessas áreas.

Assim, o objetivo de qualificar a base de informações sobre a tipologia de espaços de possível destinação à AUP também pode estar associado a estratégias municipais de promover diversidade nas modalidades de cultivo, como expresso no estudo de caso de

---

<sup>16</sup> Hoje, o Cadastro Ambiental Urbano do MMA é uma ferramenta que possibilita aos gestores federais, estaduais e municipais cadastrarem informações sobre áreas verdes urbanas, que ficam disponíveis para consulta dos cidadãos. O Cadastro permite classificar as áreas verdes urbanas a partir de uma tipologia que diferencia entre: (i) áreas protegidas urbanas; (ii) bosques; (iii) parques; (iv) horto florestal; (v) jardim botânico; (vi) área verde institucional; (vii) canteiro; (viii) jardim zoológico; (ix) praça e (x) agricultura urbana. Mais informações: <https://www.gov.br/mma/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/agendaambientalurbana/cidadesmaisverdes/cau>

Curitiba, que revelou um interesse em avançar no desenvolvimento de regimes de agrofloresta, por exemplo.

Contemplando a finalidade prioritária de acesso à terra, percebe-se que o esforço de cadastro e categorização é base para promover sinergias entre os diversos níveis da federação e os órgãos estatais na disponibilização de terras para AUP, contemplando a quantidade de patrimônio da União e dos Estados localizados na circunscrição de municípios que poderiam ser objeto de destinação parcial ou total a iniciativas de AUP (ação 5 do Quadro 2).

Também identifica-se a potencialidade de criar sinergias entre municípios em regiões metropolitanas, na medida em que iniciativas de fomento à AUP podem ser pensadas de forma conjunta entre cidades próximas, de modo a potencializar a produção e o seu impacto no abastecimento local (ação 11 do Quadro 2). Como ilustrado na Parte I, metrópoles como Curitiba têm planejado ampliar o alcance da produção de AUP com base em arranjos intermunicipais que multiplicam as terras de possível destinação às práticas de agricultura.

### **c. Conteúdo da proposta**

O núcleo desta primeira proposta é que o Governo Federal auxilie na caracterização e na identificação de áreas urbanas e periurbanas com possível destinação a práticas de AUP, por meio de dois esforços: (i) a consolidação de uma tipologia ampla de espaços diversos, cuja destinação deve ser incentivada para a AUP; e (ii) a qualificação de um sistema digital de cadastro a ser alimentado por diversos atores, que reunirá o mapeamento de espaços disponíveis, auxiliando no delineamento de estratégias de destinação.

Quanto ao primeiro ponto, cabe retomar o quadro exposto acima, em que se destacou como a gestão de espaços urbanos envolve um complexo emaranhado de regramentos advindos de esferas diferentes, e é predicada na gestão de terrenos por múltiplos atores, públicos e privados. Para atingir um nível maior de coordenação que possa subscrever as estratégias de fomento à AUP, é necessário, portanto, que haja uma clareza quanto à multiplicidade de tipos de espaços que estão aptos a receber a prática, comunicando também os parâmetros de uso. Identifica-se no Governo Federal a competência para realizar a sistematização e a orientação, em razão da sua capacidade de disseminação e de articulação com os demais atores.

Em alguns dos casos relatados, percebe-se que os gestores municipais responsáveis pela pauta de AUP podem ter pequeno poder de convencimento e articulação junto a outras pastas para promover estratégias de acesso à terra, por terem pouco destaque no contexto político do Município, por exemplo, a dificuldade de coordenação entre a SEAU de Recife e a pasta de educação municipal, para projetos de hortas escolares. No

entanto, é possível conceber que uma orientação advinda do governo municipal pode ser elemento-chave para conferir maior poder de barganha para os agentes municipais no campo de AUP.

Sendo assim, para o desenho dessa tipologia, propomos que devem ser considerados seis grupos ou tipos de espaços de possível destinação à AUP: (i) Unidades de Conservação; (ii) demais áreas verdes urbanas; (iii) áreas ociosas ou subutilizadas; (iv) áreas de infraestrutura; (v) áreas de equipamentos públicos; e (vi) áreas privadas.

Essa tipologia propõe uma inovação e detalhamento em relação ao atualmente existente no Cadastro Ambiental Urbano do MMA, que não distingue, entre as variadas categorias de espaços urbanos, aquelas passíveis de destinação aos variados tipos de produção agrícola em território urbano e periurbano. O que se propõe, portanto, é incorporar ao CAU novas funcionalidades de cadastro que enfoquem especificamente a tipologia de espaços e de usos dentro do contexto da AUP. Estas funcionalidades, devidamente associadas ao atual modelo do CAU, podem estar integradas a outras bases de informações, de modo a construir possíveis sinergias entre os cadastros de (i) proprietários de terra, (ii) produtores agrícolas e (iii) territórios e populações em situação de vulnerabilidade. Abaixo, serão tecidos comentários sobre cada tipo, sintetizando as informações em um quadro ao final.

- 1. Unidades de Conservação de Uso Sustentável:** UCs são espaços destinados à proteção e à preservação ambiental, regrados pela Lei Federal 9.985/2000. No Sistema Nacional de Unidades de Conservação, existem Unidades de Conservação de Uso Sustentável, tipo específico em que é possível “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”<sup>17</sup>. Portanto, aventa-se que, nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável, é possível prever iniciativas de AUP, em especial no formato de agroflorestas e de extrativismo com manejo sustentável, que sejam condizentes com os seus Planos de Manejo (documento que disciplina as atividades possíveis em cada UC).  
Para viabilizar essas iniciativas, é necessária a interlocução com o ente responsável pelo seu acompanhamento, gestão e fiscalização (órgãos

---

<sup>17</sup> Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

**II - Unidades de Uso Sustentável. (...)**

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

federais, estaduais ou municipais de proteção ambiental, a depender do caso), assim como eventuais atores não estatais detentores desses territórios (atores privados, no caso de APAs, ou populações tradicionais, no caso de Reservas Extrativistas, por exemplo). Sendo assim, o instrumento essencial para regulamentação é o Plano de Manejo, que estabelece o rol de atividades possíveis naquele local.

Em linha com os ditames de exploração sustentável das UCs, entende-se que a possível forma de uso desses espaços para AUP seja a partir da destinação de um recorte parcial dos territórios para agroflorestas. Estes seriam arranjos de longo prazo, associados às diretrizes do Plano de Manejo.

Ademais, identifica-se que há potencial de utilizar mecanismos de Pagamento de Serviços Ambientais (previstos na Lei nº 14.119/21, a nível federal, e em regimentos específicos, em contextos municipais e estaduais) como forma de obter recursos adicionais a partir dessa exploração econômica. Os beneficiários desse tipo de produção seriam aqueles que fazem a gestão dos territórios das UCs, seja o poder público responsável, os proprietários privados de APAs ou as populações tradicionais.

- 2. Áreas Verdes:** engloba as áreas verdes urbanas, como parques, praças, espaços verdes e zonas de amortecimento existentes a nível municipal. Neste grupo, pode ser pensada a implementação de iniciativas de AUP em parcelas específicas de parques e praças e dos demais espaços verdes. A implementação das iniciativas depende da articulação com o órgão responsável pela gestão de cada espaço, que podem ser órgãos estaduais do meio ambiente (no caso de parques de gestão estadual) ou órgãos municipais do meio ambiente (nos demais casos), para que autorizem a destinação. Ademais, pode haver interlocução com conselhos gestores de parques, em cidades em que eles existam, como em São Paulo. Neste caso, os beneficiários seriam produtores locais, individualmente, como pessoas físicas, ou organizados coletivamente no formato de organizações da sociedade civil, como associações.

A destinação desses espaços pode integrar a regulamentação e o planejamento de sistemas de espaços verdes e áreas livres, como o SAPAVEL<sup>18</sup> em São Paulo e o Sistema Nacional de Áreas Verdes Urbanas em elaboração pelo MMA.

Os arranjos a serem celebrados podem ser estruturados por meio de instrumentos de outorga de uso, quando houver interesse na disponibilização do espaço a terceiros privados que serão responsáveis pela iniciativa de AUP. A depender do normativo local (Box 3), esses instrumentos podem ser a autorização, permissão ou cessão de uso, que identificará a pessoa (física ou jurídica) que receberá o espaço, por quanto tempo e para qual finalidade.

No caso dos arranjos envolverem a participação de organizações da sociedade civil para condução das atividades de AUP, devem ser acompanhados de um instrumento de parceria regulamentado pela Lei nº 13.019/2014 (MROSC).

#### **Box 4. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)**

A Lei nº 13.019/2014 conferiu uniformidade ao regramento para parcerias entre entes da administração pública, em todos os níveis de governo, e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) (categoria que engloba o universo de associações e fundações sem fins lucrativos – comumente chamadas de ONGs). Com isso, estabeleceu-se maior segurança jurídica e maiores mecanismos de controle para esse tipo de relação, sempre orientada para a persecução de interesses sociais compartilhados entre Poder Público e OSCs.

O MROSC criou três tipos de instrumentos de parceria: o termo de colaboração e termo de fomento (em que há repasse de recursos da administração pública às OSCs) e os acordos de cooperação (em que não há repasse de recursos). Esses são modelos de instrumento que podem ser usados por qualquer órgão do Poder Público, para celebrar arranjos com atores da sociedade civil.

<sup>18</sup> Mais informações:

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/noticias/?p=286502](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/noticias/?p=286502)

Nesses termos, dentro do universo de estratégias de fomento à AUP, subscreve-se que o uso de parcerias com base no MROSC é uma ferramenta importante para avançar na formalização de iniciativas de colaboração entre Poder Público e OSCs, conferindo maior clareza e formalização.

Com base em experiências exitosas, como o programa Adote uma Praça, da cidade de São Paulo<sup>19</sup>, é possível conceber também, como parte adicional da estratégia de fomento, arranjos que envolvam o patrocínio de empresas privadas para custear a implantação e a gestão dos espaços de cultivo, com a contrapartida de exposição da marca do patrocinador (mais comentários sobre isso na seção 13).

- 3. Áreas Ociosas ou Subutilizadas:** refere-se aos lotes desocupados existentes no âmbito urbano, que podem ser de titularidade pública ou privada. Este tipo se refere aos espaços que não recebem utilização significativa pelos seus proprietários, em descumprimento à legislação urbanística. Difere-se, portanto, das áreas privadas e públicas que são utilizadas propriamente.

Cabe frisar que, nas cidades, podem existir imóveis de propriedade dos Governos Federal, Estadual ou Municipal aos quais não foram atribuída nenhuma utilização. O mesmo acontece com imóveis privados, que, muitas vezes, permanecem não edificados, devido à especulação imobiliária.

A possibilidade de estimular a destinação desses espaços à AUP é uma forma de conferir utilidade social a imóveis ociosos e subutilizados, que pode ser articulada para o cumprimento da função social da propriedade urbana (como veremos na seção 11.2 abaixo).

Para tanto, prevê-se o envolvimento necessário das secretarias de planejamento urbano ou urbanismo, que são as responsáveis pelo acompanhamento da gestão urbana e pelo mapeamento dos imóveis não utilizados. São essas as secretarias que coordenam a aplicação de instrumentos urbanísticos que podem auxiliar a incentivar (ou pressionar)

<sup>19</sup> Mais informações: <https://adocaopracas.prefeitura.sp.gov.br/pracas/home.html>

proprietários particulares à destinação (mesmo que temporária) dessas áreas à AUP, como o PEUC e a TDC (que também serão detalhados na seção 11.2)<sup>20</sup>.

Tendo em vista que parte desses imóveis são de propriedade estatal, é essencial o envolvimento dos órgãos de patrimônio, como a Secretaria de Patrimônio da União, no nível federal. Eles podem articular arranjos temporários (de maior ou menor prazo), para a implementação de iniciativas de AUP com produtores locais, enquanto se planeja a destinação final dessas áreas. Tais arranjos devem ser predicados nos mecanismos de outorga de uso apresentados acima (autorização, permissão ou cessão de uso – a depender do regramento aplicável em cada caso) e podem também ser acompanhados de instrumentos de parceria da legislação do MROSC, caso envolvam a delegação da gestão a OSCs.

Nesse sentido, as estratégias de fomento voltadas às áreas ociosas podem contemplar múltiplos beneficiários: (i) os proprietários privados, que podem evitar sanções ao conferir destinação aos seus imóveis; (ii) os órgãos de patrimônio federal, estadual e municipal, que, ao dar utilização a esses terrenos, podem evitar ocupações ilegais; e (iii) os produtores locais, que ganham mais possibilidades de acesso à terra.

- 4. Áreas de Infraestrutura:** visa o aproveitamento de espaços não edificáveis originários da implantação de redes de infraestrutura em área urbana e periurbana, como faixas de domínio de rodovias e ferrovias, linhas de transmissão de energia, oleodutos, gasodutos, entre outros.

---

<sup>20</sup> PEUC é o instrumento de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios do Solo, previsto na Constituição Federal e regulado no Estatuto da Cidade que estabelece o rito por meio do qual os proprietários que não dão utilização devida aos seus imóveis em infração à legislação urbanística são notificados para que passem a conferir destinação útil a essa propriedade, sob pena de cobrança de IPTU progressivo e eventual desapropriação-sanção.

Por sua vez, a Transferência do Direito de Construir (TDC) não é um instrumento de caráter sancionatório. É instrumento da política urbana previsto pelo Estatuto da Cidade que permite ao proprietário de um imóvel urbano transferir o potencial construtivo não utilizado a outro imóvel que possa receber esse potencial. Ele é aplicado em casos em que recai sobre o imóvel original algum interesse público que faz com que não seja possível a realização total do potencial construtivo, como o tombamento.

Para tanto, em termos de governança, é necessária a articulação com os entes responsáveis pela coordenação da gestão desses espaços, como os órgãos de segurança do trânsito federais e estaduais, no caso de rodovias, as concessionárias de rodovias e ferrovias e o Ministério de Minas de Energia, que pode suscitar as agências reguladoras, Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP) a fomentar a utilização de áreas de domínio sob linhas de transmissão de energia e sobre dutos subterrâneos.

Essas estratégias de fomento passam pela atualização dos normativos infralegais específicos incidentes sobre as áreas não edificáveis, para que comuniquem parâmetros de uso que contemplem a possibilidade de destinação a iniciativas de AUP.

Para implementação, vislumbra-se a possibilidade de destinação de parcelas específicas dessas áreas para AUP, com base em arranjos de maior ou menor prazo a serem celebrados por produtores locais (pessoas físicas ou OSCs) com base nos instrumentos de outorga de uso e parceria mencionados acima.

- 5. Áreas de Equipamentos Públicos:** refere-se a áreas públicas, mais especificamente os espaços livres em imóveis ocupados por instituições públicas e serviços públicos diversos, como hospitais, Unidades Básicas de Saúde (UBSs), escolas, campus universitários, Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREASs), entre outros. São áreas verdes ou ociosas que poderiam ser convertidas parcialmente em cultivos e hortas. Concebe-se, portanto, a possibilidade de ampliar a destinação desses espaços livres para iniciativas de AUP.

Para tanto, faz-se necessária a articulação com os órgãos estatais responsáveis pela gestão de tais equipamentos, sejam eles federais e/ou estaduais (como no caso das universidades), ou municipais (como no caso das UBSs, escolas e CREASs). Tais iniciativas de AUP poderiam ser conduzidas pelos próprios órgãos, envolvendo seus profissionais e seu público beneficiário, por exemplo estudantes, como já ocorre em

programas de hortas escolares e Farmácias Vivas<sup>21</sup>. Poderiam ainda envolver arranjos de outorga de uso e parceria.

Neste caso, vê-se como elemento adicional de fomento a possibilidade de articular a produção advinda da AUP com outras políticas públicas setoriais já existentes, que dialogam com as finalidades dos equipamentos públicos em questão, como programas de Farmácias Vivas (centrado no cultivo de fitoterápicos) e de hortas escolares e Educação Ambiental.

Portanto, identifica-se como beneficiários dessa estratégia os usuários dos serviços públicos em questão (estudantes, pacientes, atendidos), que receberiam contribuições educacionais, ambientais, nutricionais e de saúde a partir das iniciativas de AUP. Também aponta-se os produtores locais, que ganham mais uma possibilidade de acesso à terra para cultivo.

6. **Áreas Privadas:** congrega a multiplicidade de espaços em imóveis privados que podem ser aproveitados para a AUP. Neste caso, estamos falando de propriedades privadas que são usadas para fins comerciais e/ou residenciais. Diferencia-se da hipótese de imóveis ociosos ou subutilizados apontada acima.
7. As áreas privadas contemplam tipos de espaços que já têm sido historicamente utilizados para práticas de cultivo, como quintais produtivos e terreiros. Considera também espaços livres e áreas verdes em imóveis residenciais e não residenciais, incluindo, por exemplo, as coberturas das edificações e as áreas comuns de condomínios residenciais e comerciais. A implementação de AUP nesses espaços, obviamente, depende do interesse do proprietário privado, mas, para isso, podem existir estratégias de fomento, entre as quais duas se destacam. Em primeiro lugar, a possibilidade de utilização de instrumentos urbanísticos que incentivem a manutenção de espaços produtivos pelos proprietários, como o previamente mencionado TDC (vide nota de rodapé 19) e o modelo de

---

<sup>21</sup> Mais informações sobre fomento do Governo Federal a estes programas: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/ministerio-da-saude-lanca-edital-de-apoio-para-estruturacao-de-farmacias-vivas>

quota ambiental adotado no município de São Paulo<sup>22</sup> (instrumentos que também serão objeto de maiores comentários na seção 11.2). Nesse sentido, destaca-se o papel importante das secretarias municipais de planejamento urbano e urbanismo na coordenação da aplicação desses instrumentos.

Outro possível mecanismo de fomento é a regulamentação do programa Minha Casa Minha Vida, que pode prever a obrigação de destinação de áreas à AUP em novos empreendimentos. Dessa forma, emergem como interlocutores importantes o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, responsáveis pela implementação do programa.

A inclusão da temática de AUP dentro da dinâmica do Minha Casa Minha Vida é interessante, porque, como ilustrado no caso do Rio de Janeiro, a produção imobiliária por meio do MCMV tem sido potente vetor de desenvolvimento urbano em várias cidades. Assim, incluir a obrigação de iniciativas de agricultura urbana dentro desses projetos pode ser uma forma de promover a expansão urbana em alinhamento com a proteção e a manutenção de áreas verdes.

---

<sup>22</sup> A quota ambiental no município de São Paulo é instrumento urbanístico que estabelece uma forma de pontuação às soluções de drenagem e de cobertura verde adotadas por imóveis na cidade, e que, caso superado certo referencial, permite a obtenção de certos benefícios como desconto na outorga onerosa de direito de construir. Mais informações: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/cota-ambiental-2/>

**Quadro 3. Tipologia de Espaços de Possível Destinação à AUP.**

<i>Tipo de espaço</i>	<i>Referências e inspirações</i>	<i>Descrição</i>	<i>Atores a serem mobilizados</i>	<i>Possível forma de uso</i>	<i>Instrumentos de implementação</i>	<i>Instrumentos de fomento</i>	<i>Beneficiários diretos</i>
<b>I. Unidades de Conservação de Uso Sustentável</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experiências de sistemas agroflorestais no Estado de SP<sup>23</sup> e da Bahia<sup>24</sup>.</li> <li>Unidades de agropecuária em UCs no Rio de Janeiro.</li> </ul>	Espaços caracterizados na legislação como Unidades de Conservação de Uso Sustentável, que podem permitir a exploração econômica sustentável, de forma compatível com a proteção da natureza.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Órgãos de proteção do meio ambiente a nível federal, estadual e municipal.</li> <li>Proprietários de APAs.</li> <li>Populações extrativistas tradicionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Destinação parcial dos espaços das UCs para agrofloresta e extrativismo de manejo sustentável.</li> <li>Arranjos de longo prazo, associados às diretrizes do Plano de Manejo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plano de Manejo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pagamento de Serviços Ambientais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poder Público.</li> <li>Proprietários de APAs.</li> <li>Populações extrativistas tradicionais.</li> </ul>

<sup>23</sup> Mais informações no documento *Sistemas Agroflorestais em Espaços Protegidos* (2011), produzido pelo Governo do Estado de São Paulo: [https://sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam3/repositorio/222/documentos/saf\\_digital\\_2011.pdf](https://sigam.ambiente.sp.gov.br/sigam3/repositorio/222/documentos/saf_digital_2011.pdf)

<sup>24</sup> Mais informações no *Guia de Floresta na Mata Atlântica* (2021), elaborado pela Agroicone: [https://www.agroicone.com.br/wp-content/uploads/2021/09/Guia-de-Agrofloresta-na-Mata-Atlantica\\_12\\_2021.pdf](https://www.agroicone.com.br/wp-content/uploads/2021/09/Guia-de-Agrofloresta-na-Mata-Atlantica_12_2021.pdf)

<b>II. Áreas Verdes Urbanas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Adote uma Praça, do Município de São Paulo</li> </ul>	Praças, parques, espaços verdes e zonas de amortecimento a nível municipal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Órgão estadual gestor de parques.</li> <li>Órgão municipal gestor de praças, parques e áreas verdes.</li> <li>Conselhos gestores de parques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Destinação parcial dos espaços para iniciativas de AUP.</li> <li>Arranjos de curto ou longo prazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumentos de outorga de uso a terceiros (autorização, permissão, cessão de uso).</li> <li>Instrumento de parceria com OSCs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Patrocínio de empresas privadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Produtores locais (pessoas físicas, ou organizados em OSCs).</li> </ul>
<b>III. Áreas Ociosas ou Subutilizadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hortas comunitárias dos programas de hortas urbanas de Curitiba e Rio de Janeiro.</li> </ul>	Lotes desocupados, públicos ou privados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Órgãos de patrimônio federal, estadual e municipal.</li> <li>Secretarias municipais de desenvolvimento urbano, planejamento urbano ou urbanismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Possibilidade de destinação integral do lote à AUP.</li> <li>Arranjos temporários de curto prazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumentos de outorga de uso a terceiros (autorização, permissão, cessão de uso).</li> <li>Instrumento de parceria com OSCs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumentos urbanísticos de incentivo à destinação do espaço (como PEUC e TDC).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proprietários privados.</li> <li>Órgãos de patrimônio federais, estaduais e municipais.</li> <li>Produtores locais (pessoas físicas, ou organizados em OSCs).</li> </ul>
<b>IV. Áreas de Infraestrutura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hortas comunitárias sob linhas de alta tensão em Curitiba.</li> <li>Hortas comunitárias sobre oleodutos</li> </ul>	Espaços não edificáveis originários da implantação de redes de infraestrutura, como linhões, oleodutos e gasodutos, rodovias e ferrovias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministério de Minas e Energia.</li> <li>DNIT e órgãos estaduais de segurança do trânsito.</li> <li>Concessionárias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Destinação parcial das áreas a iniciativas de AUP.</li> <li>Arranjos de curto ou longo prazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumentos de outorga de uso a terceiros (autorização, permissão, cessão de uso).</li> <li>Instrumento de parceria com</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>Produtores locais (pessoas físicas, ou organizados em OSCs).</li> </ul>

	<p>na Região Metropolitana do Rio de Janeiro<sup>25</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hortas comunitárias nas margens de rodovias federais em Pernambuco – articulação entre Sindicato dos Hortifrutigranjeiros, Flores e Plantas do Estado de Pernambuco e DNIT</li> </ul>		de rodovias e ferrovias.		<p>OSCs.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Revisão dos normativos infralegais específicos que comunicam parâmetros de uso para áreas não edificáveis.</li> </ul>		
<b>V. Áreas de Equipamentos Públicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hortas escolares dos programas de hortas urbanas de Curitiba e Rio de Janeiro.</li> <li>Hortas em equipamentos de assistência</li> </ul>	Espaços livres em imóveis ocupados por instituições públicas e serviços públicos diversos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instituições federais, estaduais e municipais de ensino (universidades e escolas).</li> <li>Unidades estaduais e</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Destinação parcial das áreas a iniciativas de AUP.</li> <li>Arranjos de curto ou longo prazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumentos de outorga de uso a terceiros (autorização, permissão e cessão de uso).</li> <li>Instrumento de parceria com OSCs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Articulação com políticas públicas como hortas escolares, programas de Farmácia Viva e de educação ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Produtores locais (pessoas físicas, ou organizados em OSCs).</li> <li>Beneficiários dos serviços públicos em questão (alunos,</li> </ul>

<sup>25</sup> Mais informações em: <https://aspta.org.br/hortas-organicas-em-faixas-de-dutos/>

	<p>social em Recife.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de Farmácias Vivas (hortas medicinais em equipamentos de saúde).</li> </ul>		<p>municipais de saúde (hospitais e UBSs).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades estaduais e municipais de assistência social (CRASSs).</li> </ul>				<p>pacientes e atendidos).</p>
<b>VI. Áreas Privadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Horta em cobertura de sede de ONG em Recife<sup>26</sup>.</li> <li>• Horta em terreiro de candomblé (Projeto do Coletivo Jardins de Saberes, em Recife).</li> </ul>	<p>Multiplicidade de espaços em imóveis privados, como quintais produtivos, terreiros, coberturas, e espaços livres em condomínios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarias municipais de desenvolvimento urbano, planejamento urbano ou urbanismo.</li> <li>• Ministério da Cidade.</li> <li>• Caixa Federal.</li> <li>• Proprietários privados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinação parcial das áreas a iniciativas de AUP.</li> <li>• Arranjos de curto ou longo prazo.</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos urbanísticos de incentivo à destinação do espaço (como TDC e quota ambiental).</li> <li>• Regulamentação do Minha Casa Minha Vida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proprietários privados.</li> </ul>

<sup>26</sup> Mais informações em: <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2021/09/22/horta-feita-em-telhado-de-casarao-antigo-em-recife-alimenta-500-familias.htm>

Diante dessa proposta de tipologia de espaços para cadastro, caberia ao Governo Federal disseminar a orientação aos municípios e demais órgãos, comunicando os parâmetros próprios e os instrumentos potencialmente associados a cada categoria de espaço, de modo a fomentar a sua destinação à AUP.

De forma complementar, contemplando o segundo ponto dessa estratégia, propõe-se o desenvolvimento de um sistema digital – coordenado pelo Governo Federal – que pudesse congregiar informações sobre espaços disponíveis nas municipalidades, para consulta pelos Municípios e demais atores interessados. A ideia desse sistema parte da iniciativa já existente do Cadastro de Áreas Urbanas do Ministério do Meio Ambiente, mas visa seu fortalecimento e customização para AUP, em linha com a tipologia diversa descrita acima.

A proposta é que todos os atores envolvidos (União, Estados, Municípios, demais órgãos da administração pública, sociedade civil e atores privados) possam alimentar o sistema e cadastrar espaços urbanos de potencial utilização, de acordo com os grupos delimitados acima. Isso possibilitaria que atores interessados em fomentar práticas de AUP (Municípios, agricultores individuais, OSCs, coletivos etc.) consultassem o sistema para identificar áreas de possível utilização, criando uma conexão (*matching*) entre terrenos disponíveis e iniciativas interessadas em sua utilização.

Inclusive, vislumbra-se que essa ferramenta digital de cadastro possa ser alimentada com modelos de instrumentos jurídicos para outorga de uso do terreno, que poderiam ser utilizados no caso concreto, a depender da forma de produção visada (espaço público ou privado, ocupação temporária ou não), assim como modelos de instrumentos de parceria com OSCs, com base na Lei nº 13.019/2014.

Tal mecanismo de encaixe poderia ser potencializado pela articulação desse cadastro com outras bases de informação, como o CadÚnico e o Cadastro de Agricultura de Familiar (CAF) do MDA, de modo a promover uma triangulação entre terra, produtor e consumidor, com enfoque nos objetivos de segurança alimentar e nutricional previamente destacados e em populações em situação de vulnerabilidade.

#### **Box 5. Gestão municipal de terras públicas e agricultura urbana**

A experiência de Curitiba fornece subsídios de inspiração para essa estratégia de cadastro, que também pode apontar para futuras sinergias entre sistemas nos níveis federal e municipal.

O Município possui um órgão responsável por operar um sistema de gestão do patrimônio imobiliário municipal junto à Secretaria de Administração, Gestão de Pessoal e Tecnologia da Informação.

A unidade monitora e operacionaliza um procedimento para solicitação de áreas públicas municipais pelas secretarias interessadas, para conferir sua destinação. A Lei Municipal nº 15.300, de 28 de setembro de 2018, assegura o direito à utilização de espaços públicos para atividades de agricultura

urbana, o que subscreve a possibilidade de cessão de terrenos municipais para práticas de AUP.

#### **d. Atores implementadores**

Para o desenvolvimento dessa estratégia, figuram como interlocutores prioritários a nível de Governo Federal: (i) o Grupo de Trabalho do Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, instituído pelo Decreto Federal nº 11.700/2023; (ii) a Coordenadoria de Programa de AUP, situada no MDS, como órgão centralizador da pauta a nível federal; (iii) a Secretaria de Meio Ambiente Urbano do MMA, que administra o Cadastro de Áreas Urbanas, e, a partir dessa experiência, é instrumental para subsidiar o desenvolvimento de um novo sistema de cadastro de tipologias de espaço específico ao contexto de AUP e que pode estar associado ao próprio CAU e outras bases de informação; e (iv) a Secretaria de Patrimônio da União, como órgão do que congrega as informações sobre o patrimônio público federal, e, nesse sentido, é ator estratégico, para auxiliar na alimentação da ferramenta.

Vislumbrando a conexão da ferramenta de *matching*, indica-se ainda a possibilidade de sinergia com os cadastros de agricultores do MDA. De forma secundária, aparecem como interlocutores importantes todos os demais órgãos públicos envolvidos na gestão dos espaços destacados no Quadro 3, a nível federal, estadual e municipal.

#### **e. Atores destinatários**

A presente estratégia tem como objetivo desenvolver uma base de informações, na forma de um sistema de cadastro digital, para que atores interessados possam identificar áreas passíveis de destinação a iniciativas de AUP e alimentar essa base com novas informações e inclusão de novas áreas. Sendo assim, posicionam-se como público destinatário desses esforços os gestores municipais e demais gestores públicos, que serão incentivados a cadastrar áreas sobre sua gestão, assim como produtores em geral, que também poderão acessar a ferramenta para consulta e cadastro.

Como destinatários indiretos e beneficiários da estratégia, estão os diversos produtores locais, que poderão se beneficiar da ampliação das possibilidades de acesso à terra.

#### **f. Alinhamento com estratégias legislativas e normativas em curso**

Para o desenvolvimento dos esforços demandados para a materialização da estratégia, vislumbram-se dois caminhos, que podem ser articulados de maneira complementar. Em primeiro lugar, o desenvolvimento dessas ações – tanto de consolidação da tipologia quanto de desenvolvimento de um sistema digital de cadastro – pode ser conduzido pelo Grupo de Trabalho do Programa de AUP, com apoio da coordenadoria de AUP, do MDS, e da Secretaria de Meio Ambiente Urbano, do MMA, por meio de ritos administrativos. Nesse sentido, o principal é que o Grupo de Trabalho se articule com as equipes do MMA responsáveis pelo CAU e pela Sistema Nacional de Áreas Verdes Urbanas. Uma possibilidade é elaboração de uma nota técnica com a sistematização da tipologia proposta, de forma a apoiar esses trabalhos.

Em segundo lugar, tais procedimentos podem ser reforçados por estratégias próprias no campo legislativo. Em especial, destaca-se a possibilidade de incluir a previsão da tipologia de espaços, previamente apresentada, de projetos de lei em curso, o que conferiria mandato legal aos entes envolvidos e aos órgãos estatais de patrimônio, como a SPU, para prever a destinação de áreas sob sua gestão à prática de AUP. Ademais, a previsão em um texto legal específico poderia ser estratégica para delimitar parâmetros de que tipo de produção é mais adequado para cada contexto de espaço.

Nesse sentido, segue sugestão de texto que poderia ser incluído no PLC 182/2017, projeto de lei em curso que visa a implementação de uma política nacional de AUP:

*Artigo X. O fomento a práticas de agricultura urbana e periurbana deve visar o aproveitamento de uma tipologia de espaços urbanos e periurbanos diversos, públicos e privados, a partir de estratégias de acesso à terra e gestão de uso do solo que articulem o patrimônio e as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de entes da Administração Indireta, dentro das respectivas esferas de planejamento, considerando, ao menos, as seguintes categorias:*

*I. Unidades de Conservação sediadas a nível municipal, considerando, no que for cabível, diretrizes da Lei nº 9.985/2000.*

*II. Parques, praças, espaços verdes urbanos e zonas de amortecimento.*

*III. Espaços livres originários da implantação de redes de infraestrutura em área urbana e periurbana: faixas de domínio de rodovias e ferrovias, linhas de transmissão de energia, oleodutos, entre outros.*

*IV. Lotes desocupados, públicos ou privados.*

*V. Espaços livres e áreas verdes em imóveis ocupados por instituições públicas e serviços públicos diversos, como escolas, campus universitários, hospitais, UBSs, e CREASs.*

*VI. Áreas privadas: escolas, quintais produtivos, terreiros e demais espaços livres, coberturas e áreas verdes em imóveis residenciais e não residenciais, incluindo condomínios.”*

## II. ESTRATÉGIA DE SISTEMATIZAÇÃO DE ORIENTAÇÕES DE CARÁTER URBANÍSTICO E DE PLANEJAMENTO URBANO AOS MUNICÍPIOS

**Refere-se diretamente ao encadeamento e detalhamento das Ações 13 a 15 (Quadro 2).**

Uma das dimensões de entraves ao fomento de AUP diz respeito a como as práticas agrícolas devem estar articuladas com os normativos de planejamento urbano e gestão do uso do solo. Compreende-se que a conexão da temática de AUP com a legislação urbanística é essencial para garantir o acesso à terra, de forma associada a estratégias de fomento.

Portanto, prevê-se a importância do Governo Federal realizar um papel orientador quanto a esse tema.

### a. Contexto de incidência

De modo geral, as diretrizes e os instrumentos associados à política de desenvolvimento urbano não têm conferido atenção ou destaque à temática da AUP, justamente por ela não se encaixar em concepções tradicionais de planejamento urbano.

É possível afirmar que a agricultura urbana e periurbana propõe uma nova forma de ocupação do espaço, predicada em uma relação mais sustentável entre ambiente construído e natureza, que vai de encontro à tônica do que foram historicamente os processos de planejamento urbano, que sempre entenderam a agricultura como prática própria do rural. No entanto, a AUP não foi historicamente objeto de preocupação do planejamento urbano e ocupa um espaço de lacuna nos normativos e nas orientações urbanísticas, tendo, com poucas exceções, sido objeto de pouco detalhamento por parte dos Municípios.

A consequência dessa falta de enquadramento da AUP no planejamento urbano é a manutenção de uma situação de insegurança para as iniciativas locais, com reflexos na

situação cadastral e fiscal das atividades. Em termos mais diretos, uma vez que o uso da terra municipal para a agricultura não é objeto de regramento específico no Plano Diretor ou na legislação de zoneamento, acabam-se gerando entraves a nível local, como a dificuldade de regularizar e licenciar o estabelecimento e a cobrança indevida de IPTU, ao invés de ITR, que é o imposto direcionado às atividades de produção agrícola.

#### **Box 6. Problemática do tratamento tributário da AUP**

A orientação vigente no Supremo Tribunal de Justiça<sup>27</sup> é que, em casos de produção agrícola em contextos urbanos, o referencial para cobrança de tributo deve ser o uso (o cultivo) e não o local, o que subscreve a incidência de ITR (de competência federal) ao invés de IPTU (de competência municipal).

No entanto, na ausência de normativos que estabeleçam parâmetros claros para classificar os usos dos terrenos, muitas vezes se observa a cobrança de IPTU sobre espaços dedicados à AUP.

Ademais, cabe considerar que a ausência de inclusão detalhada da AUP no arcabouço de planejamento urbano dificulta o uso de instrumentos urbanísticos específicos como mecanismos para incentivar que proprietários privados destinem seus terrenos (parcial ou integralmente) às práticas de agricultura urbana e periurbana.

### **b. Objetivos visados**

Os objetivos desta estratégia estão associados a como o Governo Federal pode ajudar a: (i) expandir a incorporação do tema de AUP nos regramentos locais de planejamento de urbano, de modo a avançar na segurança jurídica da prática de AUP no contexto municipal, superando, em especial, entraves cadastrais e fiscais da atividade; e (ii) delinear como instrumentos do campo urbanístico podem ser estratégicos para apoiar o fomento à AUP.

Nesse sentido, visa-se o desenvolvimento de guias de apoio à implementação da política de AUP nos Municípios, que comuniquem parâmetros para a adequação dos seus respectivos marcos regulatórios.

---

<sup>27</sup> Decisão do Recurso Especial nº 679.617 - SP, de relatoria da Ministra Denise Arruda, publicada em 10/11/2006:  
<https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/MON?seq=2680457&formato=PDF>

### c. Conteúdo da proposta

Esta segunda estratégia parte do reconhecimento do papel do Governo Federal na consolidação de informações, sistematização de conhecimento e orientação aos demais entes da federação. A proposta consiste em que o Governo Federal desenvolva material informativo aos Municípios, com parâmetros e diretrizes claras quanto ao tratamento de AUP nos instrumentos urbanísticos e de planejamento urbano locais.

A ideia de colocar o Governo Federal como disseminador de informações está alinhada a trabalhos e esforços já desenvolvidos, entre os quais podemos destacar o *Guia para agendas municipais de agricultura urbana e periurbana*<sup>28</sup> e cursos voltados a projetos de hortas urbanas (promovidos por MDS, MAPA e Embrapa)<sup>29</sup>. Ou seja, é algo que se articula com experiências já em desenvolvimento, mas que busca qualificá-las a partir do detalhamento técnico sobre os temas de planejamento urbano e normativos urbanísticos.

Nesse sentido, apontam-se as seguintes diretrizes a constar nesses guias de apoio para a adequação dos marcos regulatórios municipais:

- **Quanto à previsão da possibilidade de destinação de uso à AUP:** deve ser orientado aos municípios a necessidade de contemplar no Plano Diretor a possibilidade das atividades de AUP como forma de uso legítimo da propriedade, que pode ocorrer tanto em áreas urbanas quanto rurais (caso o município preveja a existência de áreas rurais), não devendo haver exclusão *a priori* de espaços da cidade que não possam receber iniciativas de AUP, a não ser que informado por parâmetros de segurança, proteção ambiental e risco de contaminação. Aponta-se que essa previsão da atividade no Plano Diretor é essencial para informar outros regramentos municipais, como o zoneamento e a legislação de licenciamento e cadastro de imóveis, que devem prever regramento que inclua a AUP, de modo a facilitar os trâmites para as iniciativas de produção.
- **Quanto à articulação com cumprimento da função social da propriedade urbana:** a previsão da possibilidade de uso da terra para AUP deve estar articulada aos parâmetros definidos no Plano Diretor, para a verificação do cumprimento da função social da propriedade, estabelecendo parâmetros para que a agricultura urbana e periurbana possa ser considerada como destinação útil da propriedade da perspectiva dos interesses coletivos. Esta proposta está associada a uma extensão da noção tradicional de função

---

<sup>28</sup> Mais informações: <https://eaesp.fgv.br/centros/centro-estudos-sustentabilidade/projetos/guia-para-agendas-municipais-agricultura-urbana-e-periurbana>

<sup>29</sup> Exemplos nos *links*: <https://moodle.cidadania.gov.br/ead/course/index.php?categoryid=129>; <https://www.embrapa.br/e-campo/hortas-em-pequenos-espacos>; <https://www.embrapa.br/e-campo/gestao-de-hortas-pedagogicas>

social da propriedade para uma ideia de função socioambiental da propriedade, reconhecendo que os terrenos urbanos também devem atender a funções ecossistêmicas, em uma relação equilibrada com a natureza. Nesse ponto, a destinação à AUP representa uma estratégia que colabora para a sustentabilidade do meio ambiente urbano.

- **Quanto ao tratamento tributário da atividade de AUP:** as diretrizes devem também explicitar que, sobre as propriedades destinadas a iniciativas de AUP, não deve incidir cobrança de IPTU. Para além disso, cabe orientar aos Municípios, como estratégia de fomento, que, quando o imóvel é destinado à produção agrícola somente em parte, sejam previstos parâmetros para desconto ou isenção do IPTU, de forma proporcional à sua destinação à AUP. Tal medida encontra respaldo em experiências de IPTU verde, como a do Município de Salvador<sup>30</sup>, que prevê descontos no IPTU em situações em que os proprietários privados adotam práticas sustentáveis em seus imóveis – o que poderia englobar, por exemplo, a implantação de uma horta ou quintal produtivo.
- **Quanto à conexão com instrumentos urbanísticos de fomento:** cabe comunicar aos Municípios exemplos de instrumentos urbanísticos que podem ser associados ao objetivo de fomento à AUP. Neste tema, identificamos duas possíveis vertentes. Em primeiro lugar, instrumentos urbanísticos associados a estratégias de desenvolvimento urbano, promoção de moradia e reurbanização de assentamentos precários, por exemplo, a previsão de destinação de espaços específicos dentro de projetos de Habitação de Interesse Social (HIS) para implementação de hortas e cultivos. Uma segunda vertente são os instrumentos urbanísticos de incentivo a proprietários privados, que podem prever a concessão de algum tipo de benefício àqueles que implementam iniciativas de AUP em seus imóveis. Como primeiro exemplo, podemos apontar o mecanismo de TDC, previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 12.101/2001), que permite ao proprietário que usa seu imóvel para alguma finalidade de interesse social destinar o potencial construtivo não utilizado para outro empreendimento. Nesse caso, poderia ser prevista como hipótese de aplicação do TDC a situação em que o proprietário mantém uma plantação em seu imóvel urbano, podendo transferir seu direito de construir não utilizado a outra propriedade. Um segundo exemplo de instrumento urbanístico de incentivo seriam aqueles análogos à quota ambiental, existente no Município de São Paulo, que confere benefícios aos imóveis que atingirem uma certa pontuação em razão da adoção de soluções sustentáveis em suas

---

<sup>30</sup> Mais informações: <http://www.iptuverde.salvador.ba.gov.br/>

propriedades. Nesse caso, a destinação à AUP poderia ser hipótese que confere pontuação ao imóvel em questão.

#### **d. Ator implementador**

Os atores centrais nesta estratégia são o Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP, como responsável pelo planejamento de iniciativas de fomento à AUP, e a Coordenadoria de Programa de AUP, do MDS, como órgão centralizador e responsável pela implementação da pauta a nível federal.

Por outro lado, destaca-se a necessidade de estimular a participação do Ministério das Cidades, em razão do domínio da pauta da gestão urbana, muito embora, até o momento, essa pasta não tenha envolvimento político significativo com a temática de AUP.

#### **e. Atores destinatários**

Os atores destinatários desta estratégia seriam os gestores municipais, que utilizariam os referenciais e as diretrizes comunicados pelo Governo Federal como base para a qualificação de seus instrumentos de desenvolvimento urbano.

#### **f. Alinhamento com estratégias normativas e legislativas em curso**

O núcleo central desta estratégia é o desenvolvimento de um material de orientação pelo Governo Federal para ser disseminado aos Municípios, o que pode ser conduzido, a princípio, estritamente pela via administrativa. No entanto, identificam-se mecanismos que podem auxiliar nessa tarefa de indução.

Em primeiro lugar, as diretrizes supramencionadas podem ser incluídas como condicionantes nos instrumentos de conveniamento entre União e Municípios, para o recebimento de valores para investimento em políticas de AUP locais (mais detalhes na seção 13). Ou seja, para que o Município receba recursos do Governo Federal, pode ser estabelecido em instrumento contratual de convênio a necessidade de prever no regramento urbanístico municipal a regulamentação da atividade de AUP, de acordo com certos parâmetros. A previsão de tais condicionantes seria mecanismo eficiente para incentivar a qualificação legislativa e normativa prevista.

Outro possível caminho seria a inclusão dessas diretrizes no texto dos projetos de lei em curso, com fundamento na competência da União para estabelecer diretrizes gerais sobre direito urbanístico. Uma sugestão de inclusão seria:

*“Artigo X. Deverão os municípios prever as atividades de agricultura urbana e periurbana em seu Plano Diretor e na legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo, prevendo, no mínimo, a possível destinação de imóveis ociosos e áreas livres públicas e/ou privadas para a prática de AUP e o estabelecimento de procedimentos simplificados e integrados de licenciamento associados às atividades de agricultura urbana e periurbana, assim como a possibilidade de autorização, permissão e cessão de uso de terrenos municipais.*

*Parágrafo único. Sobre os imóveis urbanos majoritariamente destinados à prática de AUP, não incide a cobrança de IPTU.”*

## 12.

### **Estratégia associada à implementação de equipamento local**

Este item terá como enfoque a apresentação de uma estratégia inovadora articulada aos desafios enfrentados pelos produtores de AUP nos territórios urbanos de conseguirem acesso aos produtos e técnicas necessárias para a produção.

#### **I. ESTRATÉGIA DE CONCEPÇÃO DE MODELOS DE EQUIPAMENTOS TERRITORIAIS DE APOIO A PRÁTICAS DE AUP (AGROPONTO)**

Referente ao encadeamento e detalhamento da Ação 16 (Quadro 2).

Esta estratégia contempla a concepção e a articulação para implementação de um modelo de equipamento territorial que congregue a produção e a disponibilização de insumos e atividades de assistência técnica e Educação Ambiental a produtores – ao qual se dá o nome, a princípio, de Agroponto.

##### **a. Contexto de incidência**

Conforme exposto ao longo do relatório, parte dos desafios associados ao fomento de práticas de AUP se refere a entraves enfrentados pelos produtores para acesso a insumos (como adubos, sementes e mudas), maquinários e serviços de assistência técnica condizente às realidades do cultivo no contexto urbano e periurbano. Em especial, destaca-se que a constante necessidade de insumos para a produção é um elemento que significativamente onera a manutenção dos espaços de cultivo.

Esses problemas dizem respeito à falta de recursos para investimento na produção, que deve ser objeto de estratégias de financiamento (conforme será detalhado no item 13). No entanto, a dificuldade de acesso a recursos materiais e técnicos para qualificação do cultivo vai além da dimensão financeira, passando pela demanda de uma estrutura física de apoio que territorialize a política de fomento à AUP.

Tendo em vista a dispersão de iniciativas de AUP no espaço urbano, é importante que estratégias de apoio e suporte sejam capazes de penetrar no território e acessar os produtores nos locais em que estão. Essa estrutura de apoio, a ser concretizada por meio de um equipamento público, pode se valer de oportunidades relacionadas à economia circular para se atingir o objetivo de provisão de insumos. Dessa forma, pode ser concebida a partir da recepção de resíduos orgânicos a serem reintroduzidos na cadeia de produção de alimentos na forma de composto para a geração de mudas e para as demais práticas de AUP.

Para tanto, propõe-se a concepção de um equipamento físico e gerencial de amparo à AUP que integre no território as mais diversas iniciativas de políticas públicas que se relacionam direta ou indiretamente. Esse equipamento deve ser pensado de forma sistêmica, contemplando módulos programáticos que possam ser dimensionados e articulados de maneira a gerar uma tipologia que responda aos desafios do conjunto de municípios brasileiros em sua diversidade contextual.

## **b. Objetivos visados**

A presente estratégia foca no objetivo, por parte do Governo Federal, de concepção e disseminação de um equipamento territorial de apoio à produção agrícola voltada ao abastecimento local, com foco no acesso a insumos: o Agroponto.

Para atingir esse objetivo, compete à política federal auxiliar os Municípios na estruturação e no financiamento do projeto, na aquisição de bens de capital e na implantação do equipamento, priorizando os territórios de maior vulnerabilidade.

## **c. Conteúdo da proposta**

O Agroponto é um equipamento que oferece uma estrutura física de apoio e integração no território das diversas políticas públicas caracterizadas pela dimensão multifinalitária da AUP. Essa estrutura permite a articulação de múltiplas finalidades (organizadas como módulos): (i) a criação de uma rede territorializada de apoio à produção; (ii) a ampliação do acesso a insumos e capacitação técnica; (iii) a disseminação da Educação Ambiental; (iv) o fortalecimento da gestão de resíduos sólidos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas; (v) o fomento à economia

circular na cadeia produtiva de AUP; (vi) o fortalecimento de redes de cooperação entre os produtores; (vii) a inclusão produtiva, com a geração de emprego e renda; (viii) a segurança alimentar e nutricional.

A sua implantação deve ser pensada de forma articulada com o contexto de cada território, pois o objetivo é aproximar esses recursos técnicos e materiais de iniciativas de AUP já em curso, com prioridade para as áreas de maior vulnerabilidade social. Assim, a identificação de espaços estratégicos para a implantação de Agropontos deve dialogar com um diagnóstico territorial dos municípios<sup>31</sup>, que pode ser apoiado pelo sistema de cadastro de áreas de AUP (detalhado na seção 11).

Tal equipamento deve ser concebido a partir de uma visão sistêmica. Deve corresponder a uma lógica incremental, modular, componível e escalável, dentro de uma estrutura em rede que permita a sua customização à diversidade de biomas brasileiros, tipologia de cidades, contextos urbanos, capacidades institucionais locais e beneficiários diretos e indiretos que pretende atender.

O Agroponto é pensado enquanto uma estrutura espacial de um pátio que tem como finalidade integrar as seguintes atividades: (i) recepção e estocagem de resíduos orgânicos; (ii) produção e distribuição de insumos, tais como compostos, mudas e sementes; (iii) assistência técnica e formação; (iv) processamento de alimentos provindos dos programas de combate a perdas e desperdício; (v) preparo de refeições; e (vi) serviços de gestão e apoio.

Prevê-se que esse equipamento seja objeto de gestão municipal, com a possibilidade de repasse de recursos da União para sua implantação e gestão, que deve levar em consideração a necessidade de integrar os atores sociais relacionados às práticas de AUP. Para tanto, prevê-se a possibilidade de estabelecer parcerias com organizações da sociedade civil, tanto para a condução de atividades específicas (cursos, treinamentos, assistência técnica e Educação Ambiental), como para a gestão do Agroponto como um todo, com base nos instrumentos da Lei nº 13.019/2014. Essa consideração se aproxima novamente do exemplo de parceria da Prefeitura do Recife com o Coletivo Entra Chié para projetos de compostagem em comunidades da cidade.

O Agroponto pode estar, ou não, associado a uma unidade de produção agrícola. Porém, o seu propósito é atender a um conjunto de unidades produtivas sob seu raio de abrangência, inseridos em um território local. Logo, a sua implementação visa um grupo diverso de beneficiários, correspondente ao nível de integração das políticas públicas que ocorrer no seu espaço. Os beneficiários diretos do equipamento são os produtores agrícolas urbanos e periurbanos, que serão beneficiados por meio do fomento ao acesso à insumos e pelas atividades de assistência técnica e Educação Ambiental. Serão igualmente beneficiados os responsáveis pelas atividades de produção dos

---

<sup>31</sup> Este diagnóstico pode envolver o mapeamento de assentamentos precários do IBGE: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html>

insumos e pelos serviços complementares, incluindo organizações da sociedade civil, que podem participar das iniciativas em regime de parceria.

De forma mais ampla, os serviços de gestão de resíduos orgânicos beneficiam as associações de moradores engajados no processo inicial de triagem doméstica dos resíduos, compostagem, produção de mudas e manutenção de áreas verdes, assim como as cooperativas de catadores. Além disso, a concepção de um eventual módulo de processamento e preparo de alimentos pode contribuir para as políticas de redução de desperdício de alimentos<sup>32</sup>. Já o preparo e a distribuição de refeições podem beneficiar a população em situação de insegurança alimentar e nutricional, de forma similar à iniciativa do Programa Nacional de Cozinhas Solidárias, gerido pelo MDS, que visa fortalecer e expandir as experiências locais de abastecimento e oferta de refeições, representando mais uma hipótese de sinergia institucional a ser aproveitada.

Por fim, “Agroponto” pretende ser um nome genérico a ser incorporado na política nacional. Contudo, há que se garantir outras denominações que correspondam às experiências preexistentes, resguardando as suas estratégias de comunicação e mobilização.

Um esquema funcional detalhando a composição modular do Agroponto se encontra no Anexo 2.

#### **Box 7. Referências para concepção do Agroponto**

O Agroponto tem como referência inicial o Ponto de Entrega Voluntária (PEV), ou Ecoponto, modelo de equipamento adotado no nível municipal como estratégia para atingimento dos objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS – Lei nº 12.305/2010). Seus propósitos são semelhantes. Ambos visam responder ao desafio da capilaridade das suas respectivas políticas nos territórios, por meio da implantação de uma rede descentralizada de estruturas físicas de apoio, distribuída de forma difusa e incrementada ao longo do tempo.

Com foco na produção de insumos, em particular os compostos orgânicos, o Agroponto também aponta para a conexão com a lógica de uma economia circular, em que o resíduo gerado na cidade se torna insumo para a produção de AUP.

O Edital de Chamamento Público SQA nº 01/2023 – Compostagem e Agricultura Urbana e Periurbana<sup>33</sup>, do MMA, foi publicado para selecionar propostas de implantação, ampliação ou aperfeiçoamento de projetos de compostagem de resíduos orgânicos, de forma integrada com iniciativas

<sup>32</sup> Lei de combate a perdas e desperdícios de alimentos (Lei nº 14.016/20).

<sup>33</sup> <https://www.gov.br/mma/pt-br/mma-lanca-edital-para-apoiar-iniciativas-de-compostagem-e-agricultura-urbana/edital-sqa-no-01-2023-compostagem-e-agricultura-urbana-e-periurbana>

de AUP em municípios, Distrito Federal e consórcios públicos intermunicipais do Brasil, reforçando a conexão aqui apontada.

Por sua vez, a dimensão de localização espacial do Agroponto dialoga com a necessidade de articulação de estratégias locais que sejam capazes de atender às populações de territórios de maior vulnerabilidade. Nesse sentido, é um modelo de integração territorial de políticas públicas que encontra abordagem similar no programa Periferia Viva, concebido pela Secretaria Nacional de Periferias do Ministério das Cidades, congregando ações de outras pastas federais. Esse programa tem como foco a integração das políticas públicas setoriais nos territórios de maior vulnerabilidade social, pela articulação interfederativa e pelo protagonismo da população local, por meio de entidades, movimentos e coletivos populares.

O programa Periferia Viva estrutura-se a partir de duas ações que dialogam diretamente com a proposta do Agroponto: a implantação de um posto territorial e a articulação com uma entidade de assistência técnica. A primeira ação pretende reforçar a presença do Estado no território, para criar vínculos, fortalecer o tecido social local, a presença e o compromisso com a política intersetorial. A segunda ação facilita o acesso da população local a assessoria e assistência técnica na área de desenvolvimento urbano, habitação de interesse social, trabalho social, desenvolvimento local, meio ambiente urbano, assistência jurídica, direitos humanos, economia solidária, entre outras frentes (SNP, 2023).

Diante dos propósitos comuns em se constituir uma plataforma territorial de integração das políticas públicas voltadas à redução das vulnerabilidades sociais e da importância atribuída aos serviços de assistência técnica, identifica-se uma forte sinergia entre o programa Periferia Viva e o Agroponto.

Por fim, é possível encontrar outras experiências no Brasil que caminham na construção de uma tipologia de equipamentos dessa natureza, dentro do campo de iniciativas de AUP. A proposta de Agroponto toma como inspiração experiências municipais em Curitiba (Fazenda Urbana) e em Recife (Sítio Agroecológico), que já desenvolvem atividades de treinamento e suporte, como a produção de mudas. Esses estudos de caso, somados aos estudos que constam no documento *Novos modelos de compostagem nas cidades: integrando reciclagem, agricultura e moradia* (Instituto Pólis, 2023)<sup>34</sup>, serviram de base para a proposição do esquema funcional do Agroponto registrado abaixo.

<sup>34</sup> <https://polis.org.br/projeto/novos-modelos-de-compostagem-nas-cidades/>

#### **d. Atores implementadores**

Compete ao Governo Federal apoiar Municípios e consórcios de municípios na implementação do Agroponto nos seus territórios, por meio de financiamento para as obras de infraestrutura física, aquisição de bens de capital e contratação de serviços de assistência técnica e Educação Ambiental.

Este estudo concebe que o esforço de detalhamento e disseminação deste modelo de equipamento pode ser liderado pelo Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP, formado por representantes do MDS, MDA, MTE e MMA, na medida em que o envolvimento de diversas pastas com interesses conexos permite qualificar e agregar mais recursos e instrumentos à estratégia.

Dentro do desenho de governança proposto, compete aos governos locais a gestão e manutenção do espaço, o financiamento da operação e o apoio nos gastos básicos de energia, água, sementes e materiais de consumo (com ou sem aportes do Governo Federal).

A gestão da operação, total ou parcial, poderá ser de responsabilidade do poder municipal e/ou de OSC, por meio dos supramencionados instrumentos de parceria da Lei nº 13.019/2014.

#### **e. Atores destinatários**

Como destinatários, figuram os gestores municipais, que seriam implementadores e gestores de eventuais Agropontos. De forma mais remota, as organizações da sociedade civil poderiam atuar como parceiras na gestão do equipamento.

#### **f. Alinhamento com estratégias normativas em curso**

A implementação desta estratégia não depende de qualquer tipo de previsão legislativa específica.

## 13.

### **Estratégias associadas ao financiamento**

A presente seção congrega duas estratégias direcionadas aos problemas associados à dificuldade de acesso a recursos financeiros e como esta, por sua vez, condiciona os desafios de acesso a insumos, materiais e técnicos para iniciativas de AUP.

O contexto de incidência das estratégias está alinhado à discussão da seção 9 do presente relatório, em que se destacam como entraves para a expansão da prática de AUP a nível municipal: (i) a ausência de recursos para custear a implantação de novos espaços de cultivo, que exigem investimentos em infraestrutura; (ii) a dificuldade e o valor elevado para obtenção de insumos, como adubo, mudas e sementes para manutenção da operação; e (iii) as poucas oportunidades de assistência técnica para capacitação dos produtores.

Todos esses entraves, em maior ou menor grau, relacionam-se com o desafio financeiro vivenciado pelos Municípios, que têm poucas verbas disponíveis para destinação a uma política local de fomento à AUP. Diante dessa constatação, cabe pensar em estratégias que articulem possibilidades a serem conduzidas pelo Governo Federal para auxiliar no financiamento e na mobilização de recursos para o fomento das iniciativas de AUP.

#### **I. CAMPANHA PARA ADESÃO DE MUNICÍPIOS AO PROGRAMA NACIONAL DE AUP E QUALIFICAÇÃO DOS FLUXOS DE RECURSOS**

Referente ao encadeamento e detalhamento da Ação 18 (Quadro 2).

##### **a. Objetivo visado**

O objetivo principal dessa estratégia é consolidar canais institucionais pelos quais gestores municipais podem acessar recursos do Governo Federal para as iniciativas de AUP locais, contemplando uma multiplicidade de objetos que podem receber verbas.

Essa estratégia é estruturada em torno da ideia de uma campanha de adesão dos municípios ao Programa Nacional de AUP, congregando dois principais esforços, pela perspectiva do Governo Federal: (i) o aumento das verbas disponíveis para repasse aos governos locais; e (ii) a tarefa de mobilização dos Municípios para que incorporem a pauta de AUP como sendo de interesse local e participem dos editais previstos pela União.

Ambas as vertentes são essenciais para a qualificação do Programa Nacional de AUP, pois, de um lado, são necessários recursos financeiros para a implementação dos projetos, e, por outro, é preciso um conjunto de Municípios interessados e engajados em avançar nesses esforços.

## **b. Conteúdo da proposta**

Essa estratégia de mobilização de recursos é focada no papel indutor que o Governo Federal pode assumir a partir da sua capacidade de financiamento com recursos da União. Em um contexto no qual a maioria dos municípios brasileiros têm poucos recursos discricionários para o financiamento de novos projetos, é essencial que o Governo Federal incentive – inclusive financeiramente – o desenvolvimento de novas pautas de interesse social, como é o caso da agricultura urbana e periurbana.

Para tanto, a proposta a ser delineada toma como base o fluxo já praticado pela Coordenadoria do Programa de AUP, predicado em editais de chamamento e convênios celebrados com os Municípios para repasse de recursos. O instrumento de convênio é uma das formas existentes para a transferência de verbas entre entes federativos, que, inclusive, é reforçada pelo texto do Decreto nº 11.700/2023.

No campo de AUP, os convênios têm sido utilizados para transferir recursos para Municípios e empresas estatais de assistência técnica para desenvolvimento de projetos específicos, como a implementação e a manutenção de espaços de cultivo em certa localidade, ou a capacitação de um grupo de produtores. Apesar de ser figura tradicional no âmbito da administração pública, encontra entraves na implementação, sobretudo da perspectiva política, pois, muitas vezes, os projetos de AUP não recebem prioridade de execução no contexto municipal.

Portanto, a proposta de qualificação desse fluxo envolve as seguintes diretrizes: (i) a alocação de maiores recursos orçamentários para serem transferidos via instrumentos de convênio aos Municípios, significando maior valor de investimento dedicado à política nacional de AUP, o que, por sua vez, também confere um maior senso de prioridade política à pauta; (ii) a ampliação de objetos possíveis de serem executados

em cada convênio, focando na implementação de infraestrutura associada ao fomento a AUP, conforme será detalhado mais adiante; e (iii) o estabelecimento de condicionantes aos Municípios nos instrumentos convencionais que possam aprimorar a governança municipal e a gestão das políticas locais de AUP.

#### **Box 8. Recursos das políticas municipais de agricultura urbana**

Os estudos de caso apresentados na Parte I deste relatório foram realizados a partir de três municípios com relativamente alta capacidade orçamentária, comparativamente à média dos municípios brasileiros. Ainda assim, a escassez de recursos (especialmente humanos) dedicados à agricultura urbana foi destacada por gestores municipais entrevistados.

O Rio de Janeiro é o município que dedica maior volume de recursos financeiros, uma vez que disponibiliza bolsas para os hortelões integrantes do programa Hortas Cariocas. Apesar do custo relativamente elevado das bolsas (se comparado ao custo da assistência técnica), o pagamento é estável, uma vez que é feito com recursos do tesouro municipal e consta no orçamento público, havendo uma tendência de reprodução nos anos subsequentes. Entretanto, a Prefeitura não dispõe de recursos garantidos no orçamento para assistência técnica, por exemplo, tendo utilizado recursos temporários oriundos de compensação ambiental.

Em Recife e Curitiba também foi apontada a capacidade limitada da equipe técnica de atender à demanda. Em municípios com maior volume de recursos próprios, como os casos analisados, a dificuldade de obtenção de recursos para agricultura urbana está mais associada à questão distributiva do orçamento municipal do que ao volume de recursos como um todo, podendo, ainda assim, constituir-se como um entrave.

Para além dos elementos específicos da relação de convênio, também cabe contemplar estratégias de mobilização, no sentido de aumentar a conscientização e o engajamento dos atores locais diante da temática de AUP, para que haja vontade política em garantir a execução desses convênios.

Observadas essas diretrizes, cabe tecer os seguintes comentários adicionais sobre o fluxo dos editais:

- **Sobre a ampliação dos possíveis objetos dos editais:** no esforço de ampliar o apoio financeiro da União aos Municípios, é essencial que sejam previstos variados editais, visando a consecução de múltiplos objetos: (i) a implementação e a gestão de Agropontos; (ii) a implementação de novos espaços de cultivo, priorizando terrenos públicos; (iii) o custeio da gestão de espaços de cultivo; e (iv) projetos que fomentem a conexão entre

produção de AUP e gestão de resíduos sólidos – a exemplo do mencionado edital do MMA para projetos de compostagem. Inclusive, com base no levantamento dos parceiros da EcoRural – que integram o presente projeto coordenado pelo Instituto Escolhas – é possível estabelecer uma correlação direta entre o custo de investimento necessário e o retorno da produção, tanto na quantidade de alimentos cultivados quanto na geração de renda pela comercialização.

- **Sobre a priorização de beneficiários:** é essencial que a formulação dos editais e a celebração de convênios priorizem projetos que tenham como beneficiários populações em situação de vulnerabilidade, tanto no que diz respeito aos responsáveis pela produção de AUP quanto ao público beneficiado pelos alimentos. Ou seja, devem ser adotados critérios para seleção de projetos que levem em consideração a contribuição de cada iniciativa para resolver desafios de segurança alimentar e nutricional em territórios vulneráveis específicos, assim como a possibilidade de geração de renda para população mais necessitada. Nesse sentido, é importante que os editais contemplem recursos suficientes para algum regime de pagamento de mão de obra, que pode se basear no formato de bolsas, como atualmente praticado pela municipalidade do Rio de Janeiro, que, por sua vez, também estabelece condicionantes de doação de parte da produção para populações em situação de vulnerabilidade.
- **Sobre a governança das iniciativas de AUP locais:** deve ser condicionante para a participação no edital e o recebimento de recursos que o Município possua uma estrutura administrativa dedicada especificamente ao tema de AUP, que será o órgão responsável pela coordenação da execução do projeto. Isso permitirá que haja maior segurança quanto à implementação do projeto, pois há uma estrutura administrativa integralmente dedicada. Assim, minimiza-se o risco de o dinheiro chegar aos Municípios, mas não se converter, de fato, em ações de fomento à AUP.
- **Sobre a permeabilidade a atores da sociedade civil:** o edital e o instrumento de conveniamento devem prever que, para a execução do objeto, podem ser celebradas parcerias com organizações da sociedade civil, como forma de estimular o associativismo no campo de AUP. Esses ajustes devem ser firmados nos formatos previstos pelo MROSC (Lei nº 13.019/2014), observando as disposições da legislação, e, se necessário, devem ser acompanhados de instrumento de autorização, permissão ou cessão de uso do terreno em que desenvolver-se-ão as atividades, pelo tempo necessário. A proposta é que, a partir de recursos recebidos da União, os ajustes de parceria sejam celebrados entre Município e OSCs responsáveis pelas atividades. Em Recife, notam-se experiências interessantes de parceria com as organizações da sociedade civil, que remetem ao modelo aqui proposto. Tais parcerias buscam valer-se da

experiência de organizações de base comunitária da capital pernambucana, para adaptar e reproduzir iniciativas similares – de compostagem e implantação e gestão de hortas – em outras comunidades do município, considerando a capacidade de atores sociais penetrarem em territórios e mobilizarem as redes locais.

A qualificação do fluxo de editais deve ser acompanhada de esforços de mobilização dos Municípios em torno da pauta de AUP. Tais esforços são eminentemente políticos, e, para tanto, é possível pensar na celebração de um pacto coletivo de atores municipais e federais para a adesão ao Programa Nacional de AUP, conferindo reconhecimento à importância do tema.

### **c. Ator implementador**

Considerando que o objetivo da estratégia é possibilitar um aumento dos recursos viabilizados pela União, é essencial que o esforço de planejamento de novos editais e convênios envolva múltiplas pastas do Governo Federal, de modo a congregar recursos orçamentários para os objetivos previstos.

Nesse sentido, há pautas importantes para vários ministérios: o enfrentamento de situações de vulnerabilidade e insegurança alimentar e nutricional, no caso do MDS; a geração de renda, no caso do MTE; a qualificação do produtor agrícola, no caso do MDA; e a proteção do meio ambiente urbano e o incentivo à economia circular, no caso do MMA, sobretudo no que diz respeito à política de gestão de resíduos sólidos. Com isso, justifica-se que todas as pastas façam parte conjuntamente do avanço desta estratégia.

Portanto, indica-se como interlocutor essencial no presente caso o Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP, como órgão coletivo que congrega todos esses ministérios e tem a competência para planejar as prioridades de fomento à AUP, a partir do nível federal.

### **d. Atores destinatários**

Como destinatários, figuram os gestores municipais que seriam os eventuais participantes nos editais e celebrariam convênios a nível federal. As organizações da sociedade civil podem ser posicionadas como parceiras da administração local no desenvolvimento das atividades, por meio da celebração de parcerias no formato do MROSC, como já indicado.

### **e. Alinhamento com estratégias normativas em curso**

A implementação desta estratégia não depende de qualquer tipo de previsão legislativa específica.

## **II. ESTRATÉGIA DE MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS DA INICIATIVA PRIVADA PARA FINANCIAMENTO DE INICIATIVAS DE AUP**

Referente ao encadeamento e detalhamento da Ação 19 (Quadro 2).

### **a. Objetivos visados**

Esta estratégia visa um objetivo específico, que é acessar uma fonte de recursos alternativa aos cofres públicos, por meio da articulação com atores privados interessados em ações de AUP, de modo a contribuir para a superação dos entraves relacionados à dificuldade de acesso a recursos materiais, técnicos e financeiros.

### **b. Conteúdo da proposta**

Esta estratégia está associada ao mesmo contexto descrito na seção 13.1, pois ambas partem da identificação dos desafios de financiamento e mobilização de recursos para suporte a iniciativas de AUP a nível local. No entanto, o que a presente estratégia propõe de inovador é um modelo de articulação com a iniciativa privada.

Nesse sentido, a proposta consiste em identificar empresas interessadas em patrocinar a implementação e a gestão de novos espaços de cultivo ou Agropontos. Ou seja, visa os mesmos objetivos concretos da estratégia anterior, mas, ao invés de pensar a mobilização do orçamento da União, busca a articulação do financiamento privado.

Esta estratégia parte da premissa de que há um potencial de canalização de recursos por parte de empresas para iniciativas de interesse socioambiental, em especial predicado nos crescentes compromissos firmados por atores privados de promoção de objetivos de ESG (iniciativas ambientais, sociais e de governança, na tradução em português).

Em termos do desenho mais específico desta proposta, aventa-se a possibilidade de o financiamento privado se dar por meio do estabelecimento de uma contrapartida visual, a ser disposta nos espaços de cultivo e/ou nos equipamentos financiados. Ou seja, em troca do valor aportado para implementação das infraestruturas e da gestão das atividades, a empresa poderia colocar uma placa com identificação da sua marca como patrocinadora.

Tal proposta se fundamenta em experiências exitosas existentes na cidade de São Paulo, onde um modelo semelhante foi implementado a fim de angariar recursos para implementação de novas infraestruturas e manutenção de espaços em praças municipais, por meio do programa Adote uma Praça. A empresa interessada celebra um termo de parceria específica com o Município, assumindo a responsabilidade de custear melhorias e manutenção de espaços da praça, por um período determinado – podendo, em contrapartida, inserir placas com a sua marca.

Quanto a isso, identificamos que o Governo Federal, em razão da sua ampla capacidade de articulação, pode liderar a disseminação de uma campanha junto a atores privados com o mote de “Adote uma Iniciativa de AUP” ou “Adote uma Horta”, cuja angariação de recursos seria direcionada aos Municípios interessados em receber financiamento. Ou seja, o Governo Federal engajaria o setor privado para canalizar recursos a esfera municipal. A partir disso, pode ser estabelecido um arranjo de triangulação entre a empresa (financiadora), o poder público municipal interessado (coordenador da execução da iniciativa) e uma organização da sociedade civil (implementadora do projeto).

### **c. Ator implementador**

Com base na relevância do papel de coordenador do Governo Federal no tocante à política de fomento de AUP, identificam-se como atores implementadores desta estratégia o Grupo de Trabalho do Programa de AUP do MDS e sua própria Coordenadoria, que poderiam liderar os esforços de articulação com atores privados, potencialmente por meio de uma campanha de divulgação.

### **d. Atores destinatários**

Como destinatários da estratégia, figuram as empresas privadas, que seriam instadas a financiar as iniciativas de AUP, os gestores municipais, que seriam os recipientes dos valores advindos do privado, e, potencialmente, as organizações da sociedade civil, que poderiam ser parceiras na implementação do projeto.

### **e. Alinhamento com estratégias normativas em curso**

Esta estratégia independe de previsão legal específica. No entanto, a título de clareza e segurança jurídica – o que pode ser importante para o convencimento dos atores privados – aventa-se a possibilidade de detalhamento da estratégia no formato de portaria ou outro normativo infralegal.

## 14.

# Comentários sobre governança

A governança é aqui entendida como um dos aspectos centrais a serem considerados nas estratégias de qualificação de uma política de fomento à AUP. No entanto, chamamos a atenção para um elemento especial, que é o caráter transversal da governança, que deve permear o desenho de qualquer estratégia de política pública, pois diz respeito eminentemente à forma de gestão e coordenação das iniciativas entre múltiplos atores. Conforme especificado no detalhamento das estratégias apresentadas anteriormente, as ações de fomento à AUP podem envolver múltiplos atores públicos e privados.

Partindo dessa premissa, elegemos um formato específico para comentar as diretrizes de governança, pois elas não compõem estratégias específicas, mas sim acompanham todas as estratégias previamente sinalizadas. Portanto, a presente seção focará em reforçar certas premissas que devem informar toda e qualquer estratégia associada ao fomento de AUP.

Em primeiro lugar, destaca-se que os entraves apontados nos estudos de caso quanto ao tema de governança indicaram: (i) o desafio de conexão entre diferentes instrumentos, políticas e programas existentes em pastas ministeriais distintas a nível federal; (ii) a dificuldade de articulação entre União e Municípios; e (iii) questões relativas à forma de interação com atores não estatais, sobretudo organizações da sociedade civil.

Portanto, há três premissas que devem guiar os arranjos de governança da política de AUP: a sua intersectorialidade, o seu caráter interfederativo e a permeabilidade. Tais parâmetros aparecem pontuados ao longo das estratégias propostas, conforme segue:

- Em relação à intersectorialidade, foi pontuado como as estratégias de fomento à AUP devem aproveitar e explorar sinergias com programas,

instrumentos e políticas desenvolvidas por diversas pastas do Governo Federal. Isso corresponde à multiplicidade de objetivos setoriais que podem ser perseguidos por meio de iniciativas de AUP: a segurança alimentar e nutricional, a geração de renda para os agricultores, a preservação de áreas verdes e do meio ambiente urbano, o incentivo a dinâmicas de economia circular, entre muitos outros. Esse potencial de sinergia reforça a importância de consolidação de instrumentos de coordenação intersetoriais. O Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP, criado por meio do Decreto Federal nº 11.700/2023, que congrega o MDS, o MDA, o MTE e o MMA, assume competências de planejamento das estratégias de fomento à AUP a nível federal. Neste relevante avanço, subscreve a necessidade de buscar a inclusão do Ministério das Cidades nos arranjos de AUP, tendo em vista a conexão desta pasta com a pauta urbana, como aparece na identificação de atores estratégicos no quadro anexo (Anexo 1).

- Em relação ao caráter interfederativo, apresenta-se como ponto-chave a forma de conexão entre União e Municípios, com especial destaque às estratégias que o Governo Federal pode utilizar para induzir os governos locais a adotarem as propostas delineadas neste estudo. Por isso, foi sugerido qualificar os fluxos de editais e convênios com condicionantes à participação, que exijam dos Municípios prever estruturas administrativas próprias para uma política local de AUP. Ademais, do ponto de vista político, foi indicada a importância de uma campanha para celebração de um pacto de adesão de Municípios ao Programa Nacional de AUP, de modo a aumentar a visibilidade e a priorização da temática a nível local. A esfera interfederativa também apareceu em comentário sobre o acesso à terra, que pode se beneficiar de uma lente de amplitude metropolitana. Em relação a isso, destaca-se o papel importante de apoio que pode ser realizado pelos Estados, como nível intermediário da federação. Muitos Estados já têm histórico de envolvimento com o tema da AUP, por meio de empresas estatais de assistência técnica a produtores, mas também chamamos a atenção da potencial contribuição adicional dos Estados como ente fomentador das dinâmicas de relação intermunicipais e metropolitanas, tendo em vista que a ampliação do acesso à terra para iniciativas de AUP pode ser beneficiada por uma coordenação que articule sinergias entre cidades próximas, para que não só o uso do solo, como o abastecimento possa ser pensado a nível regional. Para tanto, o instrumento do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), criado para regulamentar o funcionamento das relações metropolitanas, poderia prever, em cada caso, o tema da AUP como um de seus objetivos estratégicos.

- No tocante à permeabilidade a atores não estatais, buscou-se posicionar as organizações da sociedade civil como ator estratégico executor de parcerias. Tal proposta busca qualificar o associativismo no campo de AUP e encontra respaldo técnico e legal no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014). Além disso, identificou-se como atores privados com fins lucrativos podem ser mobilizados em estratégias de financiamento. Ademais, a questão de inserção da sociedade civil na política de AUP pode ir além das parcerias e contemplar a sua presença em estruturas institucionais consultivas que venham a ser criadas, como já acontece nos conselhos de segurança alimentar e nutricional.

## 15. Conclusão

O presente documento é o relatório conclusivo de um esforço de investigação e reflexão sobre o potencial de fomento do Governo Federal em relação à temática de agricultura urbana e periurbana. Tal exercício parte, de um lado, do levantamento resultante de estudos de caso em Curitiba, Recife e Rio de Janeiro e, de outro, da identificação de papéis estratégicos que o nível federal pode realizar no apoio de iniciativas de AUP a partir de coordenação e definição de diretrizes, consolidação e disseminação de conhecimento e a própria esfera de financiamento e mobilização de recursos.

Nesse sentido, são adotadas como premissas para a articulação de objetivos e estratégias de política pública três questões centrais oriundas de entraves e oportunidades identificados pelo ZeroCem no trabalho de pesquisa realizado: (i) o desafio de acesso à terra e gestão de uso do solo; (ii) a dimensão de financiamento; e (iii) a preocupação com a governança, associada à multiplicidade de atores envolvidos no fomento, na implementação e na gestão de iniciativas de AUP.

Como resultado, foi produzido um conjunto de ações específicas, que visam estabelecer horizontes de implementação por parte do Governo Federal, para qualificar o tratamento e o apoio ao tema de AUP. Um recorte prioritário dessas ações foi objeto de comentário detalhado, por meio da descrição de estratégias específicas. O conjunto dessas ações encontra-se sistematizado no Anexo 1 que acompanha o presente relatório.

## Referências

- ARAUJO, E. F.; FUCK, M. P.** *Agricultura urbana em Curitiba: um fenômeno heterogêneo e desigual*. Cadernos de Ciência & Tecnologia, v. 39, n. 2, p. 26959, 27 set. 2022.
- BARROS, C. C. et al.** *O caso do Projeto Integrado das Hortas Comunitárias no Entorno do CEASA/PE: Uma política pública de Agricultura Urbana*. v. 9, n. 10, 30 out. 2022.
- FENIMAN, E. H.** *Hortas curitibanas: as representações simbólicas do cultivo de alimentos na cidade*. Dissertação (Mestrado), Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, 2014.
- FERREIRA, R. J.; DE CASTILHO, C. J. M.** *Agricultura urbana e gestão territorial em Recife/PE/Brasil: qual o lugar da agricultura urbana no planejamento da cidade?* Ateliê Geográfico. 16 set. 2016.
- FOGGIATO, F.** *Câmara aprova “super” Fundo de Abastecimento Alimentar*. Câmara Municipal de Curitiba, 19 dez. 2022. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.leg.br/informacao/noticias/camara-aprova-201csuper201d-fundo-de-abastecimento-alimentar>>. Acesso em: 11 maio. 2023
- INSTITUTO ESCOLHAS.** *Além dos alimentos: a contribuição da agricultura urbana para o bem-estar da metrópole de São Paulo*. São Paulo: Instituto Escolhas, jun. 2021. Disponível em: <<https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/Relatorio-Final-AUPSE.pdf>>.
- INSTITUTO ESCOLHAS.** *Políticas públicas de agricultura urbana*. São Paulo: Instituto Escolhas, out. 2022. Disponível em: <<https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/Relat%C3%B3rio-T%C3%A9cnico-Plataforma-PPAU.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2023.
- INSTITUTO PÓLIS.** *Novos modelos de compostagem nas cidades: integrando reciclagem, agricultura e moradia*. Set. 2023: Disponível em: <[https://polis.org.br/wp-content/uploads/2023/09/Estudo\\_Novos-modelos-de-compostagem-nas-cidades\\_integrando-reciclagem-agricultura-e-moradia.pdf](https://polis.org.br/wp-content/uploads/2023/09/Estudo_Novos-modelos-de-compostagem-nas-cidades_integrando-reciclagem-agricultura-e-moradia.pdf)> Acesso em: 29/09/2023.
- LAURSEN DE SOUZA, E.** *Avaliação do Programa Hortas Cariocas da Prefeitura do Rio de Janeiro: Vetor de Desenvolvimento Socioambiental no Contexto Urbano*. Mestrado (Arquitetura)—Rio de Janeiro, Brazil: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 13 dez. 2022.
- LIMA, C. F. DE.** *Agriculturas na cidade do Rio de Janeiro: dicotomias e as especificidades da agricultura urbana*. 21 maio 2019.
- OLIVEIRA, M. V. C. DE.** *Hortas comunitárias no entorno da CEASA*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação), Recife: Universidade Federal Rural de Pernambuco, Departamento de Agronomia, 2019.

- PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA.** *1o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba (PLAMSAN Curitiba): 2016–2019.* Prefeitura Municipal de Curitiba, nov. 2016. Disponível em: <<https://mid.curitiba.pr.gov.br/2021/00323535.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2023
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA.** *2o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Curitiba (PLAMSAN Curitiba): 2020–2023.* Prefeitura Municipal de Curitiba, nov. 2019. Disponível em: <<https://mid.curitiba.pr.gov.br/2021/00323536.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2023
- PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA.** *Protocolo de Atendimento: Hortas Escolares.* Prefeitura Municipal de Curitiba, [s.d.] Disponível em: < <https://mid-educacao.curitiba.pr.gov.br/2021/11/pdf/00320009.pdf>>. Acesso em: 3 nov. 2023
- PREFEITURA MUNICIPAL DO RECIFE.** *Plano de Agroecologia Urbana do Recife.* Secretaria Executiva de Agricultura Urbana, Secretaria de Política Urbana e Licenciamento, 2021. Disponível em: <<https://cdn.flow.page/images/4f17c25f-a6c8-493d-b7f2-d14b9d2ecba8-pdf?m=1633310988>>. Acesso em: 5 maio 2023
- PREFEITURA MUNICIPAL DO RECIFE.** *Balanço 2022.* Secretaria Executiva de Agricultura Urbana; Secretaria de Política Urbana e Licenciamento, 2022. Disponível em: <<https://cdn.flow.page/images/41e8bdae-9e7a-442d-b522-5351f51c99b3-pdf?m=1674266192>>. Acesso em: 5 maio 2023
- REGO, L. F. G.** *Urban vegetable production for sustainability: The Riortas Project in the city of Rio de Janeiro, Brazil.* Habitat International, v. 44, p. 510–516, 1 out. 2014.
- YONEGURA, V. B.; SILVA, H. M. DA.** *Agricultura urbana e a transformação da vida e da paisagem no Tatuquara, Curitiba-PR.* Confins, n. 52, 12 nov. 2021.
- YONEGURA, V. B.; SILVA, H. M. DA.** *Agricultura urbana: segurança alimentar e a construção de uma paisagem urbana incluída na região sul de Curitiba, PR.* Cadernos de Ciência & Tecnologia, v. 39, n. 2, p. 27016, 18 out. 2022.

# Anexos 1: Ações de fomento à AUP

Acesso à terra e gestão do uso do solo					
Ação	Conexão com instrumentos existentes	Objetivos	Atores a serem mobilizados	Destinatários	
1	Consolidação de instrumento de cadastro e classificação dos espaços urbanos para potencial de destinação à AUP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadastro Ambiental Urbano (MMA).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar as bases de informação para gestores, de forma a auxiliar no mapeamento, na gestão e na destinação de áreas para AUP.</li> <li>• Fortalecer o instrumento do CAU, e difundi-lo para uso municipal, com foco na política de AUP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP,</li> <li>• Coordenadoria de AUP (MDS).</li> <li>• Secretaria de Meio Ambiente Urbano (MMA).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestores municipais.</li> <li>• Demais gestores públicos com patrimônio imobiliário em espaços urbanos.</li> </ul>
2	Concepção de ferramenta digital de correspondência ( <i>matching</i> ) entre agricultores urbanos interessados e terrenos disponíveis para cultivo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadastro Ambiental Urbano (MMA).</li> <li>• Cadastro do Agricultor Familiar (CAF).</li> <li>• CadÚnico (MDS).</li> <li>• Instrumentos jurídicos de autorização, permissão e cessão de uso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar o acesso à terra, por meio da facilitação de identificação de terras disponíveis para atores interessados (Municípios, agricultores individuais, OSCs e coletivos).</li> <li>• Conceber modelos específicos de instrumentos jurídicos de cessão e autorização de uso, visando os contextos específicos de práticas de AUP, temporárias ou não.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>• Coordenadoria de AUP (MDS).</li> <li>• Secretaria de Meio Ambiente Urbano (MMA).</li> <li>• Secretaria de Patrimônio da União (SPU).</li> <li>• Órgãos de patrimônio estaduais e municipais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestores municipais.</li> <li>• Produtores locais.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumentos de parceria com OSCs (Lei nº 13.019/2014).</li> </ul>			
3	Formulação de orientações específicas, em alinhamento com legislação de Unidades de Conservação (UCs), para possibilitar regimes de manejo sustentável e agrofloresta, associados a AUP, em UCs localizadas em perímetros urbanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000).</li> <li>Plano de Manejo Sustentável.</li> <li>Pagamento de Serviços Ambientais (Lei nº 14.119/2021).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compatibilizar formas de manejo sustentável (agrofloresta e extrativismo) com a proteção e a conservação da natureza.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>Coordenadoria de AUP (MDS).</li> <li>Órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela gestão de UCs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proprietários de APAs.</li> <li>Populações extrativistas tradicionais.</li> </ul>
4	Formulação de orientações específicas para o aproveitamento de espaços que sejam customizadas às categorias definidas no Sistema Nacional de Áreas Verdes Urbanas e no Programa Nacional para Áreas Verdes Urbanas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cadastro Ambiental Urbano (MMA).</li> <li>Sistema Nacional de Áreas Verdes Urbanas.</li> <li>Sistemas municipais de espaços verdes e áreas livres, como o SAPAVEL (Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres) em São Paulo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Compatibilizar as formas de produção agrícola com as diretrizes aptas de uso e ocupação das categorias de espaços urbanos verdes e livres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>Coordenadoria de AUP (MDS).</li> <li>Secretaria de Meio Ambiente Urbano (MMA).</li> <li>Órgãos estaduais e municipais responsáveis pela gestão de praças, parques e áreas verdes urbanas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestores municipais.</li> <li>Produtores locais.</li> </ul>
5	Articulação junto a órgãos de patrimônio federais, estaduais e municipais para a	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumentos jurídicos de autorização,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conferir destinação a imóveis ociosos e subutilizados.</li> <li>Ampliar o acesso à terra para</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>Coordenadoria de AUP (MDS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestores municipais, em especial secretarias de planejamento urbano e</li> </ul>

	destinação de terrenos públicos ociosos ou subutilizados para estratégias de AUP, ainda que de forma temporária.	<p>permissão e cessão de uso.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos de parceria com OSCs (Lei nº 13.019/2014).</li> <li>• Instrumentos urbanísticos de fomento à destinação da terra (PEUC, TDC, entre outros).</li> </ul>	produtores locais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaria de Patrimônio da União (SPU).</li> <li>• Órgãos de patrimônio estaduais e municipais.</li> </ul>	<p>urbanismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proprietários privados de imóveis urbanos.</li> <li>• Produtores locais.</li> </ul>
6	Formulação de diretrizes para aproveitamento de espaços não edificáveis originários da implantação de redes de infraestrutura em área urbana e periurbana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos jurídicos de autorização, permissão e cessão de uso.</li> <li>• Instrumentos de parceria com OSCs (Lei nº 13.019/2014).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecer diretrizes e fluxos junto aos órgãos responsáveis pela concessão, regulamentação e gestão de linhões de energia, faixas de domínio em rodovias, ferrovias e oleodutos, para prever mecanismos de destinação à AUP.</li> <li>• Atualizar regramentos infralegais de uso de áreas não edificáveis, para contemplar a permissão de destinação à AUP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>• Coordenadoria de AUP (MDS).</li> <li>• DNIT.</li> <li>• Ministério de Minas e Energia.</li> <li>• ANEEL.</li> <li>• ANP.</li> <li>• Órgãos de segurança de trânsito estaduais.</li> <li>• Concessionárias de rodovias e ferrovias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestores municipais.</li> <li>• Produtores locais.</li> </ul>
7	Formulação de diretrizes e articulação com órgãos responsáveis para aproveitamento de espaços livres em imóveis ocupados por instituições públicas e serviços públicos diversos,	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumentos jurídicos de autorização, permissão e cessão de uso.</li> <li>• Instrumentos de parceria com OSCs (Lei nº 13.019/2014).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar acesso à terra para produtores locais.</li> <li>• Promover articulação entre políticas públicas setoriais e a produção da AUP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>• Coordenadoria de AUP (MDS).</li> <li>• Instituições federais, estaduais e municipais de ensino (universidades e escolas).</li> <li>• Unidades estaduais e municipais de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestores de equipamentos públicos.</li> <li>• Público beneficiário de serviços públicos.</li> <li>• Produtores locais.</li> </ul>

	como escolas, UBSs, CRASs.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Articulação com políticas públicas, como hortas escolares, programa Farmácia Viva e programas de educação ambiental.</li> </ul>		<p>saúde (hospitais e UBSs).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Unidades estaduais e municipais de assistência social (CRASs).</li> </ul>	
8	Sistematização de orientações aos Municípios e formulações de modelos de instrumentos de permissão, cessão e autorização de uso de terrenos públicos e privados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumentos jurídicos de cessão e autorização de uso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consolidar entendimentos quanto às possibilidades de instrumentos jurídicos para outorga de uso de terrenos públicos a terceiros, reforçando a possibilidade de destinação à AUP.</li> <li>Difundir modelos de instrumentos jurídicos, para apoiar Municípios e demais atores estatais interessados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>Coordenadoria de AUP (MDS).</li> <li>Secretaria de Patrimônio da União (SPU).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Órgãos de patrimônio estaduais e municipais.</li> <li>Gestores municipais e demais atores estatais interessados em outorgar uso de terrenos à AUP.</li> </ul>
9	Inserção de diretrizes de fomento à AUP no programa Periferia Viva.	Instrumentos ainda em desenvolvimento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Priorizar o fomento da AUP nos territórios de maior vulnerabilidade social.</li> <li>Prever a inclusão da política de AUP junto às demais políticas setoriais articuladas pelo programa Periferia Viva.</li> <li>Prever a integração do Agroponto com os postos locais concebidos como equipamentos de suporte aos territórios periféricos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>Coordenadoria de AUP (MDS).</li> <li>Secretaria Nacional de Periferias (MCidades).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestores municipais.</li> <li>Produtores locais.</li> </ul>
10	Inserção de diretrizes de	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lei 14.620/2023.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prever obrigação de destinação de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Trabalho do Programa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Moradores dos</li> </ul>

	fomento à AUP no programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Linhas de financiamento do MCMV pela Caixa Econômica Federal.</li> </ul>	<p>áreas livre para cultivo dentro dos empreendimentos MCMV.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecer dinâmicas de abastecimento no âmbito dos empreendimentos.</li> </ul>	<p>Nacional de AUP.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Coordenadoria de AUP (MDS).</li> <li>Ministério das Cidades.</li> <li>Caixa Econômica Federal.</li> </ul>	<p>empreendimentos MCMV.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Produtores locais.</li> </ul>
11	Estimular a articulação intermunicipal para disponibilização de terras à AUP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado.</li> <li>Consórcios intermunicipais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecer modelos consorciais para coordenação intermunicipal de acesso à terra para iniciativas de AUP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>Coordenadoria de AUP (MDS).</li> <li>Órgãos estaduais de coordenação intermunicipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestores municipais.</li> </ul>
12	Articulação de AUP com estratégias de redução de áreas de risco.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Situar agricultura urbana e periurbana como forma de ocupação de áreas de risco, a fim de diminuir a ocupação irregular.</li> <li>Articular produção para abastecimento de pessoas em situação de vulnerabilidade nas comunidades locais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>Coordenadoria de AUP (MDS).</li> <li>Secretaria Nacional de Periferias (MCidades).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestores municipais.</li> <li>Comunidades em áreas de risco.</li> <li>Produtores locais.</li> </ul>
13	Sistematização de orientações de caráter urbanístico e de planejamento urbano aos Municípios, de modo a inserir o tratamento de AUP nos planos diretores municipais em associação ao cumprimento da função social da propriedade.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).</li> <li>Planos diretores municipais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Expandir a incorporação do tema de AUP nos regimentos locais de planejamento de urbano, de modo a avançar na segurança jurídica da prática de AUP no contexto municipal.</li> <li>Articular a destinação à AUP com os parâmetros de cumprimento da função social da propriedade previstos nos planos diretores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>Coordenadoria de AUP (MDS).</li> <li>Ministério das Cidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestores municipais.</li> </ul>

			<p>municipais.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Produzir guias de apoio à implementação da política de AUP nos Municípios, visando a adequação dos seus respectivos marcos regulatórios.</li> </ul>		
14	Comunicar estratégias de associação entre o fomento à AUP e instrumentos urbanísticos, como PEUC, TDC, entre outros.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).</li> <li>• Planos diretores municipais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular diretrizes para que instrumentos urbanísticos contemplem a destinação de AUP, como forma de garantir a destinação útil à propriedade (no caso de PEUC, por exemplo) e como possibilidade de conceder benefícios a proprietários (no caso de TDC ou quota ambiental, por exemplo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>• Coordenadoria de AUP (MDS).</li> <li>• Ministério das Cidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestores municipais.</li> </ul>
15	Articular com Municípios o afastamento da cobrança de IPTU, em razão da pacificação do entendimento sobre a legitimidade da cobrança de ITR para unidades produtivas urbanas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IPTU.</li> <li>• ITR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afastar cobrança tributária de IPTU, nas situações de destinação do terreno a iniciativas de AUP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>• Coordenadoria de AUP (MDS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestores municipais.</li> </ul>
<b>Ações associadas ao acesso a insumos</b>					
<i>Ação</i>	<i>Conexão com instrumentos existentes</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Atores a serem mobilizados</i>	<i>Destinatários</i>	

16	Conceber modelo de equipamento local de apoio com caráter modular (Agroponto), contemplando distintas articulações entre as atividades de suporte (produção de insumos – compostagem, sementes e mudas; guarda e empréstimo de maquinário e ferramentas; espaço para assistência técnica, cooperativismo e cozinha solidária).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010).</li> <li>Instrumentos de parceria com OSCs (Lei nº 13.019/2014).</li> <li>Programa Cozinhas Solidárias.</li> <li>Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PRONATER.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criar uma rede territorializada de equipamentos de apoio à AUP.</li> <li>Ampliar o acesso de produtores locais a insumos e capacitação técnica.</li> <li>Fomentar a economia circular na cadeia produtiva da AUP.</li> <li>Fomentar as redes de cooperação entre os produtores.</li> <li>Incentivar modelos de parceria para gestão, com base nos instrumentos do MROSC (Lei nº 13.019/2014).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>Coordenadoria de AUP (MDS).</li> <li>Ministério das Cidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestores municipais.</li> <li>Organizações da sociedade civil (potenciais parceiras na gestão).</li> </ul>
17	Estimular a articulação entre estratégias de AUP e a gestão de resíduos sólidos nos Municípios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fomentar a economia circular na cadeia produtiva da AUP.</li> <li>Criar cadeias de articulação com atores envolvidos na gestão de resíduos sólidos (concessionárias de serviços e cooperativas de catadores).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>Coordenadoria de AUP (MDS).</li> <li>Ministério do Meio Ambiente (MMA).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestores municipais.</li> <li>Atores envolvidos na gestão de resíduos sólidos (concessionárias de serviços, cooperativas de catadores).</li> </ul>
<b>Ações associadas ao financiamento</b>					
<i>Ação</i>	<i>Conexão com instrumentos existentes</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Atores a serem mobilizados</i>	<i>Destinatários</i>	
18	Qualificar o fluxo de editais e convênios para a coordenação de repasses de	<ul style="list-style-type: none"> <li>Editais e convênio do Programa Nacional de AUP (Decreto Federal nº</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar acesso de Municípios a recursos financeiros para implementação e gestão de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>Coordenadoria de AUP (MDS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestores municipais.</li> </ul>

	recursos a Municípios, buscando maior efetividade na implementação.	11.700/2023).	iniciativas de AUP. <ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecer condicionantes para aprimoramento da governança local de recursos.</li> </ul>		
19	Estabelecer campanha para recebimento de patrocínio de empresas privadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modelo de parceria “Adote uma Horta” (São Paulo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acessar fonte alternativa de recursos financeiros para implementação e gestão de iniciativas de AUP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>Coordenadoria de AUP (MDS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empresas privadas e gestores municipais.</li> </ul>
20	Modelar estratégias de financiamento local para equipamentos de suporte à AUP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Articular financiamento de Agropontos às taxas de gestão de resíduos sólidos.</li> <li>Fomentar a economia circular na cadeia produtiva da AUP.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>Coordenadoria de AUP (MDS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestores municipais.</li> </ul>
21	Modelar estratégias de consorciamento entre os Municípios para iniciativas de AUP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado.</li> <li>Consórcios intermunicipais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conceber modelo de financiamento intermunicipal para potencializar iniciativas de AUP em uma região.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>Coordenadoria de AUP (MDS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestores municipais.</li> </ul>
22	Estabelecer linhas de crédito próprias para AUP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Nacional de AUP (Decreto Federal nº 11.700/2023).</li> <li>Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliar possibilidades de acesso a recursos para produtores de AUP, nos moldes de linhas de crédito existentes no PRONAF.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupo de Trabalho do Programa Nacional de AUP.</li> <li>Coordenadoria de AUP (MDS).</li> <li>Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Produtores locais.</li> </ul>

## Anexo 2: Esquema funcional do Agroponto

**Figura 1: Diagrama funcional do Agroponto.**

Elaboração: Bárbara Frutuoso.



O Agroponto é organizado por meio da estrutura espacial de um pátio, que tem como finalidade integrar as seguintes atividades: (i) recepção e estocagem de resíduos orgânicos; (ii) produção e distribuição de insumos, tais como compostos, mudas e sementes; (iii) assistência técnica e formação; (iv) processamento de alimentos oriundos de programas de combate a perdas e desperdício; (v) preparo de refeições; e (vi) serviços de gestão e apoio.

Seus espaços externos são destinados à movimentação de cargas, maquinários e veículos, de maneira que a infraestrutura deve prever locais de recepção e armazenamento temporário dos resíduos *in natura* provenientes do processo local de coleta seletiva, restos de feiras livres, podas de árvores, manutenção de parques, praças e jardins. O pátio poderá abrigar outras atividades temporárias, como feiras de alimentos e eventos comunitários, entre outros. A área destinada à produção de insumos tem como finalidade a produção de composto orgânico e mudas, para abastecimento prioritário dos produtores diretamente atendidos pelo equipamento, assim, deverá ser apta a receber as diversas técnicas disponíveis e, a depender da sua escala, poderá atender demandas ampliadas.

O pátio é conformado enquanto uma plataforma capaz de integrar um conjunto variável de edificações concebidas enquanto módulos funcionais, por meio de arranjos programáticos customizados para cada contexto de implantação. Os módulos funcionais não estarão necessariamente presentes em sua totalidade em todos os casos. Assim, o Agroponto contará com distintas combinações estruturais.

A modularidade tem como objetivo permitir a diversidade de tipos e escalas de atendimento. Os módulos propostos correspondem a funções programáticas afins e aderentes ao leque de políticas públicas que interagem com o fomento da AUP. Dessa forma, também se pretende criar uma correspondência entre fontes específicas e complementares de financiamento, garantindo um processo de implementação incremental do Agroponto ao longo do tempo.

Os módulos serão caracterizados por: (i) gestão; (ii) assistência técnica e Educação Ambiental; (iii) processamento de alimentos; (iv) cozinha e refeitório; (v) sistemas infraestruturais; (vi) depósitos; (vii) garagem e oficina; e (viii) viveiro.

A definição programática detalhada, com o seu respectivo dimensionamento, deverá ser estudada a fim de identificar relações modulares que tenham aderência. A tipologia resultará dos arranjos possíveis pela combinação dos módulos em um mesmo equipamento; correspondendo às especificidades da diversidade de contextos. A rede resultará da integração dos equipamentos sob um mesmo programa de gestão pública.

Os módulos inicialmente sugeridos estão descritos a seguir:

### 1. Gestão

Conformado pelos espaços necessários à gestão do equipamento constando de, no mínimo, sanitário, vestiário, copa e demais áreas de apoio.

### 2. Assistência técnica e Educação Ambiental

Conformado pelos espaços destinados às atividades coletivas de assistência técnica, capacitação e Educação Ambiental realizadas em ambientes fechados, não diretamente vinculadas aos espaços de produção. Visa assistir produtores locais, alunos da rede de ensino e comunidades, assim como amparar as atividades de coordenação e gestão dos serviços dos prestadores de assistência, capacitação e ensino. Esse módulo se relaciona diretamente às políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural do (MDA) e de Educação Ambiental (MMA), podendo compartilhar os espaços, ou não.

### 3. Processamento de alimentos

Conformado pelos espaços destinados ao processamento de alimentos oriundos de programas de combate a perdas e desperdício. Visa sistematizar a coleta, a seleção e o processamento de alimentos *in natura*, evitando o desperdício e agregando valor aos produtos por meio da provisão de infraestrutura e equipamentos necessários.

#### 4. Cozinha e refeitório

Conformado pelos espaços destinados ao preparo de refeições saudáveis voltadas ao consumo interno e ao público externo, podendo ser subsidiadas, na hipótese de serem vinculadas a programas públicos como Cozinha Solidária, Bom Prato e afins.

#### 5. Sistemas infraestruturais

Conformado pelos sistemas técnicos de coleta e reuso da água, geração de energia fotovoltaica e recepção de sinais de dados e telefonia que amparem as atividades do equipamento de maneira condizente aos desafios da transição ecológica e da inclusão digital. Poderá ser financiado por programas específicos dos bancos de fomento e dos ministérios responsáveis pelas agendas.

#### 6. Depósitos

Conformado pelos espaços destinados ao armazenamento de equipamentos, ferramentas, banco de sementes, compostos orgânicos produzidos no local ou coletados nas residências e equipamentos públicos atendidos pelo Agroponto.

#### 7. Garagem e oficina

Conformado pelos espaços cobertos e descobertos destinados ao estacionamento, à manutenção do maquinário e dos veículos de suporte às atividades locais, aos circuitos de coleta de resíduos sólidos orgânicos e à distribuição de compostos, mudas e sementes. Visa, de forma complementar, gerir um mecanismo de empréstimo de maquinário e equipamentos aos produtores diretamente assistidos pelo Agroponto.

#### 8. Viveiro

Conformado pelos espaços cobertos de apoio à produção de mudas. Assim como os demais componentes da unidade de compostagem, o viveiro pode

buscar fontes orçamentárias previstas na Política Nacional de Resíduos Sólidos e programas correlatos.

#### 9. Compostagem

Conformado pelos espaços modulares de produção de compostos orgânicos, organizados em leiras ou filas, a depender do sistema de produção adotado por cada unidade.