

AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA APOIADA NA AGROECOLOGIA E NA ECONOMIA SOLIDÁRIA¹

Celso Donizete Locatel²
Regilane Fernandes da Silva³
Roberto Marinho Alves da Silva⁴

1 INTRODUÇÃO

O cultivo de alimentos é uma atividade ancestral, motivada pelas necessidades básicas de subsistência, sendo aprimorada ao longo do tempo, a partir do avanço das forças produtivas. As rupturas entre as atividades agrícolas e os modos de vida e consumo nos espaços urbanizados vincularam a agricultura ao espaço rural, separando artificialmente a cidade do campo. Buscando refazer essas conexões, verifica-se um movimento de resistência das atividades agrícolas nas cidades, sendo nítida a expansão da agricultura urbana e periurbana (AUP) adquirindo múltiplas funcionalidades, como a produção de alimentos saudáveis, a inclusão social e produtiva e o manejo sustentável da biodiversidade, com base nos princípios agroecológicos.

No Brasil, após um rico processo de diálogo entre organizações sociais e agentes públicos, a política nacional de AUP experimenta avanços nesses últimos anos, sendo formulada com um amplo escopo que abrange ações de agroecologia, segurança e soberania alimentar e nutricional, compostagem de resíduos orgânicos, inclusão produtiva e economia solidária, além da mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Nesse contexto, a UFRN e o MDA celebraram parceria visando disseminar sistemas alimentares agroecológicos a partir da horticultura comunitária, com a finalidade de melhorar a produção e o consumo de alimentos saudáveis e a inclusão socioproductiva de famílias em vulnerabilidade.

Com base em estudos bibliográficos e documentais, este artigo analisa essa iniciativa à luz das estratégias da Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (PNAUP), considerando seus fundamentos e a caracterização geral das estratégias adotadas no projeto, e analisando as potencialidades, os desafios e as perspectivas das iniciativas de horticultura comunitária implantadas em nove Unidades da Federação (UFs).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt79/espp3>

2. Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). *E-mail*: celso.locatel@gmail.com.

3. Coordenadora-Geral de formação, construção do conhecimento e fomento à assistência técnica e extensão rural (Ater) no Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar (MDA). *E-mail*: regilanefernandes13@gmail.com.

4. Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). *E-mail*: rmas2007@gmail.com.

2 AUP: EXPRESSÕES E SIGNIFICADOS

A agricultura se realiza mediante o conhecimento sobre a forma de reprodução de plantas, a disponibilidade de solo e a ação de cultivar, com suas etapas de plantio, tratamentos culturais e colheita. Além do conhecimento e da ação humana, a agricultura necessita de sementes e solo. Desse modo, durante milênios, os grupos humanos desenvolveram técnicas que lhes permitiram a produção de alimentos para sua reprodução social (Mazoyer e Roudart, 2010).

A ordem que colocava a agricultura como central na organização das sociedades começa a ser rompida com a ascensão do capitalismo, como modo de produção, desde sua fase de acumulação primitiva, com a separação da força de trabalho dos meios de produção, por conseguinte, o agricultor da terra. Oliveira (2007, p. 36) afirma que “as relações capitalistas de produção são relações baseadas no processo de separação dos trabalhadores dos meios de produção, ou seja, os trabalhadores devem aparecer no mercado como trabalhadores livres de toda a propriedade, exceto de sua própria força de trabalho.”

Outra redefinição imposta pela consolidação do modo de produção capitalista foi a separação do campo da cidade, atribuindo funções específicas para cada forma-conteúdo do espaço. Nessa separação coube ao campo a função agrícola e as demais atividades classificadas como do setor primário. Já à cidade lhes foram atribuídas as funções de transformação ou industrial, de comércio e de serviços, classificadas como setores secundário e terciário. Diante disso, foram forjadas as dicotomias campo-cidade e rural-urbano tendo implicação direta na restrição de uso agrícola do solo urbano.

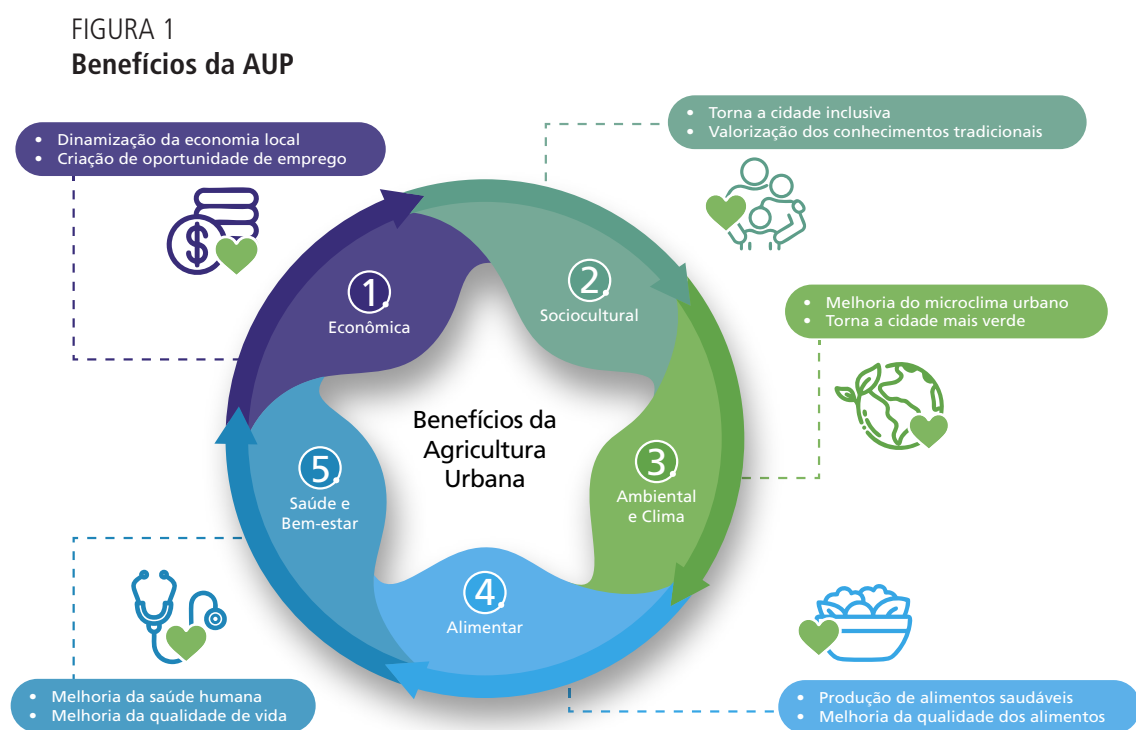
Com o processo de industrialização, tornou-se vital para o sistema de acumulação que a força de trabalho fosse vendida para os donos dos meios de produção, fazendo com que o trabalhador auferisse recursos financeiros para consumir mercadorias. Na perspectiva de Rolnik (1995), ocorreu a mercantilização dos setores essenciais à vida, incluindo a moradia e a alimentação, de forma que a materialidade do espaço urbano também é produzida a partir do valor de troca, se constituindo em uma mercadoria orientada à reprodução ampliada do capital. Para Locatelli (2013, p. 190), “é dessa forma que se imprime uma dinâmica ao processo de produção/apropriação do espaço da cidade, pois é esse aspecto que garante o processo de mercantilização do mesmo e, consequente, aferição de lucro pelos agentes hegemônicos, em especial os empresários do setor imobiliário”.

Apesar disso, mesmo com a lógica capitalista predominante na cidade contemporânea, a agricultura nunca foi extirpada de seu interior. Práticas culturais mantidas por seus habitantes resistiram, como possibilidade de melhoria da qualidade e da quantidade dos alimentos consumidos. Matriarcas das famílias operárias construíam suas hortas nos quintais e pequenos agricultores, que tiveram suas pequenas parcelas de terras engolidas pela expansão do tecido urbano, resistiram à pressão especulativa e mantiveram-se como produtores de alimentos, materializando o que passou a ser denominado de agricultura urbana.

Na discussão acadêmica, a agricultura urbana ganha destaque a partir da década de 1990, sendo um dos seus impulsionadores Luc J. A. Mougeot, que em 1996 criou o programa sobre agricultura urbana, chamado de *Cities feeding people*, em Ottawa, Canadá. De acordo com Mougeot (2000), o conceito de agricultura urbana refere-se a práticas agrícolas realizadas no

ambiente urbano (intraurbano) e periurbano, integrando-se ao sistema econômico e ecológico das cidades, diferenciando-se da agricultura rural, pela inserção em um contexto urbano, o que a torna complementar a esta última.

A evolução das discussões sobre a AUP, nas instâncias acadêmica, social e política, ganhou robustez a partir das confirmações teóricas e práticas dos seus benefícios sociais, econômicos, culturais e ambientais. O reconhecimento público da AUP entre os países da União Europeia influenciou a criação do Fórum Europeu sobre Agricultura Urbana (EFUA), implantado em 2020, com financiamento do Programa de Pesquisa e Inovação Horizonte 2020 (Jansma *et al.*, 2021). No âmbito do EFUA, são destacadas cinco dimensões da sustentabilidade da agricultura urbana, conforme representadas no fluxograma da figura 1.



Fonte: Gottero *et al.* (2023).
Elaboração dos autores.

Entre os benefícios relacionados à dimensão sociocultural, a AUP promove a interação entre as pessoas, contribuindo para um senso de comunidade e pertencimento; pode melhorar a inclusão social e alcançar a igualdade de gênero; as hortas escolares aumentam a literacia alimentar e melhoram a nutrição; ajuda a preservar tradições culturais e a memória alimentar, além de valorizar a paisagem e os espaços não edificados das cidades (Gottero *et al.*, 2023).

Considerando a dimensão ambiental, ressalta-se a diminuição do escoamento de águas pluviais, melhorando a retenção de água e prevenindo a erosão do solo; a adaptação climática

com a redução do efeito de ilha de calor urbano, regulando a temperatura; pode contribuir para a preservação da biodiversidade (Gottero *et al.*, 2023).

No que tange à produção de alimento, a AUP pode melhorar e fortalecer a segurança alimentar e nutricional, com acesso a alimentos saudáveis, promovendo dietas equilibradas; diminuindo a distância entre produtores e consumidores com circuitos curtos de comercialização (Gottero *et al.*, 2023).

Sobre a dimensão da saúde e bem-estar, contribui para uma alimentação mais saudável e livre de produtos químicos; fortalece a autoestima e melhora o estado emocional e o bem-estar físico, sendo adotada em programas de reabilitação e terapia (Gottero *et al.*, 2023).

Por fim, na dimensão econômica, a AUP pode impulsionar economias locais, promovendo a produção e o consumo de alimentos; gerar oportunidades de trabalho em diversos setores, como agricultura, comércio e serviços, com novas fontes de renda; contribui para a redução dos custos de gestão de espaços públicos, por meio de acordos de manutenção com associações de agricultores (Gottero *et al.*, 2023).

Desse modo, a prática da AUP pode impactar positivamente a coesão social e a qualidade de vida nas cidades, desempenhar um papel crucial na sustentabilidade ambiental e na resiliência das cidades, além de impactar positivamente a saúde e o bem-estar das comunidades urbanas, promovendo um estilo de vida mais saudável, sendo estratégia eficaz para fortalecer as economias locais, criar empregos e promover a sustentabilidade nas áreas urbanas. Com esse potencial, a AUP vem sendo disseminada no Brasil, sendo impulsionada por organizações da sociedade civil (OSCs) e incorporada na agenda política.

3 A CONQUISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE AUP NO BRASIL

No Brasil, as iniciativas de agricultura urbana são longevas, mantidas por famílias que migraram do campo para a cidade. Como movimento, a AUP surge a partir de ações de organizações populares, articuladas em redes e fóruns urbanos que sustentam e promovem essa agenda nos diversos espaços de formulação de políticas públicas (Almeida, 2016).

No que se refere à incorporação da AUP pelo poder público, tem-se alguns casos pioneiros de referência, a exemplo do município de Belo Horizonte-MG que, em 1993, inseriu a AUP nas ações municipais de abastecimento e de meio ambiente e posteriormente implantou o Centro de Vivência Agroecológica – Cevae (Coutinho, 2010). A prefeitura de Porto Alegre-RS implantou uma política de arborização que introduziu espécies arbóreas nativas e frutíferas, possibilitando a produção de frutas para a população urbana e reposicionando o tema das áreas verdes no plano diretor da cidade (Santandreu e Lovo, 2007). No Nordeste, o município de Teresina-PI implantou o Programa de Hortas Comunitárias, com foco no aumento da produção e do consumo de hortaliças, geração de trabalho e renda e melhoria na dieta de famílias em situação de pobreza. No início dos anos 2000, a ação evoluiu para o Projeto Multissetorial Integrado Vila/Bairro, que se tornou referência nacional e conquistou premiações relevantes (Lima e Neto, 2006). Em 1995, o Distrito Federal instituiu o Programa de Verticalização da

Pequena Produção Agrícola (Prove), articulando produção agrícola, processamento e comercialização da produção proveniente de áreas urbanas e periurbanas, em sistemas de hortas, frutas e criação de animais. Apesar de ter sido descontinuado em gestões posteriores, o Prove deixou como legado uma abordagem da verticalização da produção e encurtamento da cadeia produtiva de frutas e hortaliças (Carvalho, 2002).

Desde então, vem crescendo as iniciativas de produção de alimentos nas cidades, alinhadas à ampliação da evidência do papel dos municípios na promoção do desenvolvimento local, gerando referências em marcos legais, arranjos de governança e modelagens de programas e ações públicas para, em decorrência, escalonar a institucionalização da AUP na agenda federal.

A construção desse ambiente político-institucional da AUP no plano federal tem um importante marco em 2007, quando o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) realizou um estudo sobre o *Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção* (Santandreu e Lovo, 2007). Na sequência, em 2012, durante o III Seminário Latinoamericano de Agricultura Urbana, diversas organizações sociais elaboraram documento com críticas e propostas para a construção de uma política nacional de agricultura urbana com a participação social (Almeida, 2016).

Fruto desse processo de mobilização social, o tema esteve presente nas estratégias nacionais de promoção da segurança alimentar e nutricional e ampliou seu *status* em 2018, com o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, instituído pela Portaria nº 467/2018 (Brasil, 2018). Em articulação com o Programa Nacional das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e com o Centro de Estudos em Sustentabilidade (FGVces) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o MDS lançou um *Guia para agendas municipais de agricultura urbana e periurbana* (Brasil, 2022), com referências conceituais e metodológicas de escalonamento de políticas públicas locais.

Essa iniciativa provocou um amplo debate sobre a necessidade de uma abordagem inter-setorial das políticas públicas para a agricultura urbana. Dessa forma, no primeiro ano do governo Lula, foi instituído o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, pelo Decreto Presidencial nº 11.700, de 12 de setembro de 2023, estimulando a adesão dos estados e municípios e diversas áreas do governo federal na sua execução (Brasil, 2023). Menos de um ano depois, o presidente Lula sancionou a Lei nº 14.935, de 26 de julho de 2024, que instituiu a PNAUP (Brasil, 2024).

Tanto a lei quanto o programa nacional preconizam o acesso de agricultores(as) urbanos e periurbanos a políticas fundamentais, desde o cadastro nacional, o acesso à terra, à água, à assistência técnica, ao crédito e fomento, à organização associativa e cooperativa das famílias beneficiárias, bem como às ações da política nacional de abastecimento e soberania alimentar, de práticas integrativas de saúde, entre outras. Para tanto, o desafio que está posto é materializar uma ação articulada entre as pastas ministeriais, dando um sentido estratégico à política nacional, incentivando também os governos subnacionais para a criação, ampliação ou execução de políticas públicas de AUP. Com essa intenção, o MDA tem apoiado iniciativas de disseminação e fortalecimento da AUP no Brasil.

4 HORTICULTURA COMUNITÁRIA AGROECOLÓGICA E SOLIDÁRIA

O Projeto Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana Apoiada na Agroecologia e na Economia Solidária (Projeto AUP) busca contribuir na expansão e consolidação da AUP no Brasil, mobilizando o potencial de instituições de ensino superior e de pesquisa que atuam em diversos biomas brasileiros (Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica e Caatinga) para, juntamente com os órgãos governamentais, os movimentos sociais e as OSCs, desenvolver e disseminar tecnologias sociais de horticultura comunitária.

A parceria entre a UFRN e o MDA busca viabilizar a identificação e o fortalecimento de iniciativas associativas e sustentáveis de horticultura comunitária, promovendo articulações locais com a formação de agentes sociais multiplicadores e de gestores(as) governamentais locais, sistematizando processos e seus resultados para subsidiar as políticas públicas de AUP. Assim, o projeto está fundamentado em diretrizes metodológicas condizentes com a disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais adequadas à produção agroecológica, à segurança alimentar e nutricional e à economia solidária.

O desenvolvimento de uma ferramenta colaborativa para o mapeamento de iniciativas em AUP facilita a coleta de dados geográficos por intermédio de um sistema de código aberto. Esse sistema permite não apenas mapear as iniciativas, mas também facilita análises detalhadas de suas características, seus desafios e impactos.

Em relação à produção agroecológica, busca-se incentivar as tecnologias sociais de canteiros econômicos com práticas protetivas da vegetação e do solo, de manejo adequado da água, de compostagem que possibilita a reciclagem da matéria orgânica na produção de fertilizantes naturais, além de práticas de produção de alimentos sem agrotóxicos.

Os espaços agroecológicos urbanos e periurbanos têm sido incentivados como alternativas de segurança e soberania alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade, contribuindo para redução de custos com a compra de alimentos, desenvolvendo uma dieta mais saudável e variada, além de se contrapor ao modelo de produção agrícola que degrada o meio ambiente, ameaça a saúde de produtores e consumidores e reproduz as desigualdades sociais. Ao valorizar a biodiversidade de espécies e as práticas alimentares da população (Jacob, 2022), o projeto visa promover o bem-estar alimentar e a consciência ambiental, inclusive com o melhor aproveitamento e boas práticas de preparo de alimentos produzidos nas hortas.

A horticultura comunitária pode se constituir em uma oportunidade de fortalecimento das relações pessoais e dos processos organizativos comunitários com viés socioeconômico, como alternativas de trabalho e renda que melhoram as condições de vida de pessoas em situação de vulnerabilidade social, conforme identificado por Castelo Branco e Alcântara (2011). Esse processo deve ser orientado por uma perspectiva de incentivo e fortalecimento de sujeitos dotados de autonomia, de modo que são incentivadas iniciativas econômicas populares solidárias de produção, distribuição, consumo e finanças, orientadas por práticas e valores contra-hegemônicos, para que “a cooperação e a igualdade tomem o lugar da competição e da exploração” (Singer, 1998, p. 31).

Essas diretrizes e orientações requerem uma pedagogia dialógica, orientada pelos princípios e pelas metodologias da educação popular (Freire, 2004), bem como dos fundamentos e das orientações da pesquisa associada a ações coletivas orientadas à resolução de problemas ou alcance de objetivos de transformação (Thiollent, 1986). Essa perspectiva pressupõe a valorização de conhecimentos acumulados ou adquiridos a partir de experimentações e aprendizagens na relação com o meio, possibilitando, conforme propõe Dagnino (2014), a adequação do conhecimento científico e tecnológico às demandas locais, sem perder as características e finalidades socioeconômicas, solidárias e ambientais.

É nesse sentido que a AUP, apoiada na agroecologia e na economia solidária, torna-se uma estratégia emancipatória que possibilita combinar ações locais com processos mais amplos de mobilização social no enfrentamento às consequências nefastas da produção insustentável e do consumo exacerbado de poucos que geram as mudanças climáticas e o agravamento da pobreza e da fome na atualidade global.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, D. A. O. **Isto e aquilo: agriculturas e produção do espaço na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)**. 2016. 438 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.
- BRASIL. Portaria nº 467, de 7 de fevereiro de 2018. Institui o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, v. 64, n. 29, 9 fev. 2018. Seção 1.
- BRASIL. **Agendas municipais de agricultura urbana e periurbana: um guia para inserir a agricultura nos processos de planejamento urbano**. Brasília: MDS; FAO; FGV, 2022. Disponível em: https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u641/fgvces_-_sumario_executivo_-_agendas_municipais_de_agricultura_urbana_e_periurbana.pdf.
- BRASIL. Decreto nº 11.700, de 12 de setembro de 2023. Institui o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana e o Grupo de Trabalho do Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 175, 13 set. 2023. Seção 1.
- BRASIL. Lei nº 14.935, de 26 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 144, 29 jul. 2024. Seção 1.
- CARVALHO, J. L. H. de. PROVE – Programa de verticalização de la pequeña producción agrícola. **Revista Agricultura Urbana**, La Habana, n. 5, p. 35-36, 2002.
- CASTELO BRANCO, M.; ALCÂNTARA, F. A. Hortas urbanas e periurbanas: o que nos diz a literatura brasileira? **Horticultura Brasileira**, v. 29, n. 3, p. 421-428, jul.-set, 2011.
- COUTINHO, M. N. **Agricultura urbana: práticas populares e sua inserção em políticas públicas**. Belo Horizonte: Instituto de Geociências/IFMG, 2010.
- DAGNINO, R. “Ciência e tecnologia para a cidadania” ou adequação sociotécnica com o povo? In: **Tecnologia social: contribuições conceituais e metodológicas**. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

- FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- GOTTERO, E. *et al.* **Urban agriculture benefits portfolio**. EFUA, 2023. Disponível em: <https://www.efua.eu/public-resources/type-benefit-portfolio>. Acesso em: 20 dez. 2024.
- JACOB, M. (Org.). **Introdução à etnonutrição**. Natal: Insecta Editora, 2022.
- JANSMA, J. E. *et al.* **European forum for a comprehensive vision on urban agriculture**. EFUA, 2021.
- LIMA, A. J. de; NETO, E. X. R. Governo local e iniciativas de políticas urbanas em Teresina. **Cadernos Metrópole**, n. 15, p. 113-144, 2006. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8780>. Acesso em: 6 mar. 2025.
- LOCATEL, C. O território para além da dicotomia campo-cidade: o uso agrícola do solo urbano no município de Natal. In: COSTA, A. A.; LOCATEL, C. D. (Org.). **(Re)pensando o território e a cidadania**: desafios da geografia no Rio Grande do Norte. Natal: EDUFRN, 2013.
- MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas no mundo**: do neolítico à crise contemporânea. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Nead, 2010.
- MOUGEOT, L. J. A. Agricultura urbana – conceito e definição. **Revista de Agricultura Urbana**, n. 1, 2000. Disponível em: <https://ruaf.org/document/urban-agriculture-magazine-no-1/>. Acesso em: 20 dez. 2024.
- OLIVEIRA, A. U. **Modo de produção capitalista, agricultura e reforma agrária**. São Paulo: FFLCH, 2007.
- ROLNIK, R. **O que é a cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos).
- SANTANDREU, A.; LOVO, I. C. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção**. Belo Horizonte: FAO; MDS, 2007.
- SINGER, P. I. **Uma utopia militante**: repensando o socialismo. Petrópolis: Vozes, 1998.
- THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez, 1986.