

CAPÍTULO 6

AGRICULTURA EM SÃO PAULO: UMA ANÁLISE SOBRE OS PROGRAMAS PÚBLICOS INSTITUÍDOS NO MUNICÍPIO

Kátia Carolino¹; Marcos Sorrentino²

RESUMO

A partir de um estudo exploratório realizado no município de São Paulo, a pesquisa, que foi desenvolvida no âmbito do doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) da Universidade de São Paulo (USP), teve como objetivo geral contribuir para a compreensão das potencialidades e fragilidades dos programas públicos sobre agricultura instituídos desde o final da década de 1980. Ao longo desta pesquisa, procuramos responder se as ações governamentais relacionadas à agricultura urbana implementadas desde o final da década de 1980 até 2016 conseguiram promover mudanças no modo de produção, distribuição e consumo de alimentos. Para responder a esse questionamento, definimos os seguintes objetivos específicos: 1) identificar quais ações foram implementadas pelos governos municipais; 2) compreender se estas foram continuadas ao longo dos anos; 3) identificar os

1 Universidade do Estado de Minas Gerais. Unidade Frutal. Departamento de Ciências Jurídicas.

2 Universidade de São Paulo. Departamento de Ciências Florestais.

motivos que levam à continuidade ou descontinuidade dessas ações; e 4) descrever as potencialidades e fragilidades dessas ações. Para atingir esses objetivos, utilizamos a triangulação de dados obtidos em fontes primárias e secundárias, e em pesquisas bibliográficas e documentais, além de entrevistas semiestruturadas que foram aplicadas junto a 29 implementadores dos programas de agricultura do município de São Paulo que direta ou indiretamente atuam (ou atuaram) com a temática da agricultura. Na literatura, identificamos que governos nacionais e locais criam programas de agricultura urbana a partir de um discurso disseminado por organizações não governamentais e organismos internacionais. Entretanto, esses programas não estimularam nem promoveram ações estruturais necessárias para incentivar a agricultura local e sustentável. No município de São Paulo, os resultados da pesquisa evidenciaram que não é diferente. Embora os programas de agricultura instituídos apresentem alguns elementos inovadores, como a possibilidade de acessar a terra pública e privada para implementação de hortas, inúmeros fatores de ordem jurídica, política, burocrática e outros impedem os programas de atingir os objetivos propostos, evidenciando, dentre outras questões, que não são capazes de romper com o modo e perspectiva atual de produção, comercialização e consumo local.

INTRODUÇÃO

Em pleno século XXI com quase oito bilhões de habitantes vivendo no planeta Terra, dados de 2021 da Organização das Nações Unidas (ONU) indicam que 1,3 bilhão de seres humanos vivem em situação de pobreza, muitos dos quais desnutridos e/ou precisam caminhar mais de 30 minutos para acessarem fontes de água potável, e/ou não possuem meios adequados para preparar alimentos e/ou vivem sem saneamento básico.

Embora esses dados revelem uma situação mundial extremamente preocupante, essas condições dramáticas não são novas, tampouco estão em vias de melhorar, já que a fome vem se agravando em decorrência de diferentes crises econômicas, políticas, sociais e ambientais, enquanto as medidas adotadas pelos governos e pelas organizações internacionais para solucionar esses problemas não conseguem mudar o *status quo* de pobreza à qual estão submetidas as populações de diversos países do mundo.

Nos países do Sul Global, até a primeira metade do século XX, os maiores níveis de pobreza estavam concentrados nas áreas rurais. No entanto, com a industrialização, parte da população rural migrou para as cidades à procura de melhores oportunidades de trabalho e qualidade de vida. Com a crescente urbanização associada à ausência de planejamento, as demandas relativas à moradia, saúde, trabalho, educação e infraestrutura nas cidades não estão sendo atendidas, o que só faz aumentar a pobreza, a segregação socioespacial e a insegurança alimentar. Além disso, a crescente degradação da natureza traz, como consequência, diversas injustiças sociais e ambientais.

Nesse contexto marcado por carências sociais, temas como produção, distribuição e consumo de alimentos requerem que, no debate acadêmico, se enfatize a necessidade de entender não apenas os sintomas mais alarmantes da fome, mas também as causas mais profundas responsáveis por sua continuidade no tempo. Os pesquisadores chamam a atenção também para a oportunidade de pensar e propor novas estratégias de enfrentamento a fim de encontrar solução para esse problema que submete grande parcela da população urbana brasileira a muito sofrimento.

Durante o Workshop Internacional sobre Agricultura Urbana denominado *Growing Cities, Growing Food – Urban Agriculture on the Policy Agenda* realizado em Havana (Cuba) em outubro de 1999, os inúmeros benefícios promovidos pela agricultura nas cidades, em áreas intraurbanas e periurbanas, foram mencionados pelos participantes do evento como estratégia para suprir as carências alimentares da população de menor poder aquisitivo e também promover qualidade no ambiente das cidades, solucionando-se, assim, problemas sociais e ambientais (MOUGEOT, 2000).

Zeeuw, Guendel e Waibel (2000), no documento intitulado *The integration of agriculture in urban policies*, resumem as discussões e conclusões dos grupos de trabalho e das sessões plenárias que ocorreram durante o evento, explicando que entre os benefícios da agricultura urbana podem ser enumerados desde tentativas como promoção de segurança alimentar, combate à fome, incentivo à geração de emprego e renda para a população em situação de vulnerabilidade social, incluindo-se o desenvolvimento de microclimas, a revitalização de ambientes abandonados e degradados e a reutilização de resíduos orgânicos, até o resgate das relações das pessoas com a terra e com a natureza, além de outros.

Para a rede de cidades asiáticas para maior resiliência frente à mudança climática – *Asian Cities Climate Change Resilience Network* (ACCCRN), a agricultura em área urbana também é uma “importante estratégia para aumentar a capacidade das cidades em responder, resistir e se recuperar de choques severos ou extremos nas condições climáticas”. A agricultura urbana também pode reduzir a emissão de gases de efeito estufa nas cidades, uma vez que, quanto mais alimentos são cultivados localmente, menos CO² é queimado para fornecer alimento a uma população urbana (DUBBELING, 2014, p. 5).

Em países com alto índice de pobreza, como o Brasil (IBGE), a agricultura urbana pode facilitar à população o acesso a alimentos, a baixo custo, reduzindo-se os gastos com alimentos em cerca de 60% a 80% para as famílias, e também aumentar o rendimento familiar por meio da venda do excedente da produção (CALDAS; PINHEIRO, 2004). Além dos problemas associados à acessibilidade dos alimentos, em países como o Brasil, a agricultura urbana também permite uma maior coesão da comunidade, promovendo nela a resiliência e maior sustentabilidade urbana.

Embora sejam diversos os benefícios da prática da agricultura urbana, Brand e Muñoz explicam que as políticas para essa área não afetam significativamente as condições de desigualdade e insustentabilidade, visto que “el medio obvio para reducir o eliminar la pobreza y el hambre consiste en la redistribución de la riqueza” (BRAND; MUÑOZ, 2007, p. 54). No mesmo sentido, para Chiara Tornaghi, apesar de as práticas

agrícolas urbanas terem potencial para resolver parcialmente os problemas associados à qualidade e acessibilidade dos alimentos, reduzir as pegadas ecológicas, aumentar a coesão e resiliência da comunidade e promover a sustentabilidade urbana, muitas dinâmicas controversas e potencialmente injustas permanecem inexploradas (TORNAGHI, 2014).

No nosso entendimento, uma dessas controvérsias se refere ao que Josué de Castro já havia mencionado em sua obra *Geografia da fome*, publicada pela primeira vez em 1946, no sentido de que “a fome e a desnutrição não são uma ocorrência natural, mas resultado das relações sociais e de produção que os homens estabelecem entre si” (STEDILE; CARVALHO, 2010, p. 150).

Tendo em vista que o alimento não deveria ser considerado uma mercadoria (MCCLINTOCK, 2014), mas um direito humano básico, e “que a produção e distribuição de alimentos é uma questão de sobrevivência dos seres humanos, portanto, é uma questão de soberania popular e nacional” (STEDILE; CARVALHO, 2010, p. 151), Frei Betto explica que a soberania de uma nação é fragilizada quando os governos não conseguem garantir alimentos em quantidade e qualidade suficientes à população e não estabelecem medidas preventivas adequadas para evitar calamidades naturais, ficando obrigados a importar alimentos a altos custos, alimentos imprescindíveis à cesta básica (FREI BETTO, 2003).

Isso significa que os problemas alimentares não têm sido causados pela falta de produção, mas pela falta de poder aquisitivo de parcelas da população para os adquirir. A adequada alimentação de todas as pessoas não é vista como uma causa humanitária, mas como uma questão de mercado.

A questão da soberania alimentar implica não só a garantia do acesso aos alimentos, mas também o direito das populações de cada país de produzi-los para suprir suas necessidades básicas em conformidade com os seus hábitos alimentares e com os biomas naturais onde vivem. Embora existam dificuldades naturais inerentes à produção de alimentos, já existe conhecimento científico satisfatório para enfrentar as dificuldades e garantir a produção de alimentos suficientes para a reprodução social dos povos. Além disso, considerando que a produção e distribuição de alimentos são inegociáveis, os povos não podem ficar dependentes de empresas transnacionais que detêm o controle da produção e comércio de alimentos, nem das vontades políticas ou de práticas governamentais de outros países (STEDILE; CARVALHO, 2010, p. 151).

Nesse contexto, no Fórum Mundial Sobre Soberania Alimentar, realizado em Havana (Cuba), em 2001, foi firmado que “as pessoas devem ter o direito de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação, com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade [...]” (FORO MUNDIAL SOBRE SOBERANÍA ALIMENTARIA, 2001).

No documento intitulado *Hacia una agenda de acción para la soberanía alimentaria*, elaborado durante a Conferência Mundial de Soberania Alimentar realizada em Sélingué (Mali), em 2007, a soberania alimentar foi apresentada como uma proposta política a ser adaptada às situações locais e nacionais, às culturas, às aspirações e às

necessidades dos diferentes povos. Em linhas gerais, o documento estimula o comércio justo, colocando agricultores, pastores, pescadores, povos indígenas e outros produtores de alimentos, bem como consumidores, no centro das políticas agrícolas e alimentares, priorizando mercados, produtores e consumidores locais. Além disso, o texto enfatiza a necessidade das pessoas produzirem e colherem alimentos seguros, saudáveis e ambientalmente sustentáveis, dentre outras recomendações (FORO MUNDIAL PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA, 2007).

Embora o conceito de soberania alimentar seja importante para garantir aos povos o direito de decidir sobre seu próprio sistema produtivo alimentar, colocando aqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, na sociedade capitalista na qual estamos inseridos existe uma disputa desigual no acesso aos elementos da natureza, como terra, água e sementes.

Nessa disputa de interesses, a produção, distribuição e consumo de alimentos produzidos pelas grandes empresas alimentícias, como a Kraft e Heinz, prevalecem sobre os direitos dos povos e comunidades de produzirem seus próprios alimentos nutritivos e culturalmente adequados, produzidos de forma sustentável e necessários à sobrevivência de diferentes povos e comunidades.

Para agravar a situação, o Estado, que, em tese, deveria ser o guardião dos interesses dos povos e agir em favor do bem comum, ou seja, da coletividade, tem agido e servido cada vez mais aos interesses das classes dominantes, dos interesses privados, conferindo privilégios em todos os planos – econômico, social, político, jurídico e cultural – em detrimento dos interesses coletivos. Essa situação impõe uma mudança profunda no sistema como um todo, com vistas a alterar os valores vigentes nas sociedades baseados no individualismo e no egoísmo que, por sua vez, resultam na prevalência dos interesses privados sobre os direitos e interesses da coletividade.

Por isso, mais do que importar conceitos, precisamos mudar os valores que estão enraizados na sociedade, colocando em evidência os obstáculos jurídicos, políticos e econômicos que precisam ser superados para promover mudanças no modo de produção, distribuição e consumo a partir do fortalecimento dos produtores agrícolas locais.

Nesse contexto, considerando a importância e a necessidade de incorporar os conceitos da soberania alimentar e os princípios da justiça socioambiental nas políticas públicas agrícolas alimentares, questionamos se as ações governamentais relacionadas à agricultura urbana conseguem promover uma mudança no modo de produção, distribuição e consumo de alimentos ao longo dos anos. Para responder a essas perguntas, realizamos uma avaliação das políticas públicas de agricultura urbana implementadas no município de São Paulo (estado de São Paulo) desde a década de 1980 até 2016, analisando as informações e dados obtidos em fontes bibliográficas e documentais, e em entrevistas semiestruturadas aplicadas junto aos implementadores das políticas públicas.

O objetivo principal da pesquisa foi o de contribuir para a produção de conhecimentos sobre os programas públicos de agricultura instituídos no município de São Paulo a partir de objetivos específicos que buscaram: 1) identificar quais ações foram

implementadas pelos governos municipais; 2) compreender se estas foram continuadas ao longo dos anos; 3) identificar os motivos que levam à continuidade ou descontinuidade dessas ações; e 4) descrever as potencialidades e fragilidades dessas ações.

REFERENCIAL METODOLÓGICO

Os materiais utilizados para a elaboração desta pesquisa foram provenientes de fontes primárias e secundárias. Por fontes secundárias entende-se “a pesquisa de dados de segunda mão, ou seja, informações que já foram trabalhadas por outros pesquisadores, estudiosos e, por isso, já são de domínio científico”. Já as fontes primárias são os “dados originais, a partir dos quais o pesquisador tem uma relação direta com os fatos a serem analisados, ou seja, é ele quem analisa, observa, por exemplo, [...] é ele quem ouve o relato de experiências vivenciadas por outrem” (OLIVEIRA, 2007, p. 70).

Os dados secundários foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica que “é uma modalidade de estudo e análise de documentos científicos”, e que tem por finalidade principal “levar o(a) pesquisador(a) a entrar em contato direto com obras, artigos ou documentos que tratem do tema em estudo” (OLIVEIRA, 2007, p. 69). Já os dados primários foram coletados em duas etapas: 1) por meio de pesquisa documental que “caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico” (OLIVEIRA, 2007, p. 69); e 2) por entrevista semiestruturada junto aos implementadores do programa de AUP.

A pesquisa documental foi realizada por meio do levantamento e avaliação das legislações que envolvem o estudo empírico no município de São Paulo – inclusive da legislação correlata – que foram coletadas junto ao sítio digital da Câmara Municipal, bem como foram identificadas nas falas dos entrevistados. Já as entrevistas semiestruturadas foram aplicadas junto aos implementadores do programa público, uma vez que essa técnica tem por objetivo coletar informações gerais e/ou específicas por meio de diálogos com indivíduos (informantes-chave).

Entre os meses de março de 2018 a junho de 2019 foram aplicadas 29 entrevistas com implementadores de diferentes setores, órgãos e secretarias da PMSP, assim como com funcionários do terceiro setor e de empresas privadas. A pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Esalq da USP em setembro de 2017 e aprovada em março de 2018.

Com relação às entrevistas semiestruturadas, inicialmente foi feito um contato por telefone e/ou e-mail junto ao(à) entrevistado(a) com o objetivo de: a) apresentar os objetivos e métodos, bem como os riscos e benefícios da pesquisa; b) expor as condições do TCLE; e c) convidar a participar voluntariamente da pesquisa. Nos casos em que o implementador do programa aceitou participar, agendamos data e horário para uma conversa pessoal, momento em que foi possível esclarecer melhor os objetivos da pesquisa. As entrevistas, que duraram em média duas horas, foram gravadas e posteriormente transcritas, sendo mantida no anonimato a identidade dos(as) entrevistados(as). Nos trechos das transcrições que foram inseridos na íntegra ao longo do

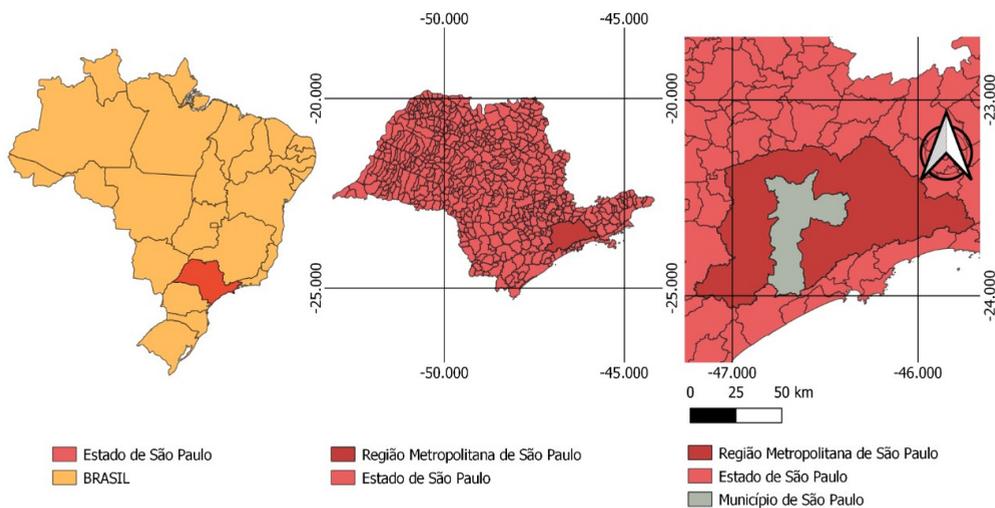
texto, realizamos as correções linguísticas para adequá-las aos padrões da norma culta da língua portuguesa, atentando para não distorcer o conteúdo da fala.

Com vistas a analisar os dados obtidos nas entrevistas semiestruturadas e nas pesquisas documental e bibliográfica, utilizamos a triangulação de dados que, segundo Yin (2005), refere-se a uma forma de análise das informações em diferentes fontes. No caso desta pesquisa, a triangulação de dados foi realizada a partir de fontes primárias e secundárias obtidas por meio de pesquisa bibliográfica e documental, e de entrevistas semiestruturadas com o objetivo de corroborar fatos ou fenômenos.

CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

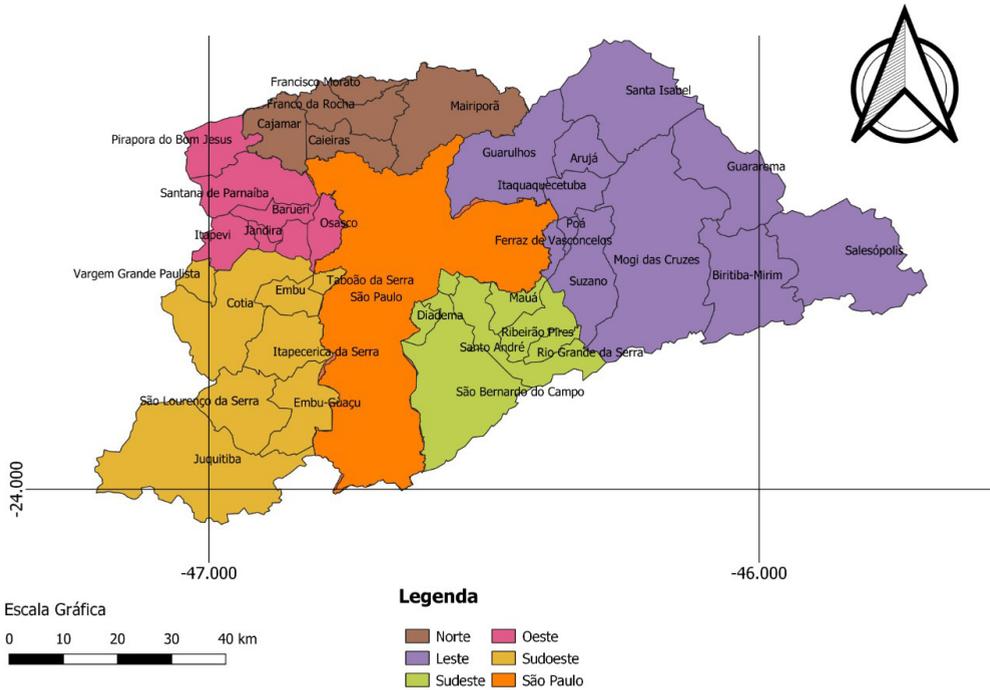
Situado na região sudeste do Brasil, o estado de São Paulo é composto por 645 municípios e 6 regiões metropolitanas, sendo que a de São Paulo está localizada a sudeste do estado e é composta por 39 municípios agrupados em 5 sub-regiões, além do município de São Paulo que, por sua vez, corresponde simultaneamente à capital do estado e à sede da região metropolitana, conforme o mapa a seguir.

Figura 6.1 – Brasil, estado de São Paulo e região metropolitana de São Paulo.



Fonte: próprios autores.

Figura 6.2 – Região metropolitana de São Paulo.



Fonte: próprios autores.

De acordo com os dados divulgados em 2020 pela Fundação SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados), o município de São Paulo possui 11.869.660 habitantes (o que corresponde a 5,64% da população total do Brasil, 26,65% da população do estado de São Paulo e 56,15% da população da Região Metropolitana), que ocupam uma área territorial de 152.111 hectares, consolidando uma densidade demográfica de 78,03 habitantes por hectare.

No entanto, como bem explica Travassos, Moreira e Cortez (2020), com base em dados de 2015 da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, a densidade demográfica no município de São Paulo varia bastante em cada região, uma vez, que nas áreas onde há predomínio de favelas, a densidade demográfica por hectare é muito maior. A título de exemplo, na área onde está localizada a favela de Paraisópolis, situada na zona sul paulistana, a densidade ultrapassa 800 habitantes por hectare.

De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgados em 2020, dos 12.396.372 habitantes, apenas 5.636.889 estavam empregados, o que representa 38,83% da população paulistana, sendo que, em 2012, do total de indivíduos residentes, 102.784 tinham renda de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, enquanto 31.660 tinham renda de até $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo.

PROGRAMAS PÚBLICOS DE AGRICULTURA URBANA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A lei que institui o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana do Município de São Paulo (Proaurp) estabeleceu diversas atribuições ao governo municipal, dentre as quais destacamos a destinação de verba orçamentária, o acesso à terra em áreas públicas e privadas, a prestação de serviço de assistência técnica e extensão rural, a comercialização e agregação de valor e, por fim, a formação de associações e cooperativas.

Com relação ao acesso à área pública, foi realizado um estudo de caso junto à Subprefeitura de São Mateus, assim como estudos sobre praças públicas, hortas implantadas em áreas das empresas prestadoras e concessionárias de serviço público, mais especificamente em áreas da empresa de abastecimento de água e em áreas das empresas concessionárias de energia elétrica.

No que tange à prestação de serviço de assistência técnica, foi feito um estudo a partir da experiência na zona sul de São Paulo, envolvendo o Programa Agricultura Limpa – Desenvolvimento Sustentável e o Programa Agriculturas Paulistanas. Já no âmbito da extensão rural, foi realizado um estudo sobre o Programa Escola Estufa Lucy Montoro e o Programa Operação Trabalho (POT), assim como sobre alguns equipamentos públicos.

A comercialização, por sua vez, abrangeu temas como venda direta ao consumidor e comercialização em mercados municipais e feiras, incluindo um estudo baseado na experiência do Instituto Chão. E, por fim, com relação à formação de associações e cooperativas, abordamos breves considerações sobre a Apafa, AAZL e Cooperapas.

SÍNTESE DAS ANÁLISES

Partindo da necessidade de contribuir para a produção de conhecimentos sobre os programas públicos de agricultura instituídos no município de São Paulo, questionamos se as ações governamentais municipais implementadas desde o final da década de 1980 até 2016 conseguiram promover mudanças no modo de produção, distribuição e consumo de alimentos. Com essa finalidade, buscamos compreender: 1) quais ações têm sido implementadas pelo governo municipal; 2) se estas têm sido continuadas ao longo dos anos; 3) quais os motivos que levam à continuidade ou descontinuidade dessas ações; e 4) quais as potencialidades e fragilidades dessas ações.

No referencial teórico, identificamos que governos nacionais e locais incorporam o discurso das potencialidades da agricultura urbana disseminados por ONG e organismos internacionais e criam programas de agriculturas urbanas como forma de resolver questões sociais e ambientais locais. Entretanto governos nacionais e locais não estimulam nem promovem ações mais amplas com a finalidade de combater a concentração de terras e a especulação imobiliária, promover a despoluição dos rios e o tratamento das águas e do solo, garantir condições de trabalho digno aos agricultores locais, entre outras ações necessárias para promover a agricultura local e sustentável. Em outras palavras, governos nacionais e locais não criam medidas para romper

com os interesses privados que impedem mudanças no modo de produção, distribuição e consumo de alimentos, assim como não criam mecanismos políticos, jurídicos e econômicos para promover ações efetivas voltadas ao combate à fome, nem oferecerem soluções estruturais para implementar programas locais de agricultura.

Da análise dos programas públicos instituídos no município de São Paulo, observamos que, em âmbito federal, na década de 1980, houve a tentativa de aprovar instrumentos legais para a criação de programas de hortas domésticas e comunitárias. No entanto, nenhum deles foi aprovado. Foi apenas a partir de 2003, no escopo do Programa Fome Zero, que surgiram as primeiras propostas de criação de uma Política Nacional de Agricultura Urbana. Naquele contexto, a agricultura urbana foi indicada como estratégia para impulsionar a política pública de SAN, tendo como finalidade consolidar ações que ultrapassassem medidas emergenciais e assistencialistas. Durante o período aproximado de 10 anos, o governo federal investiu recursos financeiros para o desenvolvimento de ações tanto de produção quanto de comercialização dos produtos provenientes da agricultura urbana. No município de São Paulo, houve a tentativa de criação de um Centro de Apoio à Agricultura Urbana (Caaup), mas não chegou a ser implementado, sendo que estudos mais aprofundados no âmbito federal poderão indicar os motivos, dentre outros que não foram apresentados nessa pesquisa. De qualquer modo, a literatura existente sobre o tema indica que, a partir de 2013, iniciou-se um processo de descontinuidade das ações de apoio à agricultura urbana que se agravou ainda mais com a extinção da Cosan em 2019.

Em âmbito estadual, as primeiras ações governamentais surgiram no final da década de 1970 com a publicação de uma legislação que criou o Programa Hortas Domésticas e Comunitárias e permitiu que, ao longo da década de 1980, fossem implementadas diversas ações envolvendo hortas comunitárias em diferentes cidades paulistas. No município de São Paulo, houve a criação de um projeto piloto na zona leste do município em parceria com a Eletropaulo, assim como a implantação de diversas hortas comunitárias em áreas da Sabesp, da Cohab e em escolas, entre outros locais. Algumas dessas iniciativas perduram até os dias atuais, o que demonstra sua sustentabilidade no tempo. Embora estudos mais aprofundados, em âmbito estadual, possam demonstrar outros elementos não apresentados nesta pesquisa, em linhas gerais, observamos que as ações em torno do Programa de Hortas Domésticas e Comunitárias foram descontinuadas no território paulistano. Nenhuma legislação posterior sobre hortas comunitárias foi publicada, nem mesmo sobre agricultura urbana, o que indica a falta de interesse político em nível estadual com a finalidade de desenvolver ações sobre essa temática.

Em âmbito municipal, o convênio realizado entre os governos estadual e municipal deu origem à Lei que criou o Programa de Hortas Comunitárias, ampliando as atribuições do governo municipal que, por sua vez, passaram a abranger também a implantação e assistência técnica às hortas comunitárias, institucionais e para auto-consumo. Posteriormente, outros projetos de leis sobre hortas comunitárias foram propostos, mas nenhum deles chegou a ser aprovado na Câmara Municipal, demonstrando, mais uma vez, a falta de interesse político em relação à temática das hortas comunitárias. Embora exista o interesse, especialmente por parte das empresas pres-

tadoras de serviço público que possuem grandes extensões de áreas onde poderiam ser implementados projetos socioambientais de hortas comunitárias, observamos que há diversos fatores que inviabilizam essa parceria, conforme já exposto no texto, demonstrando que a agricultura não tem sido prioridade dos governos.

Com a publicação do Plano Diretor Estratégico (PDE), em 2002, o governo municipal recebeu a incumbência de apoiar o acesso à terra, tanto pública quanto privada, para a agricultura e de criar um programa público sobre agricultura urbana. Apesar de ser uma tendência mundial, o uso da terminologia “urbana” para o programa de agricultura é equivocado, já que o critério territorial serve apenas para criar uma dicotomia entre urbano, periurbano e rural, desconsiderando que a agricultura local pode ser desenvolvida em qualquer espaço disponível, desde que existam as condições ambientais apropriadas. Nesse contexto, mais importante do que definir se a agricultura é urbana, periurbana ou rural, entendemos ser necessário identificar e combater as inúmeras disputas envolvendo o acesso à terra que inviabilizam o desenvolvimento das atividades agrícolas em nível local e a colocam em desvantagem em relação a outros usos no território urbano.

De qualquer modo, o PDE de 2002 foi importante para impulsionar a temática dentro da agenda governamental municipal, tanto que, no ano seguinte à publicação do PDE, o governo municipal criou o projeto experimental dos Núcleos de Agricultura Urbana (NAU), resgatando a proposta do trabalho em hortas comunitárias para pessoas em situação de vulnerabilidade social. Ocorre que, por motivos de ordem política, o projeto foi totalmente desarticulado e descontinuado com a troca de gestão política em 2005.

Com a publicação da Lei que instituiu o Proaurp, ao governo municipal foram atribuídas as ações de implantação e assistência técnica às hortas comunitárias, institucionais (como aquelas criadas no Centro Cultural São Paulo, entre outros locais), para autoconsumo e também as comerciais, que já vinham ocorrendo em razão do convênio celebrado entre os governos estadual e municipal no âmbito do Programa Hortas Comunitárias. E, seguindo o disposto no PDE de 2002, ao governo municipal também foi atribuída a tarefa de apoiar o acesso à terra pública e privada para a implementação do Proaurp. Contudo, ao longo da pesquisa, identificamos que poucas ações foram adotadas nesse sentido.

Ao longo da pesquisa, também identificamos algumas ações que não saíram do papel em razão, principalmente, da falta de interesse político, representada pela ausência na regulamentação, o que inviabilizou a implementação de muitas ações. Embora cada região do município tenha as suas particularidades, a ausência de regulamentação levou a ações discricionárias por parte dos implementadores, permitindo um tratamento desigual entre os beneficiários da política.

Para além dessas questões, no quadro que segue, apresentamos outros fatores que inviabilizam a implementação das ações.

Quadro 6.1 – Acesso à terra

Áreas Públicas Dominicais	
Ausência de levantamento, banco de dados e cadastro integrado de terras	Desconhecimento e/ou falta de interesse das Subprefeituras na implementação do programa
Contaminação e degradação das terras	Ausência de um chamamento público
Desvio da finalidade do programa para suprir necessidade de moradia	Falta de procedimentos para acessar o programa que leva à discricionariedade do implementador
Lentidão nos processos de autorização de terras	Tratamento desigual na prestação de serviços
Áreas Prestadoras de Serviço Público	
Sabesp	Enel
Contaminação e degradação das terras	Contaminação e degradação das terras
Ausência de diálogo entre governos municipal e estadual inviabiliza firmar os Termos de Cooperação	Necessidade de parcerias com ONG para a gestão do espaço
Áreas Privadas	
Ausência de levantamento e banco de dados das terras	Não obrigatoriedade do incentivo fiscal (IPTU)
Demora na regulamentação da lei que dispõe sobre a utilização compulsória	Ausência na aplicação da utilização compulsória para a agricultura, já que se trata de um instrumento voltado para a edificação de áreas
Praças	
Não há consenso sobre a criação de hortas	Ausência de regulamentação da lei de gestão participativa das praças
Discricionariedade dos(as) implementadores(as) sobre a autorização de hortas	Fragilidade dos acordos sobre a responsabilidade nos cuidados da horta

Fonte: próprios autores.

Todos esses fatores, em conjunto ou isoladamente, inviabilizam a implementação do programa em áreas públicas e privadas e, por consequência, impedem que haja uma mudança no modo de produção agrícola a partir do uso da terra urbana para a produção de alimentos.

Para além da questão da terra, observamos também que, embora o governo municipal tenha uma estrutura organizacional complexa necessária para oferecer diferentes serviços públicos (de saúde, educação, transporte, habitação, segurança, entre outros), no que tange à agricultura, essa capacidade organizacional não está planejada para atender as necessidades dos agricultores. A marginalidade da agricultura no âmbito do governo municipal inviabiliza a criação de um espaço próprio, como uma secretaria de agricultura, com recursos financeiros previstos em orçamento e pessoal técnico suficiente para exercer adequadamente as funções dentro da estrutura organizacional. Além disso, a ausência de um conselho consultivo e deliberativo impede que haja a participação e o acompanhamento não só das decisões tomadas, mas também das ações implementadas pelo governo municipal em matéria de agricultura. As mudanças de gestão governamental também implicam alterações na estrutura organizacional, algumas vezes ampliando e descentralizando as ações, outras vezes diminuindo e concentrando, sendo que, a cada mudança, percebemos uma perda da memória institucional criada no âmbito dos programas.

A falta de um espaço dentro da estrutura do governo municipal que permita a criação de uma memória institucional do programa, de forma contínua, também resulta na dispersão dos poucos recursos financeiros que são destinados à agricultura e, conseqüentemente, impede que as ações efetivas sejam realizadas em prol das reais necessidades dos(as) agricultores(as). Além disso, observamos que os recursos financeiros passaram a ser destinados a ações desenvolvidas pelo setor privado, especialmente pelo terceiro setor, na tentativa de suprir as demandas de implementação dos programas de agricultura. Essa aproximação entre o setor público e o privado demonstra uma tendência expressa na literatura internacional no sentido de incentivar um novo modelo de gestão que implica a privatização e o enxugamento das ações estatais a partir da transferência da prestação de serviços públicos para o setor privado.

Embora o tema das parcerias entre o setor público e o privado mereça um estudo mais aprofundado, observamos que a lacuna deixada pelo governo municipal, especialmente no que tange à assistência técnica e extensão rural aos agricultores paulistanos, não está sendo preenchida pelo setor privado. Além disso, a crise sanitária a qual estamos submetidos em decorrência da pandemia da Covid-19 vem demonstrando o importante papel do Estado na organização e coordenação de ações de combate à fome que o setor privado, por sua vez, demonstrou ao longo dos anos não ser capaz de resolver. Por outro lado, é importante destacar o papel dos movimentos sociais, em especial, o MST e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), cujas ações de combate à fome se destacaram durante a pandemia ao fornecerem alimentos à população em situação de vulnerabilidade.

Além das questões já expostas, observamos outros fatores relacionados à assistência técnica e extensão rural que inviabilizam a implementação das ações, conforme segue.

Com relação à comercialização, embora tenham sido realizadas ações de aproximação entre o produtor e o consumidor paulistano, a pouca produção ainda é um obstáculo que impede o município de São Paulo de se tornar autossuficiente. Em parte, isso se deve não apenas à ausência de terra ambientalmente adequada, já que muitas se encontram degradadas para uso na atividade agrícola, mas também devido à falta de uma política pública de acesso à terra, além de apoio técnico qualificado, maquinário, conhecimento, entre outros, que permitam o escoamento da produção para comercialização local. Nesse sentido, da forma como vêm sendo implementadas as ações públicas em agricultura urbana, é possível afirmar que os programas não conseguem romper com os processos capitalistas hegemônicos e dependentes do sistema agroalimentar pautado na exportação de alimentos.

Para além dessas questões, também identificamos os seguintes entraves na implementação de ações relacionadas à comercialização e à formação de cooperativas e associações, conforme segue:

Dos programas e projetos criados no âmbito da agricultura entre 1998 até 2016, identificamos que maior parte foram descontinuados ao longo dos anos, enquanto outros sofrem contínuas descontinuidades políticas e administrativas, conforme representado na figura que segue:

Figura 6.3 – Descontinuidades e contínuas descontinuidades dos programas públicos.



Fonte: próprios autores.

Nesse contexto, é possível afirmar que os programas de agricultura no município de São Paulo vêm sendo promovidos por governos que secundarizam e marginalizam a atividade, de modo que a continuidade e/ou a descontinuidade pode ser interpretada como estratégica na perspectiva de um Estado a serviço de setores da sociedade que não têm como prioridade o enfrentamento efetivo das desigualdades sociais, a promoção dos direitos humanos, a melhoria das condições existenciais e a sustentabilidade socioambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto marcado por carências socioambientais, a produção de alimentos em âmbito local nos parece uma boa estratégia não apenas para combater a fome a que parcela da população brasileira está submetida, mas também para construir uma política pública que tenha como motivação romper com os processos capitalistas hegemônicos que promovem desigualdades sociais no país.

Por isso, mais do que importar conceitos – como o da agricultura urbana, por exemplo –, impulsionados por Organizações Internacionais e ONG, precisamos colocar em evidência os obstáculos a serem superados e destacar o relevante papel que deve ser exercido por governos, garantindo o acesso à terra aos agricultores que tenham como objetivo produzir alimentos com fundamentos nos princípios agroecológicos. Estes, por sua vez, incentivam não apenas a produção orgânica, mas também outras formas de relacionamento entre as pessoas e entre estas e o planeta Terra, contribuindo para que os recursos naturais – como solo e água – sejam descontaminados de agentes nocivos à saúde humana e protegidos para as gerações futuras. Também entendemos que cabe aos governos conceder auxílio financeiro aos agricultores que desejam alterar o seu modo de produção agrícola do convencional para o agroecológico, ao menos durante o período de transição.

Parcerias junto a instituições de ensino – públicas ou privadas – também poderiam ser realizadas com a finalidade de oferecer assistência técnica, extensão rural, pesquisa e acompanhamento aos agricultores em questões não apenas relacionadas às técnicas de plantio e manejo ecologicamente adequados e saudáveis, mas também a outros assuntos que permitam não apenas dar maior autonomia aos(as) agricultores(as), mas também criar processos coletivos que permitam a ajuda mútua. Em contrapartida, esses agricultores poderiam oferecer os alimentos produzidos a preço justo, de preferência tendo como base os princípios da economia solidária.

No entanto, os programas públicos de agricultura agroecológica local não podem ser compreendidos como um fim em si mesmos, mas como instrumentos que precisam ser implementados junto com outras políticas públicas, por exemplo, educacional, habitacional, de saneamento básico e de geração de trabalho. Para isso, não basta colocar em evidência os benefícios da agricultura urbana nos campos social, ambiental, cultural e da saúde. Sociedade e governos precisam atribuir novos valores à agricultura local, incorporando-a como prioridade para a conquista da soberania alimentar.

Entretanto, essas ações e estratégias não serão adotadas pelos governos se não houver a organização e a pressão da sociedade civil, impulsionando a criação de políticas que prezem os princípios da justiça socioambiental. É preciso promover processos de *advocacy* com vistas a articular grupos e elaborar estratégias que tenham por objetivo influenciar pessoas com poder de decisão em defesa não só da agricultura local, mas também de mudanças estruturais que promovam sociedades mais justas, igualitárias e sustentáveis, já que geralmente as ações formuladas no contexto das políticas públicas não conseguem ser implementadas de forma efetiva e ficam apenas no plano do discurso.

Considerando o atual modo de produção decorrente do modelo de governança e governabilidade ao qual estamos submetidos, questões, como o direito à terra, água e alimentos saudáveis não serão encaminhadas sem uma intervenção política. Por isso, esse tipo de política deve necessariamente estar associado a um projeto de sociedade efetivamente comprometido com a superação da fome e de todas as demais formas de degradação humana, social e ambiental, caso contrário, será fagocitada pelo capitalismo, neutralizada em seu potencial transformador ou mesmo aniquilada como possibilidade histórica.

REFERÊNCIAS

- BRAND, Peter; MUNOZ, Edwin. Cultivando ciudadanos: agricultura urbana desde uma perspectiva política. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, v. XXI, n. 1, Rio de Janeiro, janeiro / julho de 2007.
- CALDAS, Eduardo de L.; PINHEIRO, Edie. *Produzir Alimentos na Área Urbana*. Dicas Instituto Pólis, n. 217, 2004.
- DUBBELING, Marielli. A agricultura urbana como estratégia de redução de riscos e desastres diante da mudança climática. RUA Foundation. *Revista de Agricultura Urbana* n° 27, março de 2014.
- FORO MUNDIAL PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA. Hacia una agenda de acción para la soberanía alimentaria. Nyéléni, Selingue, Mali, 2007.
- FORO MUNDIAL SOBRE SOBERANÍA ALIMENTARIA. Declaración Final: Por el derecho de los Pueblos a producir, a alimentarse y a ejercer su soberanía alimentaria. Havana, Cuba, 2001.
- FREI BETTO. A fome como questão política. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17 n. 48, 2003.
- McCLINTOCK, Nathan. Radical, reformist, and garden-variety neoliberal: coming to terms with urban agriculture's contradictions. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*, v. 19, 2014.
- MOUGEOT, Luc. Urban agriculture: definition, presence, potential and risks. In: BAKKER, Nico; DUBBELING, Marielle; GUNDEL, Sabine; SABEL KOS-

- CHELLA, Ulrich; de ZEEUW, Henk (eds.). *Growing cities, growing food: Urban agriculture on the policy agenda. A reader on urban agriculture*. Feldafing: German Foundation for International Development, 2000.
- OLIVEIRA, Maria Marly de. *Como fazer pesquisa qualitativa*. Editora Vozes, Petrópolis, 2007.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/10/1765812>. Acesso em: 26 mar. 2023.
- REDE SOCIAL DE CIDADES. Disponível em: <https://www.redesocialdecidades.org.br/br/SP/sao-paulo>. Acesso em: 19 ago. 2020.
- SEADE. Sistema Estadual de Análise de Dados. Disponível em: <https://perfil.seade.gov.br/>. Acesso em: 07 mar. 2020.
- STEDILE, João Pedro; CARVALHO, Horacio M. de C. A situação mundial: o domínio das empresas transnacionais sobre os alimentos. In: ARANHA, Adriana Veiga (org.). *Fome Zero, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, v. 3, Brasília, 2010.
- TORNAGHI, Chiara. Critical geography of urban agriculture. *Journal Progress in Human Geography*, v. 38, n. 4, 2014.
- TRAVASSOS, Luciana R. F. C.; MOREIRA, Renata M. P.; CORTEZ, Rayssa S. The virus, the disease and the inequality. *Revista Ambiente e Sociedade*, v. 23, São Paulo, 2020.
- YIN, Robert K. *Estudo de Caso – Planejamento e Métodos*. Bookman, Porto Alegre, 2005.
- ZEEUW, Henk de; GUNDEL, Sabine; WAIBEL, Hermann. A integração da agricultura nas políticas urbanas. *Revista de Agricultura Urbana*, n. 1, julho de 2000.