



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS**  
**DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**GABRIELA DE AZEVEDO MARQUES**

**O DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ESPACIAL DA AGRICULTURA URBANA E  
PERIURBANA (AUP) NA CIDADE DE FORTALEZA: ENTRE A PRÁTICA  
POPULAR E O PLANEJAMENTO URBANO**

**FORTALEZA**

**2020**

GABRIELA DE AZEVEDO MARQUES

O DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ESPACIAL DA AGRICULTURA URBANA E  
PERIURBANA (AUP) NA CIDADE DE FORTALEZA: ENTRE A PRÁTICA POPULAR  
E O PLANEJAMENTO URBANO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Geografia. Área de concentração: Dinâmica territorial e ambiental. Linha de pesquisa: Estudo socioambiental da zona costeira.

Orientadora: Profa. Dra. Iara Rafaela Gomes.

FORTALEZA

2020



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

M317d Marques, Gabriela de Azevedo.

O desenvolvimento sócio-espacial da Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) na cidade de Fortaleza : entre a prática popular e o planejamento urbano / Gabriela de Azevedo Marques. – 2020.

239 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2020.

Orientação: Profa. Dra. Iara Rafaela Gomes.

1. Agricultura urbana e periurbana. 2. desenvolvimento sócio-espacial. 3. prática popular. 4. desenvolvimento urbano. 5. planejamento urbano. I. Título.

CDD 910

---

GABRIELA DE AZEVEDO MARQUES

O DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ESPACIAL DA AGRICULTURA URBANA E  
PERIURBANA (AUP) NA CIDADE DE FORTALEZA: ENTRE A PRÁTICA POPULAR  
E O PLANEJAMENTO URBANO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção do título de Mestre em Geografia. Área de concentração: Dinâmica territorial e ambiental. Linha de pesquisa: Estudo socioambiental da zona costeira.

Aprovada em: 02/09/2020.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Iara Rafaela Gomes (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Dra. Heloisa Soares de Moura Costa  
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

---

Profa. Dra. Denise de Souza Elias  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

---

Profa. Dra. Débora de Barros Cavalcanti Fonseca  
Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

## **AGRADECIMENTOS**

A meus pais, Diana e Epitácio, e minhas irmãs Bia e Ceci, por não apenas apoiarem, mas serem sempre grandes entusiastas com minhas escolhas e meu percurso profissional e acadêmico.

A queridos amigos e companheiros de estudos Natalia, Manuela, Julia, Lessa, colegas da Taramela, ao Igor e família, que me acompanharam por este período, compartilhando angústias, dúvidas, pensamentos sobre o pensar e o agir, dentro e fora da academia e da universidade.

À professora Iara Gomes, minha orientadora, pela orientação próxima, generosa e afetuosa, por quem guardo uma grande admiração não apenas como professora, mas como pessoa.

Às professoras Heloisa Costa e Denise Elias, pelo tempo e disposição que concederam para trazer suas valiosas sugestões, na ocasião da qualificação, que em muito enriqueceram este trabalho.

A todas as pessoas entrevistadas da pesquisa, que me receberam de forma atenciosa e extremamente prestativa, especialmente Débora Cavalcanti, Michel Félix e Magilce Diniz, que trouxeram contribuições ao trabalho para além das entrevistas em si.

A meus colegas da turma de mestrado, pela convivência, por todos os debates e aprendizados.

Às professoras e professores do Programa, sobretudo aqueles das disciplinas das quais participei ao longo do primeiro ano, por me apresentarem ao universo da Geografia.

Aos funcionários e servidores do Programa e do Departamento, pela prontidão e gentileza no atendimento das minhas demandas e dos demais colegas.

A meus queridos professores e colegas da Arquitetura, que estão eternizadas no meu coração, e que foram essenciais para a minha formação e para a minha escolha de iniciar este Mestrado.

Por fim, à FUNCAP, por proporcionar apoio financeiro a esta pesquisa através da bolsa de auxílio durante os 25 meses de pesquisa.

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo central analisar o processo de institucionalização da Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) no município de Fortaleza, Ceará, Brasil. Por um lado, entende-se a AUP como uma prática popular reproduzida historicamente de forma marginal e invisível, majoritariamente através dos esforços de famílias periféricas de baixa renda. Por outro lado, percebe-se a valorização recente da AUP dentro das agendas públicas como uma estratégia de desenvolvimento de cidades ambiental e socialmente mais sustentáveis. Nesse sentido, é possível mapear, em Fortaleza, algumas iniciativas governamentais recentes voltadas para a temática em questão, através de projetos e também da incorporação do tema aos instrumentos de planejamento e de desenvolvimento urbano da cidade. A investigação empírica desta pesquisa consistiu em concluir se estas iniciativas têm proporcionado o desenvolvimento sócio-espacial das práticas espontâneas e populares. Dentre os procedimentos metodológicos, os principais utilizados foram: pesquisa bibliográfica e documental, levantamento e análise de dados primários e secundários e entrevistas semiestruturadas, realizadas com instituições governamentais e não-governamentais envolvidas com o tema. Os resultados obtidos revelam que as práticas agrícolas em Fortaleza ainda possuem uma forte expressão, principalmente vinculadas à produção hortícola, cuja finalidade comercial possui destaque em toda a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Contudo, permanecem sendo especialidades pouco reconhecidas a nível institucional, o que faz com que enfrentem uma série de dificuldades para sua reprodução. Apesar do empenho recente da municipalidade na realização de projetos e na criação de marcos legais e institucionais que trazem uma visão mais abrangente da AUP, estes esforços têm se demonstrado ainda inoperantes para melhorar a realidade dos espaços de produção da cidade. O maior reflexo disto é o processo de extinção destes espaços, que tem se observado de forma bastante intensa nos últimos 10 anos. Assim, não se pode dizer que as iniciativas governamentais locais têm ocasionado o desenvolvimento sócio-espacial da AUP.

**Palavras-chave:** Agricultura urbana e periurbana. Desenvolvimento sócio-espacial. Prática popular. Desenvolvimento urbano. Planejamento urbano.

## ABSTRACT

The main objective of the present study is to analyze the institutionalization process of the Urban and Periurban Agriculture (UPA) agenda in the city of Fortaleza, Ceará, Brazil. On the one hand, UPA can be understood as a popular practice that has been historically carried out in a marginal and invisible manner, mostly through the effort of low-income peripheral families. On the other hand, there's a recent recognition of the subject within public agendas as a strategy for the development of environmentally and socially more sustainable cities. In Fortaleza, it is possible to identify some recent government initiatives focused on UPA such as the development of projects, but also the incorporation of the issue into the instruments of urban planning and urban development of the city. Within this empirical investigation, it will be sought to conclude whether these initiatives have provided the socio-spatial development of the spontaneous and popular practices. As main methodological procedures, bibliographic and documentary research, survey of primary and secondary data, document analysis and interviews with governmental and non-governmental institutions involved with the issue of UPA were carried out. The obtained results show that agricultural practices in Fortaleza still have indeed a strong expression, mainly the ones associated to horticultural production, whose commercial purpose is highlighted throughout the Metropolitan Region of Fortaleza (MRF). However, these spatialities remain unrecognized at the institutional level, which causes them to face a series of difficulties for their reproduction. Despite the recent efforts of the local municipality to undertake some institutional experiences, as well as to create legal and institutional frameworks that bring a wider perspective of the UPA, these attempts have proved to be ineffective to modify the reality of the productive spaces of the city. The biggest reflection of this situation is the process of extinction of these spatialities, which has been observed quite intensely in the last 10 years. Thus, it cannot be said that local government initiatives in Fortaleza have led to the socio-spatial development of UPA.

**Keywords:** Urban and periurban agriculture. Socio-spatial development. Popular practice. Urban development. Urban planning.

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 -	Municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), por ano de inclusão.....	69
Mapa 2 -	Áreas urbanas e urbanizadas da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF).....	71
Mapa 3 -	Novas centralidades de Fortaleza, de acordo com Gonçalves (2009).....	73
Mapa 4 -	Sobreposição da tipologia AEDs e das áreas urbanizadas segundo o IBGE.....	75
Mapa 5 -	Espaços de atividade agrícola em Fortaleza levantados pelo NEPAU (1972) e pelo CEARAH Periferia (1997).....	100
Mapa 6 -	Distribuição espacial dos espaços produtivos de Fortaleza.....	103
Mapa 7 -	Áreas de concentração de espaços produtivos de Fortaleza.....	103
Mapa 8 -	Espaços produtivos mapeados em área não parcelada no bairro Lagoa Redonda, Fortaleza.....	104
Mapa 9 -	Espaços produtivos mapeados em área consolidada urbanisticamente na Regional I, Fortaleza.....	105
Mapa 10 -	Localização dos espaços produtivos de Fortaleza e distribuição de empresas e empregos por bairro.....	106
Mapa 11 -	Localização dos espaços produtivos de Fortaleza e renda média da população por bairro.....	107
Mapa 12 -	Localização dos espaços produtivos de Fortaleza e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por bairro.....	108
Mapa 13 -	Localização dos espaços produtivos de Fortaleza e distribuição espacial da tipologia AEDs.....	109
Mapa 14 -	Presença e quantidade de espaços produtivos (E.P.) em Fortaleza por bairro em 2009 e 2019.....	114

Mapa 15 -	Imagens aéreas da região do bairro Sabiaguaba (Fortaleza) antes e depois da construção da estrada, nos anos de 2009 (esquerda) e 2019 (direita).....	117
Mapa 16 -	Imagens aéreas das imediações do Residencial Cidade Jardim, no bairro Conjunto José Walter (Fortaleza), antes e depois da construção do conjunto habitacional, nos anos de 2009 (esquerda) e 2019 (direita).....	118
Mapa 17 -	Áreas produtivas em estufas mapeadas no bairro Sabiaguaba, em Fortaleza.....	119
Mapa 18 -	Localização das Escolas Municipais com hortas ativas ou em processo de ativação em Fortaleza.....	151
Mapa 19 -	Sobreposição do zoneamento do Plano Diretor Participativo (PDPFor) e espaços produtivos identificados pela pesquisa.....	161
Mapa 20 -	Localização das ações de Agricultura Urbana propostas pelo Plano Fortaleza 2040 e espaços produtivos mapeados pela pesquisa.....	166
Mapa 21 -	Adequabilidade das zonas de Fortaleza em relação ao uso urbano-agrário.....	185
Mapa 22 -	Mapa-síntese das ações governamentais de AUP em Fortaleza....	187

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Aspectos considerados para análise das experiências governamentais, de acordo com Santandreu e Lovo (2007).....	145
Quadro 2 - Ações e projetos do Plano de Agricultura Urbana (Plano Fortaleza 2040).....	165



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Crescimento da população do município de Fortaleza entre os anos de 1960 e 2020.....	67
Tabela 2 -	Distribuição relativa dos espaços produtivos identificados em Fortaleza por intervalo de porte nos anos de 2009 e 2019, em quantidade e em área.....	78
Tabela 3 -	Porcentagem de espaços produtivos identificados em Fortaleza por intervalo de porte e por Regional, em quantidade (QTD) e área (A), no ano de 2009.....	79
Tabela 4 -	Porcentagem de espaços produtivos identificados em Fortaleza por intervalo de porte e por Regional, em quantidade (QTD) e área (A), no ano de 2019.....	80
Tabela 5 -	Espécies mais produzidas na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), por município, em número de estabelecimentos agropecuários (N.E.) e quantidade produzida (Q.P.), produção expressa em toneladas.....	81
Tabela 6 -	Condição legal das terras dos Estabelecimentos Agropecuários (E.A.) da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), por município, em quantidade (qtd) e área.....	87
Tabela 7 -	Distribuição dos espaços produtivos (E.P.) mapeados pela pesquisa por Regional, em quantidade e área, em números absolutos (N.A.) e relativos (N.R.).....	101
Tabela 8 -	Espaços produtivos de Fortaleza por tipologia e Regional, em quantidade e em área (2009).....	111
Tabela 9 -	Espaços produtivos de Fortaleza por tipologia e Regional, em quantidade e em área (2019).....	111
Tabela 10 -	Taxa de crescimento dos espaços produtivos de Fortaleza entre 2009 e 2019 por Regional, em quantidade e área.....	116

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AUP	Agricultura Urbana e Periurbana
AED	Área de Expansão de Dados
AF	Agricultura Familiar
AFU	Agricultura Familiar Urbana
AFUP	Agricultura Familiar Urbana e Periurbana
ASMOCOP	Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras
AU	Agricultura Urbana
AUA	Agricultura Urbana Agroecológica
AUP	Agricultura Urbana e Periurbana
AUS	Agricultura Urbana Sustentável
CAAUP	Centro de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana
CAISAN	Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional
CCF	Cidades Cultivando para o Futuro
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEASA	Centrais de Abastecimento do Ceará – S.A.
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COSAN	Coordenadoria de Gestão Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAUS	Centro de Referência em Agricultura Urbana Sustentável
DAP	Declaração de Aptidão para o PRONAF
EA	Estabelecimento Agropecuário
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMATERCE	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará
FAO	Food and Agriculture Organization – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FV	Farmácia Viva
IAU	Instituto de Agricultura Urbana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDACE	Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

IFCE	Instituto Federal do Ceará
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPES	Promoción del Desarrollo Sostenible – Promoção do Desenvolvimento Sustentável
IPLANFOR	Instituto de Planejamento de Fortaleza
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRDC	International Development Research Centre – Centro Internacional de Investigações para o Desenvolvimento
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LPUOS	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MISMEC	Movimento Integrado de Saúde Comunitária
NEPAU	Núcleo de Ensino e Pesquisa em Agricultura Urbana
ONG	Organização Não-Governamental
ONU-Habitat	Organização das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PDPFor	Plano Diretor Participativo de Fortaleza
PLANAPO	Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PLANSAN	Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAUP	Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
REDE	Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
RUAF	Centro de Recursos Globais para Agricultura Urbana e Florestas
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SCDH	Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos de Fortaleza
SCidades	Secretaria das Cidades do Ceará

SDA	Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará
SDE	Secretaria do Desenvolvimento Econômico de Fortaleza
SDHDS	Secretaria dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social de Fortaleza
SEDAS	Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social de Fortaleza
SEDET	Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho do Ceará
SEFIN	Secretaria Municipal de Finanças de Fortaleza
SEMA	Secretaria do Meio Ambiente do Ceará
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social de Fortaleza
SER	Secretaria Executiva Regional
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SESC	Serviço Social do Comércio
SETRA	Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome de Fortaleza
SEUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SME	Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza
UNIFOR	Universidade de Fortaleza
UFC	Universidade Federal do Ceará
URBFOR	Autarquia de Urbanismo e Paisagismo de Fortaleza
ZEA	Zona Especial Ambiental
ZEDUS	Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZO	Zona de Orla
ZPA	Zona de Preservação Ambiental
ZRA	Zona de Recuperação Ambiental

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	DAS PRÁTICAS AGRÍCOLAS NO ESPAÇO URBANO À AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA (AUP) .....	34
2.1	A reestruturação produtiva e territorial e o espaço urbano .....	34
2.2	As práticas agrícolas e o espaço urbano .....	41
2.3	A Agricultura Urbana e Periurbana: um conceito em discussão .....	46
2.4	Uma tentativa de delimitação através de uma visão crítica da AUP: síntese entre o resquício e a resistência .....	53
2.5	A AUP na perspectiva do desenvolvimento sócio-espacial .....	60
3	UM PANORAMA DAS PRÁTICAS AGRÍCOLAS NO ESPAÇO URBANO E PERIURBANO DE FORTALEZA .....	67
3.1	O espaço urbano, periurbano e periférico de Fortaleza .....	67
3.2	Caracterização geral das práticas agrícolas em Fortaleza .....	77
3.2.1	<i>Porte dos espaços de produção</i> .....	78
3.2.2	<i>Tipos de cultivo</i> .....	80
3.2.3	<i>Perfil dos produtores e formas de organização</i> .....	82
3.2.4	<i>Forte caráter comercial da produção de Fortaleza</i> .....	84
3.2.5	<i>As dificuldades enfrentadas pelos produtores</i> .....	85
3.3	Experiências de grupos e organizações da sociedade civil .....	88
3.3.1	<i>A pesquisa do CEARAH Periferia</i> .....	89
3.3.2	<i>O Laboratório de Agricultura Urbana e o trabalho com mulheres no Conjunto Palmeiras</i> .....	91
3.3.3	<i>O Núcleo de Ensino e Pesquisa em Agricultura Urbana da Universidade Federal do Ceará</i> .....	93
3.3.4	<i>As iniciativas do Instituto Joazeiro: vinculando agricultura, alimentação e tecnologia</i> .....	94
3.3.5	<i>As Farmácias Vivas e o incentivo às hortas medicinais</i> .....	96
4	CONFIGURAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO SÓCIO-ESPACIAL DOS ESPAÇOS PRODUTIVOS NO TERRITÓRIO DE FORTALEZA .....	100
4.1	A concentração das práticas em áreas periféricas, por vezes periurbanas .....	101

4.2	<b>A forte incidência de espaços produtivos em áreas de baixo IDH com população de baixa renda .....</b>	106
4.3	<b>A diversidade morfológica dos espaços produtivos de Fortaleza .....</b>	110
4.4	<b>Territórios da AUP de Fortaleza, espaços em disputa .....</b>	113
5	<b>A AGENDA DA AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA NO BRASIL .....</b>	124
5.1	<b>As primeiras experiências de fomento à AUP no Brasil .....</b>	125
5.2	<b>A inserção da AUP nas políticas nacionais brasileiras .....</b>	126
5.3	<b>A incorporação da AUP nas políticas municipais brasileiras .....</b>	132
5.4	<b>O desafio da institucionalização dentro da perspectiva da autonomia .....</b>	136
5.5	<b>As contribuições do planejamento urbano para a promoção das políticas públicas de AUP .....</b>	140
6	<b>A AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA EM VIAS DE RECONHECIMENTO NA CIDADE DE FORTALEZA .....</b>	145
6.1	<b>Experiências de projetos pré-institucionalização .....</b>	146
6.2	<b>A criação de um marco legal municipal da AUP: o Programa Municipal de 2009 .....</b>	152
6.3	<b>A AUP na política urbana: do Plano Diretor Participativo ao Plano Fortaleza 2040 .....</b>	158
6.3.1	<b><i>O Plano Diretor Participativo de Fortaleza .....</i></b>	159
6.3.2	<b><i>O Plano de Agricultura Urbana do Plano Fortaleza 2040 .....</i></b>	162
6.4	<b>Os marcos legais e institucionais municipais referentes à SAN .....</b>	172
6.5	<b>Projetos atuais vinculados à pauta .....</b>	176
6.5.1	<b><i>O bem sucedido Projeto Hortas Sociais .....</i></b>	177
6.5.2	<b><i>O Projeto Piloto Plantar, Colher, Empreender .....</i></b>	179
6.6	<b>Atuais instrumentos legais que dialogam com a AUP .....</b>	182
7	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	188
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	201
	<b>APÊNDICE A – MATRIZ METODOLÓGICA .....</b>	210
	<b>APÊNDICE B – MONTAGEM DA TIPOLOGIA DE ESPAÇOS PRODUTIVOS .....</b>	214
	<b>APÊNDICE C – QUADRO ILUSTRADO DE TIPOLOGIAS .....</b>	215

<b>APÊNDICE D – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS .....</b>	<b>217</b>
<b>APÊNDICE E – TABELAS ADICIONAIS DE DADOS DO CENSO AGROPECUÁRIO .....</b>	<b>229</b>
<b>APÊNDICE F – DIRETRIZES E OBJETIVOS DO PLANO MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PLANSAN) DE FORTALEZA .....</b>	<b>236</b>
<b>APÊNDICE G – PERMISSIVIDADE DAS ZONAS ESPECIAIS DE DINAMIZAÇÃO URBANÍSTICA E SOCIOECONÔMICA (ZEDUS) DE FORTALEZA EM RELAÇÃO ÀS ATIVIDADES URBO-AGRÁRIAS .....</b>	<b>238</b>
<b>ANEXO A – RELATÓRIO DIGITAL DAS AÇÕES - PLANO FORTALEZA 2040 .....</b>	<b>239</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A realização de atividades agropecuárias no espaço urbano é uma prática comum em cidades do mundo inteiro, que carrega valor socioeconômico e ambiental. Em países emergentes, que experienciaram a urbanização de forma tardia e mais recente, como é o caso do Brasil, essas atividades costumam ter uma expressão ainda mais importante, sendo geralmente praticadas por populações de baixa renda e compondo uma parcela da economia informal das cidades.

No Brasil, estas espacialidades agrícolas resistem historicamente às margens das cidades, geralmente de maneira informal, à revelia da pressão exercida por agentes hegemônicos, que muito comumente as expulsam da terra. (SANTOS; LOCATEL, 2017) Trata-se, via de regra, de práticas “invisíveis” e de sujeitos em situação de vulnerabilidade.

Nas últimas décadas, observa-se a intensificação dos debates e das reflexões a respeito dos desafios sociais e ambientais presentes no espaço urbano. Com isso, tem crescido o interesse de organizações, movimentos sociais, gestores e outros atores em torno da Agricultura Urbana e Periurbana (AUP), que passa a ser pautada como um mecanismo relevante na promoção de cidades social e ambientalmente mais justas, minimizando alguns dos problemas ocasionados pela urbanização. (COSTA; ALMEIDA, 2012; ONU-HABITAT, 2016)

Em linhas gerais, a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) consiste nas atividades de produção agropecuária no interior (intraurbanas) ou nas imediações (periurbanas) de um determinado espaço urbano, com variados fins, seja o consumo próprio, a realização de trocas ou a comercialização. Estas práticas envolvem uma grande diversidade de atores e se encontram fortemente associadas às dinâmicas urbanas ou metropolitanas, podendo ser exercidas por indivíduos de forma autônoma ou com apoio de organizações governamentais ou da sociedade civil. (MOUGEOT, 2006; SANTANDREU; LOVO, 2007)

Para Coutinho e Costa (2011), a AUP é capaz de contribuir na construção de cidades mais produtivas, ecológicas e inclusivas, trazendo respostas ao combate à fome e à insegurança alimentar, gerando trabalho, renda e inclusão social, principalmente às populações periféricas de baixa renda. Incorporando a esse entendimento perspectivas como a ecologia política e o direito à cidade, a AUP também pode ser vista como uma prática emancipatória e contestatória das formas



hegemônicas e predatórias de produção do espaço urbano, por garantir o valor de uso e o cumprimento da função socioambiental do solo urbano.

A perspectiva teórica central que se propõe utilizar neste trabalho é a do desenvolvimento sócio-espacial de Souza (2018), dentro da qual a AUP pode ser vista como uma ferramenta capaz de promover a autonomia e a liberdade de toda uma cadeia de atores envolvidos nas suas atividades. Quando busca a realização de transformações estruturais das relações sociais e do espaço urbano, a AUP pode ser uma propiciadora de melhor qualidade de vida e justiça social, contribuindo para a criação de uma lógica de urbanização menos excludente, mais solidária, justa e efetivamente comprometida com o bem dos cidadãos.

O levantamento de Santandreu e Lovo (2007) revelou a AUP como uma atividade de forte potencial de expansão, realizada em uma grande diversidade de contextos nas cidades brasileiras. Embora tenha sido identificada em todas as regiões metropolitanas onde a pesquisa foi realizada, identificou-se uma baixa capacidade dos municípios de criarem marcos legais, institucionais e políticas específicas de AUP, o que, para os autores, limitava significativamente a evolução das experiências existentes. Com isso, entende-se o processo de institucionalização da AUP no Brasil como um grande desafio, o qual tem revelado uma série de dificuldades e contradições a serem superadas.

Na cidade de Fortaleza, no estado do Ceará, é conhecido o costume popular de manter quintais produtivos, uma prática sertaneja que foi levada para a cidade. Em áreas mais distantes do centro, porções de terra não ocupada costumam abrigar espaços de produção; alguns deles discretos, por vezes ocultos por muros, outros mais expostos, nas imediações de vias importantes. Basta um percurso pelos limites da cidade com um olhar mais atento para desvendar estes locais.

Esses espaços produtivos, que no passado podiam mais facilmente ser encontrados em áreas mais centrais na cidade, têm se tornado cada vez mais escassos, empurrados principalmente pelas periferias da cidade, nas bordas do perímetro urbano, onde ainda hoje é possível encontrar essas territorialidades que transitam entre o urbano e o rural. Entende-se, portanto, que, também em Fortaleza, as espacialidades agrícolas são espaços de fragilidade, os quais, remanescentes à revelia da lógica de produção do urbano, encontram-se à margem.

O levantamento realizado pela Organização Não-Governamental (ONG) CEARAH Periferia (1997) constatou, no passado, ao investigar estas práticas em

Fortaleza, que são majoritariamente exercidas por famílias de baixa renda, com baixa escolaridade, muitas delas em situação de vulnerabilidade. Identificou-se uma série de dificuldades enfrentadas por estes produtores, como a falta de apoio na comercialização dos produtos, a deficiência de assistência técnica, a falta de insumos de qualidade, como água, adubo e sementes, entre outras demandas.

Com as discussões sobre a AUP em âmbito nacional, a partir de meados dos anos 2000, quando a pauta da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) ganha força, percebe-se um maior interesse na temática também em escala local. Em 2009, é promulgada a Lei Municipal nº 9443, até hoje o único marco legal da AUP, que institui o Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana de Fortaleza, estabelecendo objetivos, diretrizes e algumas orientações quanto às ações de AUP a serem efetuadas pela Prefeitura. Este marco legal cria um quadro local mais favorável para a captação de recursos federais e para a implementação de projetos.

A seguir, em 2016, é lançado o Plano Fortaleza 2040, um plano estratégico e multisetorial que promete planificar a cidade com uma visão de longo prazo. Este plano traz a novidade de desenvolver, dentre seus planos específicos, um Plano de Agricultura Urbana. Sem relações explícitas com a referida Lei 9443/2009, propõe, também, uma série de metas e ações específicas para o desenvolvimento de projetos e programas de AUP até o ano de 2040.

Paralelamente à criação destes dois marcos, a Prefeitura de Fortaleza vem promovendo alguns projetos e iniciativas também relacionadas à temática, como o Programa Hortas nas Escolas, e o mais recente, extremamente celebrado pela Prefeitura como uma experiência bem sucedida, Projeto Hortas Sociais.

Portanto, pode-se dizer que o município de Fortaleza tem investido, nos últimos anos, algum esforço em tratar do tema da AUP. Com isso, surge a relevância e o interesse de responder às seguintes questões: estes esforços têm possibilitado o arranjo de condições mais favoráveis para a produção de novas formas de AUP e também para a reprodução daquelas práticas espontâneas já existentes, trazendo respostas aos obstáculos enfrentados pelos produtores? O Poder Público tem conseguido, através de suas iniciativas recentes, responder aos desafios que a institucionalização da AUP coloca em evidência? Têm sido criados mecanismos de proteção às práticas agrícolas frente à pressão da expansão urbana que se dá sobre os espaços produtivos? Têm sido possibilitadas formas mais justas de produção e

reprodução dos produtores? Tem sido proporcionada a construção de um quadro legal e institucional da AUP adequado no município?

A investigação que se segue se deu sobretudo no campo da produção agrícola da AUP, sem considerar outros aspectos como a pecuária, a aquicultura, ou mesmo etapas posteriores à produção, como o beneficiamento, a comercialização e a distribuição dos produtos. Como recorte espacial, utilizou-se o perímetro municipal de Fortaleza, área de atuação da municipalidade, cujo território, em sua totalidade, é classificado como urbano, embora também abranja, conforme será visto ao longo do trabalho, algumas áreas que podem ser chamadas de periurbanas.

Como recorte temporal, foi escolhido o período entre os anos de 2009 e 2019. Enquanto o primeiro ano marcou a vigência do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) e do Programa Municipal de Agricultura Urbana, o segundo ano traz a versão mais atualizada desse panorama, após uma década, no ano em que foi iniciada esta pesquisa. É também em 2019 que o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) planeja lançar seu projeto piloto do Plano Fortaleza 2040, denominado Projeto Plantar, Colher, Empreender.

O objetivo principal desta pesquisa foi, portanto, analisar os avanços e os desafios do processo de institucionalização da AUP no município de Fortaleza para o desenvolvimento sócio-espacial das práticas agrícolas espontaneamente estabelecidas nas áreas urbanas e periurbanas da cidade.

Para responder a este objetivo principal, o trabalho teve como objetivos específicos: identificar as diferentes formas espaciais dos locais de produção espontâneos e sua configuração espacial na cidade de Fortaleza; entender as dinâmicas às quais os espaços produtivos de Fortaleza estão sujeitos, especialmente no território periurbano e periférico; analisar a forma com que a agenda nacional e internacional da AUP tem sido incorporada no município; e investigar como a política urbana de Fortaleza tem contribuído na regulamentação, normatização e desenvolvimento da AUP como uma prática legítima.

A hipótese com a qual se iniciou o trabalho é que, embora se identifique alguns avanços em curso, como a recente incorporação da pauta da AUP às políticas de desenvolvimento urbano da cidade, bem como a formulação de um marco legal local, estes esforços ainda não têm sido suficientes para alcançar resultados mais frutíferos com o devido desenvolvimento sócio-espacial da AUP.

Uma das razões que fundamenta esta hipótese é o fato de que este tem sido o panorama observado na maioria das cidades brasileiras, conforme os estudos de Santandreu e Lovo (2007) e Rosa (2011). Embora ambos os trabalhos se encontrem desatualizados, é importante sinalizar que foram realizados no período-ápice do interesse público em investir esforços na temática. Desde então, observa-se um arrefecimento nas discussões sobre a AUP em âmbito federal, o que, certamente, também provocou uma certa desarticulação entre as ações locais.

Em Fortaleza, ainda se observa pouca discussão geral sobre a pauta, indicando que o assunto ainda permanece oculto da sociedade civil como um todo. Não se identificou a existência de organizações ou entidades que tensionassem a discussão do tema, fator que tem se demonstrado essencial no desenvolvimento da AUP nas cidades que apresentam experiências mais avançadas e bem sucedidas.

Embora muitos gestores públicos, não apenas em Fortaleza, mas em cidades do mundo todo, venham se sensibilizando com o tema e investindo esforços para promover a AUP, nem sempre atendem a uma visão abrangente, como a do desenvolvimento sócio-espacial. Por um lado, é possível identificar experiências extremamente frutíferas através de abordagens multidimensionais, por exemplo, em Belo Horizonte, onde tem se criado, a partir de ricos espaços de discussão transdisciplinares entre gestores e sociedade civil, marcos legais e institucionais que orientam o desenvolvimento da AUP de forma integrada ao desenvolvimento urbano. (COUTINHO, 2010)

Contudo, alguns autores (ERNWEIN, 2017; ROSA, 2011; ROSTICHELLI, 2013; TORNAGHI, 2014) têm observado que muitas iniciativas do Poder Público acabam atendendo a agendas neoliberais ou excessivamente assistencialistas, não resolvendo ou até mesmo reforçando situações de exclusão sócio-espacial e perpetuando a lógica hegemônica de produção das cidades. Assim, entende-se que apenas a institucionalização por si mesma não é criadora de soluções, daí a necessidade de analisar mais profundamente as formas como ela se implementa.

Embora a AUP consista em uma atividade que, na prática, não é novidade, em âmbitos acadêmico e institucional, ainda se trata de um conceito em processo de discussão. Com a recente difusão de experiências, observa-se também o aumento do interesse na AUP enquanto tema de pesquisa, com o surgimento de trabalhos teóricos e empíricos que discutem seus fundamentos e seus mecanismos, bem como suas implicações concretas sob a realidade. Pelo seu caráter multidimensional, o tema tem

conquistado espaço em estudos das mais variadas áreas do conhecimento, como Ciências Econômicas, Agronomia, Educação, Nutrição, Medicina, Desenvolvimento Urbano e Regional, entre outras.

A Geografia, enquanto ciência que estuda o espaço, tem se ocupado de investigar a atividade sob o seu aspecto espacial, e é, possivelmente, um dos campos de conhecimento mais entusiastas em relação ao assunto. Podendo ser encontrada na interseção entre os estudos geográficos agrários e urbanos, a AUP tem sido um rico campo de análise para a realização de estudos sócio-espaciais, que têm se empenhado em entender de que maneira esta atividade produz e é produzida no e pelo espaço urbano e periurbano. Nesse sentido, novos trabalhos, como este, têm o papel de ajudar a construir e enriquecer o campo conceitual e analítico da AUP. Através dos resultados empíricos encontrados nos diferentes contextos sócio-espaciais, estas investigações aportam à discussão novos olhares, novos conceitos e novos entendimentos acerca do fenômeno.

O processo de institucionalização da AUP, que será averiguado no contexto da cidade de Fortaleza, ocorre com diferentes especificidades nos distintos municípios: enquanto alguns apresentam avanços mais significativos na construção de arranjos legais e institucionais, bem como experiências práticas mais frutíferas, outros ainda se encontram nos seus primeiros passos, e muitos, ainda, ignoram completamente esta possibilidade. Estudar a situação de cada município, seus arranjos institucionais (ou a falta deles), bem como as características e as formas da AUP encontradas no território, auxilia na elaboração de um panorama não apenas local, mas nacional. Reunir e comparar experiências em contextos variados possibilita o reconhecimento de possíveis caminhos, estratégias e soluções, bem como dificuldades, em comum.

Tanto pelo fato de ser uma temática nova, mas também por retratar um fenômeno sócio-espacial que ainda se dá de forma predominantemente marginal, ainda existe uma considerável escassez de dados sobre o tema. Isto torna a realização de pesquisas ainda mais relevante. Ao produzirem e disponibilizarem dados e informações, trazem importantes contribuições à comunidade científica, colaborando para a fundamentação de novas investigações, mas também à sociedade civil em geral, orientando ações de atores públicos e privados.

Por fim, estudar as manifestações espaciais da AUP significa, também, trazer visibilidade a um fenômeno que, na realidade de tantas cidades, inclusive de

Fortaleza, é tão ignorado. Por evidenciar a AUP como uma realidade existente no solo urbano, estas práticas, geralmente não representadas e ocultas da cartografia oficial da cidade, são visibilizadas. O CEARAH Periferia (1997), ao realizar sua pesquisa, há mais de 20 anos, já destacava a importância e a necessidade de se levantar informações sobre a AUP em Fortaleza através de mapas temáticos:

Podem ser encontrados mapas localizando áreas comerciais, industriais, residenciais, etc, no entanto não se representa cartograficamente os espaços de cultivo e criação em áreas urbanas. O que se tem registrado pode ser aproveitado como fonte de informação, mas como base eficaz e precisa sobre a questão devem ser trabalhados e realizados mapas específicos. (CEARAH PERIFERIA, 1997, p. 44)

Desde então, em Fortaleza, assim como em grande parte das cidades, pouquíssimas informações e dados sistemáticos sobre os espaços de AUP foram produzidos, o que dificulta, conseqüentemente, a realização de análises intraurbanas mais aprofundadas. Assim, este trabalho também traz essa contribuição, no sentido da construção de um panorama local que possa ser melhorado através de trabalhos subsequentes.

Através de uma investigação hipotético-dedutiva, o trabalho foi conduzido de forma a responder às perguntas e aos objetivos apresentados. Para isso, contou com um quadro teórico de base e com a realização de uma análise empírica a partir de informações e evidências qualitativas e quantitativas reunidas, de forma a testar e comprovar as hipóteses elaboradas a priori. (MARTINS; THEÓPHILO, 2007)

Ao se debruçar sobre a produção e organização do espaço no que diz respeito à AUP, a pesquisa utilizou como variáveis principais para a análise as práticas agrícolas espontâneas e a atuação do Estado, estruturando o corpo do trabalho a partir de ambas as variáveis. Para cada uma delas, foram levantadas informações, principalmente através de pesquisa bibliográfica e documental e de levantamentos de dados primários e secundários. Os resultados finais da investigação foram obtidos com a sobreposição dos dados obtidos para ambas as variáveis, através de interpretação analítica. Esta interpretação, por sua vez, dependeu do embasamento teórico e do conhecimento de causa adquirido anteriormente, conforme recomendam Marconi e Lakatos (2010):

A finalidade da pesquisa científica não é apenas um relatório ou descrição de fatos levantados empiricamente, mas o desenvolvimento de um caráter interpretativo no que se refere aos dados obtidos. Para tal, é imprescindível correlacionar a pesquisa com o universo teórico, optando-se por um modelo

teórico que sirva de embasamento à interpretação do significado dos dados e fatos colhidos ou levantados. (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 207)

Daí a importância da revisão bibliográfica que realiza a construção teórica do trabalho, levando ao aprofundamento de conceitos e categorias de análise relevantes ao tema de investigação. Para este trabalho, os elementos centrais da discussão teórica foram as noções de Agricultura Urbana e Periurbana e de desenvolvimento sócio-espacial.

Para explorar a noção de AUP, em um momento inicial da pesquisa, recorreu-se aos autores mais conhecidos e habituais. Entretanto, considerando a amplitude conceitual do termo e a necessidade de obter um recorte temático mais preciso, utilizou-se contribuições de outras perspectivas teóricas, como a ecologia política e o desenvolvimento sócio-espacial. Foi dado um enfoque maior à ótica do desenvolvimento sócio-espacial de Souza (2018), pelo fato de esta definição ter sido concebida originalmente dentro de uma perspectiva geográfica, dialogando, portanto, com o campo do conhecimento no qual se insere esta investigação. Com este ajuste teórico-conceitual, foi possível obter uma perspectiva mais profunda, precisa e crítica acerca da AUP.

A escolha adequada das categorias analíticas, instrumentos-base de investigação do pesquisador, são extremamente importantes na construção teórica do trabalho, mas também na busca das respostas às problemáticas científicas que são colocadas. (HAESBAERT, 2014) No caso da Agricultura Urbana e Periurbana, o próprio termo sugere categorias de interesse a serem aprofundadas (urbano e periurbano), para compreensão do objeto em si. A reflexão sobre as categorias urbano e periurbano e a análise de sua expressão nas espacialidades da AUP da cidade de Fortaleza trouxeram a necessidade de estudar também a relação centro-periferia.

A investigação empírica da pesquisa foi organizada e orientada por uma matriz metodológica<sup>1</sup>, elaborada pela autora com base no método de Elias (2013). Esta matriz foi revisitada, remodelada e reestruturada diversas vezes ao longo da pesquisa, cujo percurso investigativo, como qualquer processo científico, sofreu

---

<sup>1</sup> A matriz é uma ferramenta metodológica que tem sido desenvolvida pelos professores Denise Elias, do Departamento de Geociências da Universidade Estadual do Ceará (UECE), e Renato Pequeno, do Departamento de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará (UFC), cujos grupos de pesquisa têm empregado este recurso em suas análises. O contato da autora com a matriz teve início durante sua graduação, na qual teve algumas experiências de iniciação científica orientadas pelos professores mencionados, entre os anos de 2015 e 2016.

algumas alterações e reformulações. Esta ferramenta auxiliou na tomada de decisões e na escolha de estratégias de pesquisa, possibilitando visualizar novas relações entre os elementos estudados, bem como evidenciando possíveis lacunas e limites do processo. Também contribuiu na escolha dos procedimentos, técnicas e ferramentas mais adequados para cada momento da investigação.

É preciso esclarecer que o formato utilizado da matriz nesta pesquisa ainda se encontra bastante distinto do padrão proposto por Elias (2013). Foram realizadas algumas modificações e adaptações significativas, de acordo com as necessidades da pesquisa e do processo da autora. A versão final da matriz pode ser encontrada no apêndice A, na qual se pode obter uma visão sintética do estágio final da pesquisa e de suas partes.

As duas variáveis principais escolhidas (as práticas agrícolas espontâneas e a atuação do Estado) deram origem aos dois eixos temáticos principais do trabalho, dentro dos quais foram organizados os quatro objetivos específicos. Para atender a cada objetivo específico, foram elaboradas questões norteadoras a serem respondidas. Para cada uma delas, foram lançadas pequenas hipóteses, e a partir destas, foram elencadas variáveis a serem analisadas. A seguir, foram formulados procedimentos, e para cada um destes procedimentos foram indicadas ferramentas e técnicas a serem utilizadas e fontes a serem consultadas.

## **Eixo Temático 1 – Prática Popular e Espontânea**

No primeiro eixo, a abordagem foi predominantemente quantitativa, uma vez que se pretendia apresentar um panorama das atividades de AUP para a cidade como um todo. As principais técnicas utilizadas foram a pesquisa bibliográfica, a coleta, elaboração, análise e interpretação de dados primários e secundários, sendo boa parte destes dados cartográficos e georreferenciados. A maior parte do conteúdo referente a este eixo se encontra nos capítulos 3 e 4.

A pesquisa bibliográfica teve como objetivo contextualizar o processo de urbanização da cidade de Fortaleza, trazendo aspectos históricos, econômicos, sociais e espaciais. Para isso, foram utilizadas contribuições de autores como Costa (2001), Silva (2006, 2009), Dantas (2009), Gonçalves (2009) e Pequeno (2009).

Outros trabalhos, como as dissertações de Gomes (2018) e Rodrigues (2012), estudos de caso em escala local, e o levantamento de Santandreu e Lovo



(2007), em escala nacional, também foram consultados e utilizados como pesquisa bibliográfica, no sentido de extrair informações específicas sobre a produção de alimentos em Fortaleza. Por trazerem informações prévias a respeito da AUP, estes estudos foram trabalhos-chave para o embasamento deste trabalho, fornecendo dados relevantes e orientando algumas das indagações de partida.

Outros dados secundários utilizados no primeiro eixo foram extraídos de documentos de órgãos oficiais (IBGE e IPECE) e de relatórios de instituições que realizaram pesquisas sobre o tema no passado, como o Núcleo de Ensino e Pesquisa em Agricultura Urbana da UFC (NEPAU) e a ONG CEARAH Periferia.

Os dados cartográficos do IBGE (2010) e do IPECE (2013) foram utilizados para identificar e diferenciar as áreas urbanas e periurbanas de Fortaleza. Foram utilizados, ainda, dados produzidos pelo Observatório das Metrôpoles, sistematizados e apresentados por Pequeno (2009), que consistem em uma caracterização sócio-ocupacional do território de Fortaleza, a fim de conhecer a estrutura intraurbana da cidade. Este trabalho, juntamente com os dados cartográficos, foi utilizado como base para estabelecer recortes espaciais representativos do território periurbano da cidade.

Também foram utilizados dados do Censo Agropecuário, realizado pelo IBGE em 2017<sup>2</sup>. Dentro do amplo levantamento realizado pelo Censo, foram selecionadas e utilizadas informações que se referiam ao perfil dos produtores, aos tipos de espécies produzidas, às formas de organização social e produtiva dos estabelecimentos, às finalidades da produção, à produtividade e à situação fundiária.

Em relação a estes dados, é importante fazer algumas ressalvas metodológicas. Em primeiro lugar, as informações do Censo Agropecuário abrangem não apenas atividades agrícolas, mas também atividades pecuárias, florestais e aquícolas, que não fazem parte do recorte temático do trabalho. Ademais, expressões mais particulares, mas também bastante relevantes da AUP, como a produção de quintais, não foram consideradas no Censo.

Ainda, o levantamento em questão utiliza como unidade básica de análise e de levantamento de dados o Estabelecimento Agropecuário (EA), que, segundo o IBGE (2017), consiste em uma unidade de produção dedicada às atividades agropecuárias. Contudo, é preciso lembrar o alto grau de informalidade das atividades

---

<sup>2</sup> Este levantamento, pela primeira vez, levantou dados da produção agropecuária na cidade de Fortaleza, diferentemente das suas versões anteriores, nas quais o levantamento não considerava áreas urbanas.

de AUP, o que nos leva a conjecturar que muitas expressões de espaços produtivos não tenham sido nem mesmo identificadas e entendidas pelo órgão como Estabelecimentos Agropecuários (EA). Assim, é possível que uma porção considerável da AUP não esteja inclusa no levantamento. Esta situação, na realidade, ilustra uma dificuldade metodológica de delimitar e mapear a AUP que diversos trabalhos têm enfrentado dentro desse campo de estudos.

Assim, é importante ressaltar que não se pretende aqui transpor completamente os dados do Censo Agropecuário como retrato da Agricultura Urbana e Periurbana de Fortaleza, mas sim utilizar estes dados para obter uma ideia do que significa a produção agropecuária da cidade, a título de contextualização. Estes dados se demonstraram importantes no sentido de diferenciar as atividades agropecuárias encontradas em Fortaleza, um município considerado como completamente urbano, e nos demais municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), onde os espaços rurais são predominantes, e onde as atividades agropecuárias possuem um caráter mais convencional.

Ainda nos capítulos referentes ao primeiro eixo, foram apresentadas algumas iniciativas de organizações da sociedade civil. Estas informações foram extraídas de alguns trabalhos acadêmicos, publicações e também de entrevistas com representantes destas organizações. Com estas entrevistas <sup>3</sup>, foi possível compreender melhor tanto as experiências específicas das organizações quanto suas perspectivas e opiniões a respeito do debate em torno da AUP em Fortaleza.

Além de obter um perfil do agricultor urbano e das condições da produção agrícola, o trabalho tinha expectativa de compreender a atividade também sob uma perspectiva espacial e urbanística, e, para isso, buscou dados cartográficos que permitissem realizar esta análise intraurbana. Nesse sentido, pouca informação foi encontrada em bases de dados oficiais, principalmente dados georreferenciados, que eram do interesse da pesquisa.

Junto ao NEPAU, foi obtido um cadastro de agricultores de Fortaleza, do ano de 1972. Obteve-se acesso também ao já citado levantamento realizado pela ONG CEARAH Periferia em 1997, em que alguns espaços de produção foram mapeados. Este relatório foi uma fonte bastante valiosa para o trabalho, identificado como o primeiro e único trabalho mais sistemático realizado sobre a temática em

---

<sup>3</sup> O roteiro destas entrevistas, de formato semiestruturado, se encontra no apêndice C.

Fortaleza. Entretanto, ambos os trabalhos são bastante antigos, no que se decidiu levantar dados primários, que contassem com informações atualizadas.

Assim, foi realizado um trabalho de mapeamento dos espaços produtivos dentro do perímetro urbano de Fortaleza, baseado em imagens aéreas da cidade, disponibilizadas gratuitamente através do software Google Earth, dos anos de 2009 e 2019. O mapeamento consistiu em um trabalho de observação sistemática e individual das imagens, quadra a quadra, demarcando espaços onde foi possível identificar áreas verdes de cultivo, geralmente organizadas em canteiros.

É preciso reconhecer e salientar que o método utilizado apresenta uma série de limitações. É possível, e até provável, que algumas manifestações agrícolas importantes tenham escapado ao levantamento, com a possibilidade de parte dos dados se encontrarem distorcidos. Para evitar esta distorção, faria-se necessário realizar uma aferição dos dados *in loco*, verificando se, de fato, as imagens correspondiam a espaços produtivos. Contudo, mesmo com a aferição, não seria possível comprovar a presença dos espaços que foram identificados apenas no ano de 2009. E, de toda forma, a pesquisa não dispunha de estrutura e tempo o suficiente para realizar a aferição diante da grande quantidade de espaços identificados. Mesmo considerando essas limitações, o mapeamento foi um procedimento importante, tanto para o desenvolvimento da pesquisa em si, quanto pela contribuição científica que trouxe, na espacialização e visibilização destes espaços.

Em concordância com as intenções da pesquisa, este levantamento de dados primários teve um caráter mais quantitativo que qualitativo. Por essa razão, não foi possível obter informações subjetivas que também seriam interessantes, como o tempo de existência dos espaços produtivos, as impressões e opiniões dos produtores, a importância social e econômica da prática em uma escala mais reduzida, entre outros aspectos, cujas informações só poderiam ser obtidas *in loco*.

A primeira fase do mapeamento consistiu na marcação dos pontos georreferenciados, o que gerou uma base cartográfica. Estes pontos foram numerados e, em uma base Excel, foram tabuladas informações referentes a cada ponto numerado: a Regional, o bairro, a existência do espaço produtivo nos dois anos de referência (2009 e 2019) e sua tipologia em cada um desses anos.

Após a tabulação da base de dados, foi realizado o processo de verificação e correção dos dados, no qual se realizou alguns testes<sup>4</sup> para detectar possíveis falhas ou erros. Por fim, a versão final desta base de dados permitiu a disposição dos dados em tabelas, possibilitando uma análise também estatística do que foi levantado em dados cartográficos.

Com a realização da análise cartográfica dentro do recorte temporal de 10 anos (2009 a 2019), foi possível compreender as transformações na configuração espacial da produção agrícola em Fortaleza entre os dois anos de referência. Comparando a situação encontrada nos dois anos, pôde-se verificar se os espaços produtivos identificados no primeiro ano se mantiveram ou se desapareceram, se houve o surgimento de novos espaços, e em que áreas da cidade isso ocorreu com mais ou menos intensidade.

A criação da tipologia teve o objetivo de aprofundar a análise sócio-espacial, evidenciando a diversidade e as especificidades dos espaços produtivos encontrados em Fortaleza nos diferentes contextos. A elaboração destas tipologias se baseou principalmente na morfologia urbana onde os espaços produtivos se inseriam, considerando algumas variáveis, a saber: a condição do loteamento (lote ou gleba), a presença de corpos hídricos, a definição dos limites do lote, a existência de edificações no lote, a presença de equipamentos públicos e a porcentagem do espaço edificado em relação ao lote. Para auxiliar na visualização dos limites dos lotes e glebas analisados, utilizou-se como apoio a base de dados georreferenciados da Secretaria de Finanças (SEFIN) dos lotes de Fortaleza. A classificação deu origem a 9 tipologias, cuja classificação e montagem pode ser melhor observada nos esquemas expostos nos apêndices B e C.

Após a realização de todo o trabalho de mapeamento e de tabulação dos dados primários mapeados, a pesquisa teve acesso a duas bases de dados cartográficos de relevância: do Censo Agropecuário IBGE (2017) e do IPLANFOR (2019). Os dados referentes à base do IPLANFOR representam polígonos de espaços agrícolas demarcados pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza, disponibilizados, ao final do ano de 2019, na plataforma Fortaleza em Mapas. Já os dados do IBGE

---

<sup>4</sup> Os testes consistiram na realização de operações simples com o uso de tabelas dinâmicas, de forma a identificar células sem dados ou com dados incompatíveis com os demais, que foram, a partir destes procedimentos, corrigidas.

(2017) consistem no Cadastro dos Estabelecimentos Agropecuários<sup>5</sup>, ou seja, o mapeamento dos endereços visitados para o levantamento do Censo Agropecuário, seguindo o padrão de endereços do Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatístico (CNEFE).

Pelo fato de terem sido acessados apenas em um momento final da pesquisa, estas duas bases cartográficas não foram utilizadas como embasamento principal para a análise intraurbana e morfológica, o que teria sido a situação ideal. Na fase de levantamento de dados primários da pesquisa, não havia disponibilidade de nenhuma fonte atualizada de dados cartográficos oficiais relativos aos espaços de produção de Fortaleza, e portanto toda a análise intraurbana e morfológica foi realizada a partir dos dados primários produzidos pela pesquisa.

Embora as três fontes (IBGE, IPLANFOR e os dados produzidos pela pesquisa) não tratem de universos e recortes temáticos necessariamente iguais (por exemplo, o Cadastro dos Estabelecimentos Agropecuários engloba, além das atividades agrícolas, também a pecuária e a aquicultura), em alguns momentos do quarto capítulo, ao se sobrepor as três fontes, é interessante perceber que as áreas de concentração de pontos são bastante semelhantes nos três levantamentos. De certa forma, pode-se dizer que os dados oficiais (IPLANFOR e IBGE) validaram o que foi levantado pela pesquisa. Por esta razão, e também pelo fato de que os dois levantamentos (IBGE e IPLANFOR) possuem maior peso por serem dados de órgãos oficiais, considerou-se que seria relevante representar, nos mapas do quarto capítulo, não apenas os pontos levantados pela pesquisa, mas também aqueles levantados pelos dois órgãos.

Também se realizou, como parte da análise, a sobreposição entre os dados destes mapeamentos (IBGE, IPLANFOR e o levantamento da pesquisa) e outros dados secundários socioeconômicos espacializados, com o objetivo de compreender as características socioeconômicas das áreas de concentração de espaços produtivos. Os dados utilizados trouxeram informações como perfil de renda, distribuição de empregos, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e foram extraídos principalmente dos bancos de dados da Prefeitura de Fortaleza e do Censo Demográfico IBGE (2010).

---

<sup>5</sup> Pode-se dizer que este cadastro traz apenas dados extra-oficiais, pois os dados oficiais do Censo Agropecuário são disponibilizados em formato de tabelas, apresentando dados totais por município.

## **Eixo Temático 2 – Atuação do Estado**

No segundo eixo, foram analisadas as ações empreendidas por agentes governamentais, tanto em escala nacional quanto local, dando origem aos capítulos 5 e 6. Para levantar estas informações, foram utilizadas estratégias predominantemente qualitativas.

Na análise das ações a nível federal, utilizou-se principalmente pesquisa bibliográfica, através de contribuições de autores que estudaram o tema, como Almeida (2016), Coutinho (2011), Rosa (2011), Rostichelli (2013), Santandreu e Lovo (2007), entre outros. Realizou-se também pesquisa e análise documental de documentos de arquivos públicos nacionais, como leis, projetos de leis, publicações parlamentares, relatórios, portarias, etc. Foram analisadas Políticas e Programas Nacionais, como a Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (PNAUP) e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), bem como relatórios de eventos importantes para o estabelecimento da agenda do tema, como as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN).

Na investigação em âmbito local, utilizou-se como referência o trabalho de Santandreu e Lovo (2007), no qual os autores elegeram três dimensões para realização de sua análise: os marcos legais, os marcos institucionais e as políticas públicas de AUP. Estes três aspectos foram analisados para a cidade de Fortaleza. Analisou-se, ainda, como tem se dado, nas experiências governamentais, a relação entre as ações locais e as políticas e programas nacionais, tanto do ponto de vista do alinhamento dos seus discursos quanto do grau de integração das ações e do diálogo entre as esferas.

Na investigação das políticas públicas locais, foram examinados os projetos pontuais, mesmo aqueles não inseridos dentro de políticas ou marcos legais específicos, mas que trataram, de alguma maneira, o tema da AUP. Para resgatar estas experiências, realizou-se pesquisa bibliográfica em trabalhos e documentos, entrevistas com diferentes órgãos da Prefeitura de Fortaleza e do Estado, e busca pelo tema em notícias de jornais, websites informativos e imprensa em geral. Além disso, foram solicitadas algumas informações a órgãos da Prefeitura e do Estado via Lei de Acesso à Informação. Alguns relatórios, levantamentos e registros de secretarias foram disponibilizados à pesquisa e utilizados como pesquisa documental.

Foram realizadas entrevistas com os seguintes órgãos: Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), Secretaria Municipal de Educação (SME) e Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA). Também foi realizada uma visita com entrevista junto aos responsáveis pelo Programa Hortas Sociais. As entrevistas foram semiestruturadas, com a elaboração prévia de roteiros não padronizados, que continham perguntas direcionadas às experiências específicas de cada secretaria ou órgão. Estes roteiros podem ser encontrados no apêndice C desta dissertação.

No contato com os órgãos públicos, sempre se buscou agendar as entrevistas com pessoas chave, funcionários específicos que houvessem participado das experiências investigadas, pois a maioria dos órgãos consultados não mantinha informações ou registros sistemáticos sobre experiências passadas. Nas ocasiões em que foi possível obter dados destas experiências, as informações só foram obtidas pelo fato de ter havido contato direto com funcionários antigos, que haviam participado mais ativamente dessas experiências.

As entrevistas tiveram como principal objetivo a obtenção de informações mais detalhadas acerca das experiências realizadas pelos órgãos. Foi possível, através do contato mais pessoal das entrevistas, averiguar fatos já conhecidos, obter opiniões dos entrevistados acerca desses fatos, entender seus planos de ação, bem como aprofundar a conduta da Prefeitura enquanto instituição. A principal vantagem do uso da técnica das entrevistas foi a descoberta de aspectos mais subjetivos e precisos, que muitas vezes não podem ser encontrados nas fontes primárias e documentais, conforme sugerem Marconi e Lakatos (2010).

Já as solicitações formais por informações foram enviadas via plataforma digital aos seguintes órgãos: Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS) e Autarquia de Urbanismo e Paisagismo de Fortaleza (URBFOR), da Prefeitura de Fortaleza; e Central Estadual de Abastecimento (CEASA), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE), Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE), Secretaria das Cidades (SCidades), Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SEDET) e Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), do Estado do Ceará.

Todas estas solicitações tinham como objetivo conhecer possíveis experiências existentes no tema da AUP que ainda não fossem de conhecimento da

pesquisa. No caso dos órgãos municipais, a maioria respondeu que as ações em AUP se davam exclusivamente através dos já entrevistados IPLANFOR e SDE. No caso dos órgãos estaduais, quase todos sugeriram encaminhar as solicitações à Prefeitura de Fortaleza, argumentando que o Estado se ocupa apenas da agricultura rural, fato que exprime a segmentação institucional ainda existente entre a agricultura convencional e a agricultura urbana.

Na investigação dos marcos legais, foi analisada a legislação específica de AUP, no caso de Fortaleza, a lei que instituiu o Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana de 2009; as leis de planejamento urbano; e também os planos específicos, como o Plano Municipal de SAN e os Planos de Agricultura Urbana e de Segurança Alimentar e Nutricional do Plano Fortaleza 2040.

Em relação às leis de planejamento urbano e de regulamentação do uso do solo, foram analisadas as duas principais leis de Fortaleza: o Plano Diretor Participativo (2009) e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (2017). Foi analisado se e como estas leis abordam a Agricultura Urbana e Periurbana, se trazem alguma intenção de regulamentar a prática, e se são permissivas ou restritivas em relação ao uso agrícola do solo urbano. Nesse momento do estudo, a técnica de geoprocessamento e a elaboração de mapas temáticos também foi de grande auxílio, principalmente na identificação das áreas mais permissivas para o desenvolvimento das atividades de AUP, segundo a legislação.

Ainda considerando as leis vigentes da política urbana, foram averiguados instrumentos jurídicos e urbanísticos de interesse na promoção da AUP, bem como aqueles que possam gerar obstáculos ou que precisem ser revistos e reformulados.

No que concerne os marcos institucionais, a partir das informações obtidas junto aos órgãos oficiais, foi analisada a forma com que as ações de AUP foram divididas e atribuídas às diferentes secretarias, entendendo em que momentos se desenharam arranjos e espaços institucionais favoráveis e desfavoráveis para o desempenho das experiências de AUP no âmbito dos órgãos governamentais.

No estudo dos planos mencionados, realizou-se análise dos seus documentos finais, estudando seus objetivos, diretrizes, e buscou-se identificar quais perspectivas da AUP são apropriadas pelas propostas. Foram analisados os discursos da AUP que têm sido utilizados pela Prefeitura de Fortaleza através de suas ações, buscando reconhecer quais temas paralelos se sobressaem e quais são pouco explorados.



Além disso, buscou-se acompanhar o andamento dos planos e a implementação de suas ações, verificando se estas têm sido cumpridas, e se têm obtido resultados semelhantes àqueles propostos. Também se buscou verificar se estas ações têm levado em conta e respondido a questões e problemáticas identificadas no primeiro eixo, dialogando com a realidade dos produtores e da AUP enquanto prática popular.

Com este panorama das ações governamentais, foi possível obter uma cartografia das ações institucionais de AUP. Pôde-se confrontar, assim, a cartografia espontânea e a cartografia institucional, considerando relações entre os fenômenos estudados e também entre estes e outros fatores já conhecidos anteriormente. (MARCONI; LAKATOS, 2010)

A análise e interpretação de todos estes resultados produziu as conclusões da pesquisa, comprovando ou refutando as hipóteses estabelecidas *a priori* e trazendo respostas às propostas investigativas, no caso deste trabalho, relativas ao desenvolvimento sócio-espacial da AUP de Fortaleza.

## 2 DAS PRÁTICAS AGRÍCOLAS NO ESPAÇO URBANO À AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA (AUP)

### 2.1. A reestruturação produtiva e territorial e o espaço urbano

Hoje, o espaço urbano é um dos maiores campos de análise dentro dos estudos sócio-espaciais, certamente um reflexo da grande importância que vem obtendo no mundo contemporâneo. Com a expansão da industrialização capitalista e a intensificação do processo de globalização, a urbanização se tornou uma realidade mundial.

No início deste último século, pela primeira vez, a população urbana superou a população rural mundial. Segundo a ONU-Habitat (2016), no ano de 2015, 54% da população mundial residia em áreas urbanas, e essa porcentagem deve subir para 66% em 2050. Isto mostra a pertinência de se refletir e estudar a urbanização, a qual se encontra, ainda, em processo de expansão.

Hoje, até mesmo os países ditos subdesenvolvidos<sup>6</sup>, cuja economia interna até poucas décadas se baseava nas atividades primárias, concentram a maior parte dos seus números e índices econômicos nas atividades desenvolvidas nas cidades, principalmente nos setores secundários e terciários. (SANTOS, 1993)

A cidade é a forma resultante do processo de urbanização. Segundo Sposito (1988), ela é o território-suporte da atividade industrial, concentrando e ofertando bens e serviços. Por essa razão, tem se tornado, no mundo inteiro, o espaço referência em termos de centralidade e conexão.<sup>7</sup> Para Dias (2000) e Santos (2000), as cidades são pontos nodais importantes com grande inserção na rede global, ou seja, são a porta de entrada dos indivíduos ao universo globalizado, pois é

---

<sup>6</sup> O subdesenvolvimento do qual aqui falamos é o que Carleial (2004) chama de subdesenvolvimento globalizado, considerando a inserção desses países, dentre os quais o Brasil está incluso, nas dinâmicas econômicas mundiais. Dentro da divisão internacional do trabalho, as economias emergentes ocupam posições subalternas e mantêm uma relação de forte dependência em relação aos países desenvolvidos. Para o autor supracitado, o subdesenvolvimento não necessariamente se constitui num momento precedente ao processo de desenvolvimento, ou seja, a condição de subdesenvolvimento pode persistir se não forem tomadas medidas necessárias. Não se está completamente de acordo com esta classificação entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos, pois esta apresenta uma série de limitações, conforme argumenta Souza (2018). Entretanto, optou-se por utilizar esta classificação para didaticamente tornar a referência de fácil compreensão.

<sup>7</sup> SANTOS, op.cit.

principalmente através das cidades que eles se inserem no sistema de hierarquização mundial da globalização.

De acordo com Costa (2001), o urbano não é apenas a cidade enquanto substrato espacial material, mas também um modo de vida que é imposto pela lógica da cidade. Segundo Sposito (2001), a urbanização é um processo que ultrapassa as fronteiras da cidade “oficial” e, através da globalização, consegue alcançar os lugares mais ermos, trazendo consequências para todos aqueles cujas vidas são “urbanizadas”. Assim, faz parte da natureza do urbano se expandir, impondo sua ordem aos demais espaços, transformando suas dinâmicas espaciais e modificando significativamente seus territórios.

Com isso, tem sido observada a expansão de um urbano que, além de permeável, é flexível e diverso. Como exemplo desta flexibilidade, é possível se observar desde a urbanização causada pela expansão dos setores secundários e terciários dos pequenos aglomerados urbanos<sup>8</sup> até a urbanização de espaços de dinâmica essencialmente agrícolas ou rurais. (ELIAS, 2012)

No contexto das cidades, percebe-se a emergência de um processo de diferenciação espacial que leva a redefinições dos territórios intraurbanos, criando e modificando relações anteriormente estabelecidas entre urbano e rural e entre centro e periferia. Para este trabalho, é interessante refletir um pouco mais a fundo sobre essas relações e categorias, pois elas são importantes para entender a localização e a distribuição dos espaços de Agricultura Urbana e Periurbana, conforme será tratado mais à frente.

Dentro de uma perspectiva geográfica crítica, pode-se compreender a atual relação centro-periferia como resultado da reprodução capitalista do espaço e do desenvolvimento desigual (BRAGA *et al.*, 2019). Ou seja, essa relação possui uma relação dialética com o fenômeno de segregação sócio-espacial, produzido a partir da diferenciação e da hierarquização espacial do território urbano.

O centro, nesse sentido, é compreendido como aquele espaço que concentra oferta de bens e serviços, que estrutura e protagoniza a produção do espaço, atraindo investimentos, fixos e fluxos. Em torno de si, distribui-se a periferia, que apresenta forte dependência em relação ao centro, e que, em geral, apresenta-se sob estado de escassez, em oposição a toda a infraestrutura e serviços presentes

---

<sup>8</sup> SANTOS, op.cit.

no centro. Para Corrêa (1992), o centro é modelado pelas classes dominantes a serviço do capital. Considerando que a hierarquia espacial subordina a periferia em relação ao centro (JUNIOR; SANTOS, 2009), o centro também modela, de forma direta ou indireta, o periférico.

Com isso, compreende-se que o processo de urbanização não se dá linearmente, mas sim de forma dispersa e desigual nas distintas realidades socioespaciais, privilegiando alguns contextos (centro) em detrimento de outros (periferia), de acordo com os interesses dos atores hegemônicos.

Notadamente nos países chamados em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, percebe-se que a imposição do urbano, ao mesmo tempo que tem aportado uma série de modernizações, tem intensificado as desigualdades sócio-espaciais pré-existentes. Nestes países, geralmente, o processo de urbanização está bastante vinculado, como afirma Santos (1993), ao êxodo rural, que repercute, claramente, no crescimento e na concentração da pobreza nas cidades.

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora da pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico que é o suporte como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial. (SANTOS, 1993, p. 10)

A partir da influência de novas redes, que se inserem em diferentes pontos no espaço urbano, novas centralidades são originadas, modificando as noções anteriores de centro e de periferia, através da constante redefinição de suas fronteiras. (SANTOS, 1993; SPOSITO, 2001) Assim, pode-se dizer que a mutabilidade das interações espaciais origina constantemente novas centralidades e novas periferias, influenciando e reformulando o arranjo espacial hierarquizado estabelecido anteriormente.

É fácil ver um reflexo disto atualmente na análise de espaços metropolitanos, que, com a urbanização dispersa, não apresentam mais apenas um centro tradicional num sistema radial, mas são polinucleadas, apresentando diversos centros e também diversas periferias. (JUNIOR; SANTOS, 2009; SPOSITO, 2001)

Hoje, com a dispersão das centralidades, a condição periférica se dá em virtude de sua localização em relação aos vários centros, e acaba incorporando também outras variáveis, como classe, raça, renda e escolaridade. As periferias, embora se tornem mais diversas e dispersas, continuam sendo áreas da cidade que

concentram precariedade, pobreza, e que sofrem com escassez de infraestrutura, equipamentos, oferta de bens e serviços especializados.

Além de remodelar as relações tradicionais centro-periferia, a reestruturação produtiva e territorial também modifica as tradicionais hierarquias conceituais entre o urbano e o rural, categorias que muito interessam para a realização deste trabalho.

Estas duas categorias (urbano e rural) costumam ser utilizadas, pela literatura em geral, de forma cartesiana e simplista, como dois conceitos estáticos, separados, dependentes apenas por uma mera questão econômica e funcional, resumida à produção e à distribuição de alimentos. Para Coutinho e Costa (2011), esta concepção é fruto de um entendimento limitado do campo e da cidade como sinônimos, respectivamente, de espaço agrícola (ou espaço natural) e espaço construído, onde a natureza é escassa, quando não inexistente. Bezerra e Silva (2018) atribuem esta visão limitada à racionalidade capitalista, que cria no urbano e no rural dois mundos com tratamentos diferenciados, formando discursos baseados numa forte ideia de separação e independência.

Tendo em conta apenas esta primeira aproximação, consideraria-se ambos os conceitos como finitos em si próprios, separados simplesmente por uma linha divisora fixa, o perímetro urbano. Na prática, entretanto, sabe-se que isto não é verdadeiro.

Atualmente, é possível encontrar diversos autores que debatem sobre a limitação desse paradigma e sobre a real complexidade do que são, de fato, o espaço rural e o espaço urbano, cujos limites tantas vezes se confundem. (CARLOS, 2003; SANTOS, 1993; SPOSITO, 1988, 2001) Esta delimitação entre urbano e rural tem se tornado cada vez mais abstrata e mais difícil de ser definida frente ao processo de reestruturação territorial, que tem ocasionado transformações tanto no espaço urbano quanto no rural. Como exemplo ilustrativo desta dificuldade de delimitação, tem-se hoje a agricultura moderna, que, realizada de forma mecanizada e globalizada, tem criado e contribuído com interações e dinâmicas espaciais muito mais características do urbano do que do rural. (ELIAS, 2012; SANTOS, 1993)

Para Bezerra e Silva (2018), através de uma abordagem territorial que leve em conta a reestruturação produtiva, é possível superar esta visão segmentada do espaço urbano e rural, interpelando a questão sob uma visão de totalidade e considerando a complexidade da relação entre os dois conceitos. Nesse sentido,

alguns autores têm se debruçado sobre a análise dos espaços de transição entre o urbano e o rural, concebendo e desenvolvendo novas categorias de análise, como os espaços periurbanos, rurbanos, as novas ruralidades; bem como nomeando novos processos espaciais, como a rurbanização e a periurbanização.

Dentre estas, interessam a esta pesquisa, enquanto campo conceitual, as categorias de espaço periurbano, bem como a noção de periurbanização, uma vez que o termo Agricultura Urbana e Periurbana faz uso qualitativo dessa categoria.

De acordo com Sánchez (2004), o periurbano surge enquanto noção conceitual na literatura anglosaxônica, no contexto dos estudos sobre o fenômeno da contra-urbanização. Nesse contexto, começava-se a observar o processo de urbanização difusa, motivado principalmente pelo deslocamento voluntário de parte da população que desejava habitar em áreas relativamente distantes dos centros urbanos, buscando condições mais sanas de vida. Estes fluxos geravam uma ocupação dispersa pelo território, que se dava em áreas anteriormente rurais, ou, como chama o autor, áreas naturais.

É claro que a realidade brasileira apresenta especificidades em relação aos processos espaciais estudados pela literatura anglosaxônica, não sendo possível transpor esta compreensão do território periurbano sem observar as singularidades encontradas no Brasil. De todo modo, este entendimento pode auxiliar numa primeira aproximação da noção de espaço periurbano, compreendendo-o como uma espécie de espaço de transição, localizado nas franjas da cidade, onde opostos como o rural e o urbano se encontram.

Embora os espaços periurbanos guardem uma certa proximidade dos centros urbanos, eles apresentam características morfológicas muito diferentes: menor densidade, ocupação do solo menos intensa, relativa escassez de equipamentos e serviços urbanos. São espaços transitórios, que muitas vezes apresentam relações sociais e atividades econômicas próprias do rural, mas que, pela proximidade com a cidade, acabam incorporando certos aspectos típicos do modo de vida urbano. Nesse sentido, o espaço periurbano pode ser visto como uma territorialidade na qual residem elementos tanto do campo quanto da cidade.

Entretanto, seria essa classificação suficiente? É preciso lembrar que:

De uma maneira geral, as áreas que circundam as cidades sofrem processos de modificação do uso do solo intensos e diversificados, por conta, sobretudo, da proximidade do núcleo urbano, da especulação imobiliária e de políticas

locais que privilegiam as atividades urbanas em detrimento das atividades rurais. (BEZERRA; SILVA, 2018, p. 135)

Embora nos espaços periurbanos se encontre elementos tanto do campo quanto da cidade, estes últimos são hegemônicos, e, em geral, se sobrepõem aos primeiros. A proximidade do núcleo urbano faz com que o espaço periurbano esteja cada vez mais susceptível, passível de ser ocupado e incorporado à lógica do urbano, já que sofre influência direta dele.

Sánchez (2004), em sua análise territorial, estuda a influência do processo de expansão urbana sobre as áreas periurbanas, através do qual novos elementos alheios à realidade local se impõem, dando origem a novos territórios, novos atores e uma nova coerência e organização espacial. Com isso, infere-se que o espaço periurbano é uma área de tensão, cujo controle da terra se encontra em disputa, portanto é um território onde as tensões resultantes da hierarquia urbana estão em processo de transformação. Pela proximidade que possuem com os centros urbanos, as áreas periurbanas possibilitam aos seus proprietários uma extração bastante significativa da renda da terra, tornando-se, assim, áreas que sofrem intensa especulação imobiliária.

Nesse território, portanto, a urbanização avança, mas ainda permanecem ali hábitos agrícolas, o que caracteriza, para Sánchez (2004), o processo de periurbanização. Ou seja, a periurbanização é, na realidade, uma disputa pelo espaço entre atores de distintas racionalidades, que possuem diferentes maneiras de viver, produzir, usar e transformar o espaço.

Para Bezerra e Silva (2018), os espaços urbanos, rurais e periurbanos devem ser entendidos como parte de um sistema, no qual as áreas periurbanas:

[...] não são possíveis de ser identificadas como espaço urbano ou rural nos municípios, mas estão perto da periferia de um limite legal e administrativo da cidade, e, por isso, estando localizadas de forma desfavorável à oferta de bens e serviços básicos. (BEZERRA; SILVA, 2018, p. 134)

O trecho supracitado traz para o debate uma relação valiosa para este trabalho, que é aquela entre periurbano e periférico. Nesse sentido, faz-se importante elucidar as diferenças entre a noção anglosaxônica do periurbano, e o que se verifica nas cidades brasileiras. Enquanto nos países desenvolvidos os espaços periurbanos estão, pelo menos inicialmente, associados ao movimento voluntário de êxodo populacional para o campo; nos países em desenvolvimento, a ocupação dos espaços

nas franjas das cidades está associada ao movimento inverso, de êxodo rural, que causou a rápida urbanização das cidades, gerando fluxos intensos populacionais de baixa renda vindos do campo, e que se estabeleceram de forma espontânea nas periferias dos centros urbanos – para esta análise, nos espaços periurbanos.

Assim, na realidade brasileira, a delimitação do periurbano tende a se confundir com o periférico, uma vez que ambos se situam à margem da centralidade representada pelo urbano. Nesse contexto, poderia se diferenciar os dois termos inferindo que o periférico diria respeito a uma condição subordinada em relação ao central, enquanto o periurbano teria mais a ver com a espacialidade ocasionada pela transição rural-urbana.

Embora o processo de urbanização continue a pressionar os espaços periurbanos, a influência dos hábitos rurais ainda se faz presente nesses espaços. Estes hábitos são mantidos através de relações e de práticas espaciais que, de certa forma, resistem ao processo de urbanização. Levando em conta o trabalho de Sposito (2001), para quem a urbanização, além de um processo espacial, é também um processo sociocultural, Costa (2001) argumenta que tanto as áreas urbanas quanto as periurbanas das cidades brasileiras ainda são carregadas de traços rurais.

Maia (2001) retrata esta realidade através do exemplo da cidade de João Pessoa, na qual os migrantes que chegam à cidade, vindos do interior, trazem consigo seus hábitos rurais para dentro das suas casas em ambiente urbano, o que também se aplica ao recorte de estudo escolhido por esta pesquisa. Nos espaços periurbanos ocupados por esta população, formam-se múltiplas territorialidades,

[...] na medida em que preservam relações 'não-capitalistas' de produção, embora completamente inseridas na lógica da acumulação [...] Assim, podemos assinalar a formação de um espaço urbano fragmentado onde afloram contradições e despertam questionamentos que redefinem as antigas relações campo-cidade. (BEZERRA; SILVA, 2018, p. 136)

Um olhar mais atento sobre esses territórios permite enxergar uma série de práticas sócio-espaciais escondidas, como as práticas agrícolas, que serão estudadas adiante. Permite, ainda, identificar as tensões e contradições próprias dessa mistura de usos e de territórios que se refletem nesse espaço em disputa.

## **2.2. As práticas agrícolas e o espaço urbano**



Mesmo que ocorra de maneira, muitas vezes, furtiva, a prática de atividades agropecuárias em áreas urbanas e periurbanas é uma realidade encontrada em cidades de diversos países, dotada de importância econômica local e, por vezes, até nacional. Em 1996, estimava-se que 15% da produção mundial de alimentos fosse, à época, realizada em áreas urbanas, empregando 800 milhões de pessoas. (MOUGEOT, 2006) Segundo a FAO (2012), 130 milhões de habitantes urbanos na África e 230 milhões na América Latina praticam a agricultura, com destaque para as atividades de horticultura.

Geralmente realizadas em áreas residuais das cidades, como jardins privados, fundos de lotes, parques, canteiros, áreas periféricas desocupadas, entre outros; essas práticas têm se mantido de forma marginal e até mesmo ilegal, representando, por vezes, a manutenção de hábitos culturais populares ou, ainda, a forma de sobrevivência dos indivíduos que a praticam.

Nos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, as práticas agrícolas no espaço urbano e periurbano costumam ser realizadas por famílias de baixa renda, como uma forma de subsistência ou de complemento de renda. Trata-se de um trabalho informal e flexível, que raramente é uma ocupação única. Percebe-se a predominância dessas atividades nas áreas periurbanas e periféricas, onde cumprem um importante papel na transição entre solo urbano e rural.

No contexto brasileiro, boa parte dessa população é composta de famílias imigrantes do campo, que, agora em solo urbano, reproduzem seus modos de vida rurais, trazendo e adaptando suas práticas agrícolas para seus quintais ou para outras áreas residuais da cidade. Portanto, pode-se dizer que, além de possuir importância econômica, as práticas agrícolas urbanas e periurbanas possuem também uma importância sociocultural para as famílias produtoras, no sentido de que são sua forma de se integrar ao ambiente urbano. (MOUGEOT, 2006)

Em relação à sua dimensão econômica, pode-se dizer que as práticas agrícolas urbanas, principalmente nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, compõem o setor informal da economia urbana, como uma alternativa de trabalho para populações em situação de desemprego e pobreza. Consultando a noção de circuito inferior da economia de Milton Santos (1977), obtém-se uma compreensão do que representam as atividades agrícolas urbanas e periurbanas de forma muito compatível com a realidade.

As atividades que compõem o circuito inferior da economia de Santos (1977) possuem formas de organização interna pequenas e simples, muitas vezes de estrutura familiar, e atendem, geralmente, a demandas do mercado local. Para o desenvolvimento de suas atividades, fazem uso de tecnologias básicas ou rudimentares, principalmente devido ao fato de possuírem capital reduzido e um forte caráter informal. Segundo Santos (1977), o lucro obtido nas atividades do circuito inferior, diferentemente do que se observa no circuito superior, é utilizado simplesmente para manter a sobrevivência diária e as formas de consumo básicas dos sujeitos envolvidos, ou seja, serve simplesmente para a manutenção do modo de vida desses grupos.

Justamente por ser uma prática acessível, que pode ser reproduzida em pequena escala, e por ser voltada ao atendimento de demandas locais, a produção de alimentos no espaço urbano já foi utilizada diversas vezes como estratégia de resposta a crises econômicas. Em situações como a que se vive atualmente, de uma pandemia<sup>9</sup>, em que fronteiras são fechadas e circuitos econômicos de produção e distribuição são interrompidos, a oferta de produtos e de alimentos tende a diminuir, com conseqüente flutuação dos preços. Evidentemente, as populações socioeconomicamente mais vulneráveis são as mais atingidas por esta situação. Em tempos assim, de desemprego e de recessão econômica, a agricultura urbana é capaz de garantir acesso a alimentos de qualidade à população das cidades por um baixo custo, dinamizando a economia local e gerando emprego e renda para os produtores.

Contudo, a perspectiva modernista, reponsável pela criação de uma antagonia funcional entre as formas de funcionamento agrícola e urbana, impõe uma série de obstáculos à manutenção dos espaços agrícolas nas cidades, que se encontram em posição subalterna diante da lógica urbana. Contribuem para essa situação a forte concentração fundiária e o avanço da expansão urbana nas cidades, fenômenos que intensificam a disputa pela terra nos espaços periurbanos, onde se concentram as áreas produtivas.

Com a intensificação da urbanização, portanto, os espaços urbanos agrícolas tendem a desaparecer, uma vez que a ocupação do solo urbano está

---

<sup>9</sup> A pandemia do COVID-19 se encontra em curso desde o início do ano de 2020, quando o vírus se espalhou pelo mundo. No Brasil, os estados federativos começaram a adotar medidas de isolamento social e *lockdown* principalmente a partir do mês de março, quando os casos de contaminação no país começaram a se elevar. A pandemia tem trazido uma série de impactos socioeconômicos negativos pelo mundo, e, no Brasil, tem evidenciado e exacerbado situações de desigualdade social.

constantemente se consolidando, fazendo com que as áreas periurbanas sejam rapidamente engolidas pelo avanço da área urbanizada.

Así, todo territorio no urbanizado y contiguo a la ciudad se convierte en objeto potencial de anexión, que interesa sólo por su valor urbanístico. De ahí el carácter marginal que se le asigna a la agricultura en las zonas periurbanas: no está desligada totalmente del espacio rural, pero tienen una dependencia muy grande respecto del sistema urbano; por ello se considera que en los espacios agrícolas sujetos a una fuerte presión urbana, la agricultura no mejora o construye ningún sistema, sino que está al margen. (SÁNCHEZ, 2004, p.108)

As atividades produtivas na cidade são antagônicas à lógica urbana, uma vez que utilizam a terra pelo seu valor de uso, e não de troca, como ocorre com a maioria das atividades urbanas. Daí o caráter desigual da disputa entre estas e as demais atividades urbanas, conforme ilustrado por Santos e Locatel (2017).

Os pequenos agricultores, os cultivos alimentares e a criação animal convivem sob a pressão dos agentes do capital, quer pela monopolização do território pelo capital e/ou mediante a territorialização do capital. Esses dois movimentos de maneira direta e/ou indireta inviabilizam a reprodução social dos pequenos agricultores familiares (expulsando-os da terra) ou a partir da extração da renda da terra (pela subsunção do trabalho do agricultor familiar ao capital [...]) (SANTOS; LOCATEL, 2017, p. 4)

A incidência dos altos impostos sobre o solo urbano é mais um fator que aumenta a pressão sobre os espaços produtivos, reforçando a valorização fundiária e a especulação sobre o solo. Somado à concentração fundiária, que faz com que grande parte dos produtores desenvolvam a atividade em terrenos que não são próprios, e às condições precárias de vida dos agricultores, esses fatores agravam a condição de vulnerabilidade e insustentabilidade da atividade.

A falta de regulação urbana das atividades agrícolas também traz insegurança à continuidade dessas práticas e ocasiona dificuldades operacionais para a reprodução social dos produtores, como também abordam Santos e Locatel (2017), uma vez que a falta de reconhecimento institucional impossibilita também o acesso dos produtores a recursos estatais importantes, voltados, por exemplo, à realização de financiamentos e à oferta de assistência técnica.

Para Mougeot (2006), seria importante que as gestões municipais reconhecessem novas formas de classificar e compreender os fenômenos urbano e rural, o que possibilitaria o reconhecimento do uso agrícola no espaço urbano e

periurbano. Esta transformação seria uma importante ação no sentido de fortalecer as experiências de AUP, principalmente aquelas localizadas nas áreas periurbanas.

A lógica da organização das cidades de hoje é, ainda, influenciada pelo ideal moderno referido anteriormente, que, quando não exclui o espaço natural, o associa simplesmente como instrumento de ornamentação e embelezamento da cidade. Para Coutinho e Costa (2011), esta lógica faz parte de uma visão que acredita que a natureza deve ser domada e controlada pelo homem em prol de um ambiente construído e civilizado. Através dessa ótica, reconhece-se a cidade como espaço civilizado e o espaço natural como espaço primitivo e atrasado, reforçando a dicotomia e a separação entre espaço urbano e espaço rural ou natural. Pelo fato deste ponto de vista se encontrar tão enraizado no imaginário social, muitas vezes decorre algum estranhamento e confusão ao se falar de agricultura no espaço urbano, pois as atividades agrícolas são geralmente associadas a espaços não construídos, agrários, distantes das cidades. (COUTINHO; COSTA, 2011)

Entretanto, investigando a história da urbanização, constata-se que, na realidade, as primeiras cidades de civilizações antigas realizavam a produção de alimentos dentro do espaço urbano. Nestas civilizações, a produção de alimentos era entendida como uma das diversas atividades integrantes da vida urbana. Para Tornaghi (2014), é apenas com o avanço da industrialização e da urbanização mais recente que a produção da cidade passa a não mais dar espaço à produção agrícola, desnaturalizando esta importante atribuição da natureza, que é a produção de alimentos. A autora se refere a três aspectos principais, aos quais atribui a marginalização da AUP nos tempos modernos: a concentração fundiária, que limita a posse da terra a apenas alguns indivíduos; a lógica hegemônica dos modelos e dos mercados alimentares e agrícolas; e as formas modernas de ordenamento e planejamento do espaço.

A partir dos modelos de cidades utópicas, protótipos do pensamento urbanístico modernista, as cidades passam a ser pensadas e organizadas através da separação das diferentes esferas da vida, segundo o critério autocrático modernista higienista e zonificante. É assim que a cidade moderna passa a banir, oficialmente, as atividades agrícolas, as quais se convertem em espaços residuais e marginais.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> TORNAGHI, op.cit.

A influência desse modelo modernista higienista pode ser identificado no planejamento das cidades até hoje.

A ideia de separação entre cidade e natureza foi tão forte, que até mesmo os primeiros movimentos ambientalistas, atuantes até os anos 1970, hostilizavam as cidades, negando-a. O ambiente construído era visto como não ecológico, oposto ao natural, uma vez que, de fato, a racionalidade da produção da cidade corroborava com essa lógica. Para os primeiros movimentos ambientalistas, a cidade era o símbolo por excelência do modo de produção capitalista, e, por essa razão, era vista inerentemente como inimiga da natureza. (COUTINHO; COSTA, 2011)

É apenas a partir dos anos 1980 que estes movimentos passam a considerar e a discutir a dimensão ambiental das cidades, refletindo sobre a interação entre espaço urbano e espaço natural. É através da evolução desta discussão que se tem conseguido reformular categorizações como o urbano e o rural, de forma a buscar estratégias teórico-analíticas para integrar a cidade e seus elementos naturais.

Com a reflexão a respeito dos desastres ambientais e socioeconômicos ocasionados pelo modelo urbano-industrial, a visão dicotômica entre cidade e natureza passa a ser questionada, e busca-se, como alternativa, pensar a cidade enquanto ecossistema, através de uma nova relação entre cidadãos e natureza (BRAND; MUÑOZ, 2007) Os movimentos ambientalistas, antes críticos ao processo de urbanização, começam a pensar em alternativas para os problemas ambientais ocasionados pela racionalidade urbana até então vigente, que se desenvolvia desvinculada da dimensão ambiental. Também passa a haver um amplo interesse em discutir e buscar respostas para questões sociais, como a má distribuição de renda, a pobreza, a fome e a precariedade da moradia. É assim, nesse contexto, que se dá a revalorização das práticas agrícolas nos espaços urbanos, principalmente através da discussão sobre a sustentabilidade socioambiental.

Não se pretende, aqui, aprofundar a discussão sobre a sustentabilidade ou sobre o desenvolvimento sustentável, pelo fato de que estes termos têm sido exaustivamente empregados, o que os tornou excessivamente amplos e vagos. Considera-se, contudo, importante citá-los, na medida em que, como traz Costa (1999),

[...] pode-se dizer que o conceito de desenvolvimento sustentável vem-se transformando num enorme 'guarda-chuva', capaz de abrigar uma variada gama de propostas abordagens inovadoras, progressistas, ou que, pelo menos, caminhem na direção de maior justiça social, melhoria da qualidade

de vida da população, ambientes mais dignos e saudáveis, compromisso com o futuro. Tal abrangência, se, por um lado, tem o mérito de 'alinhar' iniciativas e propostas de diversas origens, por outro, ao evidenciar a imprecisão do conceito, tende a banalizá-lo, a transformá-lo em peça de retórica e, portanto, insustentável por definição. É um dilema que, no momento, se busca superar. (COSTA, 1999, p. 62)

Sem se demorar muito na definição desta sustentabilidade, pode-se simplesmente entender que se trata de um enfoque que pensa a cidade não mais como o espaço do problema mas sim como o espaço de soluções, dentre as quais a Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) passa a ser enxergada e valorizada.

A preocupação com a sustentabilidade socioambiental das cidades se dissemina e começa a ser introduzida nas agendas de desenvolvimento mundiais. Instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), principalmente através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), bem como outras organizações, instituições e movimentos sociais e ambientalistas, passam, assim, a se interessar por esse tema e se tornar porta-vozes da causa a nível mundial.

A Declaração do Milênio das Nações Unidas, de 2000, por exemplo, traz como metas para o novo milênio: erradicar a pobreza extrema e a fome, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde materna e assegurar a sustentabilidade ambiental. (MOUGEOT, 2006) Estas questões tornam-se uma espécie de missão destas instituições, e começam a ser disseminadas entre os países e os governos.

### **2.3. A Agricultura Urbana e Periurbana: um conceito em discussão**

A Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) ressurgiu como possibilidade, portanto, nesse contexto de se pensar e aprofundar soluções urbanas, a fim de lidar com as questões socioambientais supracitadas de forma integrada. Embora a AUP já fosse, obviamente, uma realidade encontrada nas cidades desde longa data, é apenas nesse contexto que ela surge enquanto um conceito propriamente dito.

Conceitualmente, escolhe-se aqui trabalhar com os termos Agricultura Urbana (AU) e Agricultura Urbana e Periurbana (AUP), que são aqueles mais comumente encontrados na literatura. É possível encontrar algumas variações destes termos, trazendo especificidades qualitativas, como Agronomia Urbana (AU), Agricultura Familiar Urbana (AFU), Agricultura Urbana Sustentável (AUS), Agricultura

Urbana Agroecológica (AUA). Embora não seja do interesse deste trabalho desenvolver e diferenciar todas estas noções, é importante pontuar que nem sempre estas variações estão tratando do mesmo objeto, portanto não se tratam sinônimos, embora guardem elementos em comum. De qualquer forma, este se trata de um campo conceitual ainda em construção e em debate.

De maneira geral, AU e AUP são entendidas quase como sinônimos, com a diferença de que a AUP explicita o espaço periurbano. Uma vez que o conceito de periurbano ainda é pouco desenvolvido e pouco usual, alguns autores preferem simplesmente utilizar AU, que, em teoria, inclui também as áreas periurbanas, sem fazer a devida distinção.

Mougeot (2006), um importante estudioso do tema, traz uma definição de Agricultura Urbana que será utilizada como primeira aproximação.

En términos muy generales, la agricultura urbana puede ser descrita como el cultivo, el procesamiento y la distribución, con fines alimentarios y no alimentarios, de plantas y árboles y la cría de ganado, tanto dentro como en la periferia de un área urbana, dirigidos al mercado urbano. Para lograr esto, la AU aprovecha recursos (espacios usados o subutilizados, residuos orgánicos), servicios (extensión técnica, financiamiento, transporte) y productos (agroquímicos, herramientas, vehículos) encontrados en esa área urbana, generando a su vez recursos (áreas verdes, microclimas, compost), servicios (abastecimiento, recreación, terapia) y productos (flores, aves de corral, lácteos) en gran parte para esa misma área urbana. (MOUGEOT, 2006, p. 5)

Inseridas no contexto urbano ou periurbano, estas atividades podem ser praticadas em uma variedade de espaços, como terrenos privados, terrenos públicos, áreas verdes, áreas institucionais, áreas não edificáveis, unidades de conservação, proximidades de rodovias, entre outros. A adaptabilidade da AUP nas cidades parece ilimitada, tomando especificidades de acordo com a realidade da cidade na qual se desenvolve.

Há um certo consenso em relação à definição trazida por Mougeot (2006), tanto nos trabalhos teóricos acadêmicos, podendo-se citar as obras de Sánchez (2004) como exemplo, como também nas definições utilizadas pelas políticas públicas. No Brasil, esta definição também é utilizada e incorporada no Projeto de Lei que institui a Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (PNAUP), conforme será visto no capítulo 5.

Alguns autores também chamam atenção para a diferenciação entre a Agricultura Urbana ou Agricultura Urbana e Periurbana e a Agricultura Convencional,

argumentando que aquilo que define as práticas agrícolas como urbanas e periurbanas é o fato de que elas estão intimamente associadas às dinâmicas urbanas ou metropolitanas, incidindo sobre estas áreas e sofrendo seus efeitos. (COUTINHO, 2010; SANTANDREU; LOVO, 2007)

As primeiras ações formais ou institucionais de AUP, em geral, surgem dentro de iniciativas de combate à fome e à insegurança alimentar, tanto a nível mundial como no caso do Brasil, como será visto no quinto capítulo. Isto ocorre principalmente através da ação de instituições internacionais, através de incentivos fiscais, capacitações e projetos, em parceria com agentes locais.

Entretanto, para além da promoção da Segurança Alimentar e Nutricional e do combate à fome, rapidamente se percebe que a atividade apresenta potencialidades também em outros âmbitos (ambiental, econômico, social). Assim, algumas experiências passam a se comprometer também com a emancipação de setores sociais mais pobres das cidades, localizados nas periferias urbanas.

Coutinho e Costa (2011) destacam três dimensões principais para compreender a multidimensionalidade da AUP nas cidades: a promoção da cidade ecológica, da cidade produtiva e da cidade inclusiva. Estas diferentes dimensões não são independentes, pelo contrário, estão amplamente associadas, e possuem uma relação direta com o território onde as atividades se desenvolvem.

A dimensão da cidade ecológica se deve principalmente à redução da pegada ecológica das cidades proporcionada pelas atividades de AUP. Com a produção de alimentos realizada de forma próxima aos consumidores, a AUP gera economia de gastos com transportes e embalagens, acarretando em ganhos econômicos e ambientais, e também tornando as cidades menos dependentes de insumos externos.

Outro fato que ajuda na redução da pegada ecológica das cidades é o de que a atividade pode fazer uso de resíduos urbanos, como águas, resíduos orgânicos, devendo estes serem reaproveitados, evidentemente, com tratamento específico e adequado. Dessa forma, a AUP contribui com uma gestão mais sustentável e ecologicamente correta dos resíduos urbanos, através da sua reutilização na agricultura. (MOUGEOT, 2006)

As atividades urbanas produtivas favorecem o fechamento do ciclo da água nas cidades, garantindo a manutenção de áreas verdes e permeáveis, o que auxilia na recarga dos aquíferos urbanos e melhora a qualidade da água e dos corpos d'água



urbanos, além de estabilizar e preservar áreas ambientais com qualidade. Como resultado, tem-se a melhor preservação da biodiversidade e do ecossistema urbanos. (COUTINHO, 2010; FAO, 2012) Outra importante consequência da manutenção de áreas verdes é a proteção de áreas de inundação das cidades, gerando infraestrutura verde e prevenindo prejuízos decorrentes de chuvas excessivas, fenômeno cada vez mais comum no atual contexto mundial de aquecimento global e de mudanças climáticas. (DUBBELING, 2014)

Redução da temperatura, criação de microclimas, estabilização do clima urbano, limpeza do ar, manutenção da vegetação, devolução de carbono ao solo: estas são outras consequências que geram não apenas um melhoramento da paisagem, mas também benefícios ambientais para as cidades. Assim, a AUP é capaz de oferecer um ambiente urbano mais sano para a população, mais equilibrado e menos degradado. (SMIT, 2000)

Com estas medidas, a AUP pode auxiliar na gestão adequada e integrada dos recursos ambientais e naturais das cidades, que se encontram em ameaça crescente pelo constante avanço da urbanização. Mougeot (2006) acredita que a AUP contribui, dessa maneira, na compreensão da cidade resiliente, que passa a funcionar enquanto ecossistema, integrada aos seus recursos naturais, sem desprezá-los ou negligenciá-los, tornando as cidades mais autossuficientes.

Finalmente, é preciso lembrar que, por mais importantes que sejam os ganhos ecológicos da AUP, eles são apenas uma parte dos benefícios a serem obtidos com essas práticas. Como será colocado mais adiante neste capítulo, experiências com foco exclusivo na dimensão ambiental podem negligenciar e até prejudicar questões socioeconômicas. Por essa razão, é necessário procurar obter experiências integradas que abordem igualmente todas as dimensões da AUP, possibilitando transformações mais amplas, de forma que a AUP não seja encarada simplesmente como uma prática ambientalmente correta, ou até mesmo uma mera ação de embelezamento da cidade.

O seguinte aspecto trazido por Coutinho e Costa (2011), da cidade produtiva, se dá pelo fato de que a AUP é capaz de prover alimentos de qualidade, frescos e nutritivos à população urbana, com fácil acesso. Quando praticada por famílias pobres, estas reduzem consideravelmente seus gastos, podendo, ainda, obter renda com a comercialização do excedente. Assim, estas famílias podem ser protegidas em épocas de crises econômicas em que há oscilação de preços. Por isso,

a AUP, quando bem amparada, pode ser uma alternativa de atividade econômica, geradora de trabalho e renda.

A valorização da dimensão produtiva da AUP implica no reconhecimento dessa prática como um tipo de atividade e serviço urbano, a qual, assim como as atividades comerciais, institucionais e industriais, necessita fazer uso de parcelas do solo urbano. Significa também reconhecer que se trata de uma atividade que atende a demandas que são eminentemente urbanas, principalmente a demanda por alimentação de qualidade.

Como já foi dito, a AUP abrange não apenas a produção agrícola e pecuária, mas também outras atividades que envolvem outros circuitos econômicos intra e interurbanos, como: a produção de insumos, como sementes, mudas, composto; o reuso da água e de rejeitos orgânicos; o processamento ou beneficiamento de produtos derivados de culturas, como a produção de polpas, doces, sucos, remédios caseiros, cosméticos; a comercialização dos produtos *in natura* ou processados; além da prestação de serviços adjacentes. (SANTANDREU; LOVO, 2007)

Com isso, a AUP gera dinamização da economia urbana também ao incentivar e se integrar ao desenvolvimento de outros circuitos econômicos paralelos. Com a amplificação desses circuitos, a economia urbana torna-se mais diversa e complexa, incluindo uma gama de atividades paralelas novas, que também irão, por sua vez, gerar emprego e renda para habitantes urbanos.

O último aspecto destacado por Coutinho e Costa (2011) é o da cidade inclusiva, e se dá pelo fato de que a valorização das atividades de AUP é, também, um passo importante na construção de uma economia mais solidária nas cidades, garantindo o acesso de populações marginalizadas ao mercado urbano e democratizando o sistema econômico urbano, que tende a ser concentrado nas mãos dos atores hegemônicos, integrantes do circuito superior. (SANTOS, 1977)

Pode-se dizer que as práticas de AUP são acessíveis, uma vez que:

[...] têm baixos custos iniciais, ciclos de produção curtos e altos rendimentos por unidade de tempo e unidade de terra e água. Seus produtos têm alto valor comercial. Por fazer uso intenso da mão de obra, a horticultura cria empregos, particularmente para os recém-chegados das áreas rurais. (FAO, 2012, p.8)

As famílias de baixa renda imigrantes de localidades rurais são um dos principais grupos que, nas cidades brasileiras, encontram na AUP uma forma de

sobreviver, uma vez que já possuem os saberes necessários à prática da agricultura. Muitas destas famílias mantêm, ao chegar nas cidades, a tradicional prática dos quintais produtivos.

Por essa razão, o incentivo à prática da Agricultura Urbana e Periurbana pelos governos locais é também uma forma de valorizar práticas tradicionais e resgatar saberes populares, fato que fortalecerá a identidade cultural desses grupos e trará inclusão social, integrando-os à realidade urbana.

Há um interesse particular relativo ao desenvolvimento da AUP através de mulheres pobres e urbanas. Estas mulheres, que frequentemente se encontram numa situação de pouca autonomia socioeconômica, podem, com sua pequena produção de quintais, melhorar a qualidade da alimentação e da nutrição de seus filhos, além de gerar renda para o lar. Isso eleva sua autonomia, possibilitando que se torne administradora da casa, da terra, do trabalho e de outros recursos. (MOUGEOT, 2006)

Conforme Coutinho e Costa (2011, p. 83), "[...] as práticas favorecem a construção da autonomia dos sujeitos, pois democratizam o acesso aos alimentos, aos remédios e à renda na cidade, onde tudo deve ser comprado".

Portanto, a AUP pode auxiliar no autoabastecimento dessas famílias e contribuir para a sua autonomia econômica, possibilitando a compra de outros alimentos, que, de outra maneira, não poderiam ser adquiridos. Além disso, garante que sempre haja alimento nas mesas das famílias produtoras, incrementando a disponibilidade de alguns itens durante o ano inteiro ou durante grande parte dele.<sup>11</sup>

Nesse sentido, práticas comunitárias de AUP têm sido percebidas como experiências emancipatórias coletivas, ressignificando os lugares onde se inserem, aprofundando as relações e os laços dos sujeitos com o meio e com a coletividade. Como exemplo, tem-se o estabelecimento de hortas comunitárias em ocupações urbanas ou em comunidades vulneráveis, onde são dotadas de um forte sentido político, da defesa das lutas dos grupos sociais e também do desenvolvimento de laços comunitários.

Com esta breve reflexão sobre a multidimensionalidade da AUP, é possível perceber que as possibilidades de realização da atividade são inúmeras. A depender do contexto sócio-espacial analisado, é possível identificar práticas de AUP diversas, que podem guardar pouco ou nada em comum.

---

<sup>11</sup> MOUGEOT, op.cit.

Para Sánchez (2004), por exemplo, a AUP apresenta diferentes aspectos nos países desenvolvidos e nos subdesenvolvidos. Enquanto nos primeiros, é mais comum o uso da atividade para finalidades paisagísticas, sem que ela tenha grande relevância em termos econômicos, de abastecimento das cidades; nos segundos, a AUP consiste em um importante componente da economia familiar de baixa renda das cidades, e é geralmente voltada às necessidades alimentares da população urbana, seja para o autoconsumo das famílias produtoras ou para a comercialização.

É claro que esta se trata de uma generalização mais ampla. A fácil adaptabilidade da AUP faz com que, mesmo dentro de uma mesma cidade, possa-se encontrar, também, uma grande diversidade de experiências, cujos pressupostos, finalidades, formas de organização e níveis de aprimoramento técnico são distintos.

Em São Paulo, por exemplo, é possível encontrar exemplos de AUP que vão desde a produção unifamiliar convencional de baixa renda, nos municípios periféricos da Zona Leste (ROSTICHELLI, 2013), passando por produções agroecológicas comunitárias em espaços públicos de áreas nobres<sup>12</sup>, praticadas por grupos de classe média, chegando até o extremo de produções orgânicas realizadas em coberturas de shoppings em áreas centrais<sup>13</sup>.

Equiparar experiências tão distintas pode ser uma armadilha dentro do campo de estudos da AUP. Portanto, aí reside um desafio de caráter metodológico. Se, por um lado, a multidimensionalidade da AUP pode ser compreendida como uma virtude, na medida em que possibilita, dentro do campo de estudos da geografia, a apreensão do espaço urbano de forma relacional e múltipla; por outro lado, corre-se o risco de se realizar análises limitadas e pouco aprofundadas. Uma definição excessivamente ampla pode impedir que se identifique diferenças e nuances cruciais de experiências distintas, reunindo-as num mesmo grupo e unificando-as, mesmo que tenham aspectos distintos. Com isso, corre-se o risco de acabar esvaziando o sentido do conceito aqui trabalhado. (SANTOS; LOCATEL; BRASIL, 2019)

Isto se torna um relevante problema metodológico para esse campo de estudos, que deve ser prevenido e evitado, para que se possa escapar de abordagens

---

<sup>12</sup> Informação retirada de notícia disponível no site: <https://revistacasaedjardim.globo.com/Casa-e-Jardim/Paisagismo/Horta/noticia/2019/04/5-hortas-comunitarias-para-conhecer-em-sao-paulo.html>. Acesso em 03 jun 2020.

<sup>13</sup> Informação retirada da notícia disponível no site: <https://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2017/07/1897199-horta-organica-do-shopping-eldorado-ganha-visitacao-virtual.shtml>. Acesso em 03 jun 2020.

confusas e simplórias, e sinaliza para a necessidade de criar novas delimitações dentro do campo de estudos da Agricultura Urbana e Periurbana a partir de outros parâmetros ou conceitos. É o que será proposto adiante.

#### **2.4. Uma tentativa de delimitação através de uma visão crítica da AUP: síntese entre o resquício e a resistência**

Para propor uma perspectiva teórica que leve em conta e que possibilite ilustrar as complexidades encontradas nas práticas de AUP, serão trazidas, neste tópico, algumas considerações teórico-conceituais para a reflexão, a partir de teóricos que têm estado atentos ao debate crítico sobre as práticas espaciais da AUP. Estes teóricos possuem, em seus arcabouços teóricos, contribuições tanto da geografia crítica quanto de outras correntes de pensamento, como a ecologia política.

Como foi colocado anteriormente, é preciso ter cuidado com a utilização demasiado abrangente do conceito de AUP, que, além de recair sobre a descaracterização e esvaziamento do seu significado, pode ocasionar uma visão excessivamente romântica ou benevolente acerca da prática, sem realizar reflexões mais profundas a seu respeito. Assim como a noção de sustentabilidade, que hoje é extremamente questionada enquanto conceito, justamente por ser aplicada de forma isenta em relação a aspectos políticos e econômicos importantes, o uso indiscriminado da AUP também corre o risco de acabar tomando o mesmo caminho.

No entendimento de Tornaghi (2014), o emprego da AUP numa perspectiva excessivamente benevolente é perigoso por desconectar a discussão do histórico sociopolítico das formas urbanas, e, assim, ignorar a diversidade existente nas diferentes práticas de AUP. Para ela, uma abordagem excessivamente benevolente pode esconder os conflitos que envolvem a atividade, bem como abordar de forma incompleta as suas complexidades, ignorando problemas de caráter mais profundo.

A autora supracitada chama de reducionistas e isentas aquelas abordagens que refletem sobre a AUP dando maior foco nos benefícios das práticas do que na reflexão sobre as dinâmicas para o seu funcionamento. Para a autora, estas abordagens falam da AUP quase de forma "propagandista", trazendo análises, muitas vezes, descontextualizadas e atemporais.

Não é difícil encontrar ações de AUP realizadas por empresas privadas, que se implantam em terrenos vazios de forma temporária até a sua ocupação,

utilizando, nesses casos, a AUP enquanto dispositivo de especulação. Estes atores podem, ainda, fazer uso da AUP como forma de valorizar seus empreendimentos, ocasionando gentrificação, por exemplo, em processos de requalificação de áreas urbanas degradadas, menos desenvolvidas ou inexploradas, gerando novas formas de exclusão sócio-espacial. (ERNWEIN, 2017)

É bastante comum que, dentro da perspectiva benevolente da AUP, haja um foco excessivo apenas nos aspectos ecológicos da atividade, desconsiderando questões relevantes, como ações especulatórias e predatórias da prática, como as exemplificadas no parágrafo anterior. É por isso que autores como Tornaghi (2014) chamam atenção para o risco de que a AUP se torne uma nova ferramenta ou justificativa para a onda de acumulação de capital, não apenas negando, mas também reforçando problemas estruturais, atendendo a interesses particulares e perpetuando a lógica de dominação capitalista da exploração desigual. Análises ingênuas podem, em meio à valorização dos aspectos ecológicos, acabar atendendo e validando esse discurso hegemônico.

Até mesmo o processo de institucionalização da AUP, de certa forma, pode contribuir para esse desfecho, ignorando as práticas de caráter popular ou contestatório, enquanto favorece experiências de maior visibilidade oriundas de atores hegemônicos, como hortas em shoppings, empreendimentos, etc.

Uma vez que as experiências "green friendly" são cada vez mais bem vistas, de acordo com o paradigma da sustentabilidade, este tipo de ação obtém maior visibilidade perante o mundo globalizado. É bastante comum que haja apropriação dessas práticas pelo discurso do planejamento estratégico, com o objetivo de manter a imagem das cidades atraentes, competitivas e sustentáveis.

Assim, a AUP está também sujeita às contradições do modo de produção capitalista do espaço. Embora seja, na sua origem, uma prática marginal de contextos periféricos e, de certa forma, emancipatórios de populações vulneráveis, como forma de resistência e sobrevivência, hoje se percebe, depois da sua popularização, sua captura também por um discurso neoliberal e exploratório.

Faz-se necessário, portanto, realizar recortes dentro do guarda-chuva que se tornou a AUP, que abrange, ao mesmo tempo, experiências mais radicais e contestatórias, que desafiam a concentração de terra e o sistema alimentário dominante, e outras experiências que se limitam a questões menos polêmicas e mais

bem aceitas, como a redução da pegada ecológica e a sustentabilidade, sem explorar questões mais controversas.

Para fugir desta última abordagem, a autora supracitada sugere o estudo mais aprofundado de alguns assuntos, como a ética da comida, o acesso à terra, a reflexão sobre os padrões de consumo, a desconexão humana frente ao sistema de produção alimentar, e as posições éticas frente ao meio ambiente.

We need a geography of UA [Urban Agriculture] which goes beyond the naive and unproblematic representation of urban food production practices, able to expose the socio-environmental exclusionary dynamics which are embedded into them. (TORNAGHI, 2014, p. 561)

Para ela, para se discutir a Agricultura Urbana é necessário também discutir a autocracia das formas urbanas e do planejamento espacial das cidades, a distribuição desigual de terras e o desempoderamento dos produtores e consumidores frente ao sistema agrícola atual. É preciso estudar as espacialidades das práticas informais e radicais de contestação, as suas formas de apropriação da terra, a soberania alimentar, os movimentos de emancipação da terra e a recriação de espaços comuns. Isto exige, evidentemente, que as experiências (e também as pesquisas) sejam interdisciplinares, como ocorre, por exemplo, nas experiências de incorporação de princípios agroecológicos em espaços produtivos de equipamentos institucionais, como escolas e serviços de saúde.

Uma contribuição teórica muito utilizada pelos estudiosos da AUP e que pode auxiliar na direção de uma perspectiva mais crítica da atividade é a ecologia política. Nascida no contexto das diversas correntes que refletem sobre o ideal da sustentabilidade em meados dos anos 1980 e 1990, a ecologia política difere das demais correntes por conduzir a uma discussão mais radical. (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009) Em relação ao paradigma da sustentabilidade, por exemplo, a ecologia política questiona a ausência de componentes socioculturais e políticos na abordagem habitual das demais correntes sobre a questão ambiental.

Buscando compreender a temática ambiental de forma integrada aos aspectos políticos e socioculturais, a ecologia política trava um amplo diálogo com a perspectiva marxista dialética do conflito de classes. Dentro da sua reflexão sobre a relação entre sociedade e natureza, toma como pressuposto o fato de que a acumulação de capital é o principal fator responsável pela forma atual da produção do espaço e da comercialização da terra, aprisionando e explorando o ambiente natural.

A ecologia política incorpora ao debate, por exemplo, a problemática do acesso à terra, que, no contexto capitalista, passa a ter valor de troca e não de uso. Este quesito é essencial ao se discutir a AUP, já que muitos produtores, por impossibilidade de acessar legalmente a terra na qual produzem, enfrentam grande insegurança na continuidade de suas atividades.

Assim, para a ecologia política, não é possível pensar em sustentabilidade sem pensar em formas alternativas e não capitalistas de produção do espaço. Rejeitando soluções paliativas que não modificam as causas basilares das injustiças dos problemas ambientais, a ecologia política realiza um profundo questionamento em relação às formas de organização social e aos padrões de produção e consumo atuais. Isto faz com que ela revele os obstáculos sociopolíticos, tantas vezes escondidos, no caminho à tão sonhada sustentabilidade, conforme Jatobá, Cidade e Vargas (2009) elucidam no trecho a seguir.

A ecologia política postula que os problemas ambientais não podem ser compreendidos isolados do contexto político e econômico em que foram criados. [...] Ela aborda a crise ambiental nas regiões socialmente desiguais como um processo político, a partir do enfoque dos interesses e ações dos principais atores sociais envolvidos em conflitos socioambientais. Explica os conflitos e mudanças ambientais locais como decorrentes de processos produtivos globais e da interação de diferentes atores sociais dotados de capacidades desiguais de poder e de decisão. (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009, p. 68)

Trazendo visibilidade aos conflitos socioambientais, a ecologia política coloca em evidência as relações desiguais de poder entre atores sociais, suas diferentes motivações e interesses, portanto o componente territorial ganha um novo peso para a ecologia política, como também lembram os autores supracitados.

Para a ecologia política, o território é uma construção política resultante da interação de forças entre atores com capacidades desiguais de poder e objetivos por vezes antagônicos. [...] No território, portanto, os conflitos de poder acirram-se diante de um cenário de crescente escassez de recursos naturais. (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009, p. 77)

Por levar em conta as condições desiguais estabelecidas nas relações de poder, a ecologia política tem sido bastante apropriada por movimentos socioambientais, urbanos e rurais, como forma de reivindicar justiça ambiental e defesa de seus direitos territoriais. Através dos princípios da ecologia política, estes grupos têm sido protagonistas na concepção de alternativas para seu próprio



desenvolvimento, que passam a ser vinculadas aos aspectos socioculturais destes grupos.<sup>14</sup>

Para muitos ecologistas políticos, essa perspectiva não apenas é mais profunda do que o paradigma de sustentabilidade, mas se considera que é um contraponto à sustentabilidade, já que esta última acabou sendo apropriada pelo discurso de reprodução da economia orientada pelo crescimento, que toma a natureza como objeto a ser formatado e maquinado. Em primeiro lugar, a ecologia política questiona justamente essa racionalidade da economia orientada pelo crescimento, conforme demonstra o trecho a seguir.

Principalmente, a ecologia política revela que a crise ecológica está intimamente relacionada com a crise social e que a sustentabilidade é incompatível com uma sociedade não-igualitária e baseada no privilégio e na dominação de classes (JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, 2009, p. 77).

Muitos teóricos da ecologia política (e também os da Agricultura Urbana e Periurbana que se inspiram na ecologia política) flertam com a agroecologia, uma vez que esta, através de uma perspectiva ampla e holística, considera não apenas os componentes ecológicos do ecossistema, mas também os seus componentes socioculturais, econômicos, etc. Assim como a ecologia política, a agroecologia pauta, para além da produção agrícola, questões mais profundas, como o acesso à alimentação, a soberania alimentar, os modelos de produção e distribuição do alimento e os padrões de consumo, evidenciando e questionando as relações de poder estabelecidas nesses arranjos. (CAMPOS; TRAVASSOS, 2019)

Aqui, é importante reforçar mais uma vez que, embora algumas iniciativas de AUP façam uso e procurem seguir princípios agroecológicos, nem toda Agricultura Urbana e Periurbana é também, por reflexo, agroecológica. A agroecologia, conforme mostrado acima de forma sintética, determina um maior rigor e atenção a questões específicas da produção, como o uso de agrotóxicos, a defesa pelas sementes crioulas, os sistemas de produção diversificadas. Leva em conta, ainda, algumas questões sociopolíticas, como as formas de organização comunitária e a soberania alimentar e territorial dos grupos produtores. Já a AUP, conforme visto, é um termo genérico para as atividades agrícolas no espaço urbano e periurbano, sem analisar maiores particularidades. De qualquer forma, o campo de estudos da AUP

---

<sup>14</sup> JATOBÁ; CIDADE; VARGAS, op.cit.

agroecológica tem revelado uma série de experiências interessantes, demonstrando que este é, sem dúvidas, um dos campos de exploração mais relevantes para a AUP.

Tanto a ecologia política quanto a agroecologia são capazes de elucidar pontos de vista críticos que possam auxiliar a escapar das abordagens ingênuas descritas por Tornaghi (2014). Estas perspectivas possibilitam uma análise da AUP não restrita de forma simplória aos benefícios ambientais, descontextualizados do quadro social, político e geográfico em questão. Pelo contrário, através delas, a importância do território e das relações de poder entre os atores é ressaltada, algo que também interessa para uma abordagem geográfica crítica.

É possível identificar, ainda, um outro conflito em relação aos estudos sobre a agricultura em espaços urbanos e periurbanos, os quais podem ser divididos em duas tendências: aqueles que consideram as práticas agrícolas como resquícios da vida rural no urbano ou meramente uma prática residual, e aqueles que enxergam a AUP como uma prática de resistência (GALERA; FONSECA, 2019; MELLO, 2019; RIBEIRO, 2019).

A primeira perspectiva reconhece as práticas agrícolas como algo originário e pertencente ao espaço rural, e pressupõe que estas práticas têm sido gradualmente "alcançadas" pelo urbano. Levada a excessos, este ponto de vista pode acabar concebendo a AUP como algo acidental, passivo, até mesmo ultrapassado e inferior, que não tem dinâmica ou motivação própria.

Diferentemente, a segunda perspectiva, que enxerga a AUP como uma forma de resistência, pressupõe um caráter voluntário na operação da atividade, portanto, um maior grau de consciência dos atores sociais que a praticam. Nessa perspectiva, os sujeitos são vistos como atores ativos, munidos de motivação própria, seja ela política, emancipatória ou simplesmente o desejo de manter um determinado modo de vida.

É um fato, no contexto brasileiro e, como será visto mais à frente, no contexto da cidade de Fortaleza, que grande parte das práticas agrícolas encontradas na cidade provêm de modos de vida rural, trazidos pelos imigrantes do campo. Nas áreas periurbanas, onde se conservam características espaciais menos densas e urbanizadas, isso pode ser observado com maior facilidade. Alguns autores tratam essas práticas como *ruralidades* presentes no espaço urbano, ou seja,

territorialidades ou valores, modos de vida próprias do espaço rural e de seus grupos sociais<sup>15</sup>. (CANDIOTTO; CORRÊA, 2008).

Coutinho e Costa (2011) argumentam que não se pode pensar na AUP como simples transposição de um saber fazer do campo para as cidades, ou de um resquício indesejado, típico do mundo rural. Estes hábitos e práticas, uma vez territorializadas em solo urbano ou periurbano, se reinventam, se adaptam. Inseridos em um novo contexto, de relações de poder muito próprias e diferenciadas, novos saberes são gerados, novas relações entre produtor e terra são criadas, e esses sujeitos adquirem, assim, novas maneiras e estratégias para se reproduzirem.

Para as autoras supracitadas, o reconhecimento da AUP meramente como resquício acaba por reafirmar a dicotomia entre cidade e campo e reforçar as diferenças e estereótipos que são criados a respeito de ambos (a cidade como local do progresso e o campo como o local do atraso). Este ponto de vista pressupõe que “as ações populares [...] estão fixadas no passado por uma incapacidade de criar coisas novas. Tal concepção as exclui e invisibiliza, pois as distancia no tempo e no espaço da sociedade urbana moderna” (COUTINHO; COSTA, 2011, p. 87), gerando uma visão preconceituosa tanto do agricultor quanto da cidade, não admitindo que esta última possa ser diferente de um mero espaço de consumo e de reprodução exclusiva de uma racionalidade globalizada, única e hegemônica.

Por outro lado, a perspectiva da AUP como uma prática de resistência reforça a dimensão ativa dos sujeitos que a praticam e abre possibilidades de debate sobre as relações de poder que levam à situação desfavorável dos sujeitos. Há um amplo campo de estudos de experiências contestatórias de AUP que são apontadas como formas de resistência, como, por exemplo, ocupações urbanas, coletivos ou movimentos sociais urbanos ou rurais atuantes, que encontraram na AUP um campo de atuação político.

Contudo, é interessante observar que mesmo experiências de AUP que não possuem cunho voluntariamente contestatório podem ser vistas como formas de resistência, uma vez que sua lógica se contrapõe à racionalidade hegemônica da cidade moderna, perdurando no espaço urbano geralmente sob condições

---

<sup>15</sup> Aqui se aborda a ideia de ruralidade, e não de *nova ruralidade*, sendo esta última utilizada no sentido de revalorizar o campo a partir de um novo enfoque sobre os territórios rurais. Para Candiotto e Corrêa (2008), o uso da nova ruralidade busca abordar o espaço rural como diferenciado e diverso, entretanto, possui o interesse implícito de ampliar as relações capitalistas no campo.

extremamente hostis. Nesse sentido, pode-se considerar que a mera existência da prática agrícola no urbano, principalmente em contextos periféricos e marginais, já seja uma forma de resistência.

Pensar na AUP enquanto resistência dialoga com a ideia que as autoras supracitadas defendem, de que a AUP deve ser vista como uma prática pertencente ao mundo urbano. Pensar uma atividade produtiva em pleno espaço urbano é também criar uma nova imagem e possibilidade de cidade, portanto uma nova relação entre a cidade e a sociedade. (COUTINHO; COSTA, 2011)

É possível reconhecer que essas práticas espaciais têm origem em um modo de vida rural sem excluir a noção de que, em solo urbano, essas práticas espaciais tomem um outro sentido, o sentido da resistência. O fato de reconhecer que algumas práticas agrícolas no espaço urbano brasileiro possuem sua gênese em um modo de vida rural não anula o fato de que estas iniciativas não sejam também formas de resistência, com motivações próprias, com atores sociais ativos. Poderia-se dizer que, na verdade, levando em conta diferentes contextos e estudos, o que se encontra, na prática, é uma interseção das duas perspectivas (AUP como resistência e AUP como resquício). (AZEVEDO; LOCATEL, 2010; RESENDE, 2004)

Assim, se propõe, com esta reflexão, um entendimento em que estas duas perspectivas não necessariamente são contraposições, mas que podem ser complementares entre si. Por exemplo, o simples fato de se encontrar produção de alimentos em áreas periurbanas, independentemente do grau de consciência política ou emancipatória dos sujeitos, pode ser visto como fator de resistência, da mesma forma como uma ação de cunho político e emancipatório pode ter como motivador um aspecto sócio-cultural de resgate de uma prática proveniente de camponeses. Assim, é lançada a possibilidade de se pensar a AUP simultaneamente como resquício e como resistência.

## **2.5. A AUP na perspectiva do desenvolvimento sócio-espacial**

Após a realização das reflexões teóricas expostas ao longo deste capítulo, tanto a respeito das categorias geográficas de interesse para o trabalho, como a apresentação de alguns pontos de vista teóricos, faz-se necessário apresentar um último conceito, que talvez represente a síntese de toda a proposta deste trabalho. Este último tópico do capítulo se dedica a analisar a Agricultura Urbana e Periurbana

sob a perspectiva do desenvolvimento sócio-espacial, também como forma de contribuir para uma discussão mais crítica a respeito da AUP.

O desenvolvimento sócio-espacial<sup>16</sup> é uma proposta que Souza (2018) realiza no campo da reflexão teórico-conceitual geográfica, inteiramente fundada sobre o princípio da autonomia, conceito que tem feito parte do arcabouço teórico recente do autor. Por essa razão, faz-se importante realizar também uma pequena reflexão acerca da definição de autonomia utilizada pelo autor.

Dentro da sua concepção, a autonomia seria uma reinterpretação do projeto democrático, gerada a partir do reconhecimento dos limites atuais e das contradições do sistema democrático. Tem como ideia central a superação da heteronímia, ou seja, a assimetria nas relações de poder, na qual um ator ou um grupo de atores se sobrepõe aos demais, causando iniquidades, pobreza e injustiça. A autonomia, para o autor, deve sempre remeter a uma escolha de escala de análise, pois, em diferentes escalas, diferentes graus de heteronímia se desenham. Nesse sentido, a multiescalaridade dos conceitos de autonomia e heteronímia guarda uma relação importante com a noção de território, que também possui a multiescalaridade enquanto um aspecto importante. (HAESBAERT, 2004) Para Souza (2018), a extinção de toda e qualquer heteronímia levaria à real mudança sócio-espacial, ampliando o nível da autonomia dos indivíduos.

Norteadado pelo princípio da autonomia, o autor propõe investigar as dinâmicas do espaço geográfico e das relações sociais. Sem incorrer às teorias tradicionais do desenvolvimento (econômico), o autor realiza um resgate etimológico do conceito de desenvolvimento, recuperando seu entendimento como um processo de busca e de movimento, aberto e imprevisível; como a ultrapassagem de obstáculos em direção a um fim que nem sempre é determinado ou conhecido, mas que é projetado como uma situação melhor do que a atual.

Ou seja, numa primeira aproximação, para ele, o desenvolvimento seria simplesmente uma mudança projetada da situação atual para uma situação melhor, uma transformação propiciadora de melhor qualidade de vida e maior justiça social.

---

<sup>16</sup> A escolha do autor de manter o termo “sócio-espacial” (que não está de acordo com as normas do Novo Acordo Ortográfico, dentro das quais se consideraria “socioespacial” como forma correta) não é casual. É uma maneira de expressar que a dimensão social e a espacial possuem o mesmo peso, que não há uma dimensão que se sobreponha ou que qualifique a outra, como no caso de “socioespacial”, em que o aspecto social é apenas uma qualificação do espacial. (SOUZA, 2018) Este termo foi, também, utilizado ao longo deste trabalho.

Diante desse entendimento, o autor reconhece que benefícios econômicos podem, sim, ser um dos elementos que levam ao desenvolvimento. Entretanto,

[...] ganhos econômicos, até, por exemplo, no caso de uma vasta população que pôde começar a acessar o mundo do consumo, se não vierem acompanhados de ganhos sociais, ambientais, etc, enfim, um aumento no grau de liberdade, podem até levar ao desenvolvimento econômico capitalista, mas não ao desenvolvimento sócio-espacial. (SOUZA, 2018, p. 272)

O desenvolvimento do capitalismo, para ele, seria o mesmo que o desenvolvimento interpretado da forma tradicional, meramente restrito à questão econômica. Considerando que o capitalismo, de forma estrutural, tem levado à diminuição do estado de autonomia dos indivíduos e dos grupos, ocasionando “[...] o avanço da pasteurização cultural, o cinismo intervencionista e a destruição de ecossistemas inteiros” (SOUZA, 2018, p. 278), na realidade, ao investigar mais a fundo, o desenvolvimento sócio-espacial seria, para o autor, a completa antítese do desenvolvimento econômico capitalista.

A escolha do autor por valorizar a dimensão espacial através da noção do desenvolvimento sócio-espacial também é um ponto que merece ser destacado. No trecho citado a seguir, o autor irá argumentar que o aspecto espacial (entendido por ele como o substrato material, mas também como o espaço social abstrato) é essencial para a compreensão do problema. Para ele, é através da análise do espaço que se compreende a melhor qualidade de vida de uma forma concreta e não meramente abstrata.

Sendo rigoroso, o que importa não é uma ‘transformação social para melhor, propiciadora de melhor qualidade de vida e maior justiça social’, mas sim uma transformação para melhor das relações sociais e do espaço, propiciadora de melhor qualidade de vida e maior justiça social. (SOUZA, 2018, p. 286)

Através da lente do desenvolvimento sócio-espacial, é possível identificar, dentre as inúmeras formas possíveis da AUP, aquelas que, de fato, contribuam para a criação de uma lógica de urbanização menos excludente, mais solidária, justa e efetivamente comprometida com o bem dos cidadãos, criando melhores condições para o exercício de sua autonomia.

O par autonomia-heteronímia tratado pelo autor coloca em destaque as relações de poder, que, mais uma vez, trazem a atenção sobre a categoria território. Sem ignorar isto, Souza (2018) também se debruça sobre essa categoria geográfica

em sua abordagem, e faz uso dela para pensar as chamadas territorialidades autônomas, ideia que, em linhas gerais, faz referência a espaços de poder compartilhado entre os atores sociais integrantes de uma coletividade, que se reproduz em um dado território.

Inspirado pelas ideias de Hannah Arendt (1983)<sup>17</sup>, o autor lembra que a relação de forças e de poder que se projetam sobre o território sempre se dá através de algum nível de consentimento entre os sujeitos que fazem parte daquele território. Dentro do pensamento autonomista, o poder deve ser compartilhado entre todos os participantes, que se influenciam e se persuadem uns aos outros, entretanto sem se dominarem ou sem criarem instituições hierárquicas que reforcem as relações assimétricas ou que asfixiem as liberdades individuais.

Assim, o território mais robusto e fortalecido seria justamente aquele em que o consentimento é absoluto e onde o consenso é compartilhado entre os atores sociais que fazem parte dele. Seguindo essa lógica, os territórios autônomos, ou seja, aqueles em que a heteronímia é inexistente e a autonomia é absoluta, seriam aqueles com mais alto grau de desenvolvimento sócio-espacial.

Alguns estudos de caso de iniciativas de AUP revelam uma porção de experiências caracterizadas como práticas autonomistas ou emancipatórias, que dialogam com o entendimento de Souza (2018) de territórios autônomos. Como exemplo, é possível citar experiências de hortas comunitárias em ocupações (GALERA; FONSECA, 2019), em áreas urbanas precárias (ARRUDA, 2006; BORGES, 2013; ROSTICHELLI, 2013; O'REILLY, 2014), ou em espaços produtivos geridos por mulheres<sup>18</sup> (DELGADO, 2017). Muitos desses trabalhos destacam que a conformação desses espaços tem aberto caminhos para o empoderamento dos sujeitos envolvidos, que, em geral, se encontram em situação de precariedade. Estes exemplos mostram que, dentro dessa perspectiva, é possível encontrar espaço na AUP para questões, por assim dizer, munidas de cunho político e libertário.

Assim, pode-se pensar alguns aspectos e potencialidades da Agricultura Urbana e Periurbana na produção de territórios autônomos: se colocando como alternativa frente ao modelo hegemônico de produção, distribuição e

---

<sup>17</sup> ARENDT, Hannah (1983 [1958]): A condição humana. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2ª ed.

<sup>18</sup> Um exemplo de espaço produtivo gerido por mulheres pode ser encontrado no site: <https://ciclovivo.com.br/inovacao/inspiracao/mulheres-agricultoras-cultivam-oasis-organico-na-periferia-de-sao-paulo/>. Acesso em: 03 jun 2020.

comercialização<sup>19</sup> de alimentos, promovendo espaços de gestão compartilhada e descentralizada, resgatando o sentido da alimentação enquanto prática sócio-cultural, questionando as técnicas tradicionais agrícolas como a mecanização e o uso de agrotóxicos, ou, ainda, oferecendo a mulheres uma possibilidade de renda e empoderamento social, abordando o relevante aspecto do gênero. Todos estes enfoques podem ser abordados nas atividades de AUP, gerando práticas de alguma forma contestatórias às relações hegemônicas e heterônomas.

As experiências de Agricultura Urbana e Periurbana que se utilizam de princípios da agroecologia tendem a incorporar essas questões mais facilmente, já que muitas delas são intrínsecas à racionalidade promovida pelo pensamento agroecológico. Entretanto, em muitos contextos geográficos, como será o caso de Fortaleza, a discussão sobre agroecologia ainda se encontra muito mais presente no âmbito rural, e ainda incipiente no cenário urbano e periurbano.

O debate brasileiro sobre a agricultura familiar tem levantado, no âmbito institucional, algumas ações relativas ao aumento da autonomia e da soberania dos produtores, principalmente através do seu acesso aos mercados institucionais. Contudo, o reconhecimento da agricultura familiar, da mesma forma que a própria agroecologia, se encontra ainda majoritariamente restrita ao espaço rural e pouco debatida no espaço urbano, mesmo que uma boa parte da agricultura nas cidades brasileiras também se faça em bases familiares de baixa renda. (SANTANDREU; LOVO, 2007)

Entende-se que, para que a autonomia dos sujeitos produtores da AUP possa se dar efetivamente, faz-se necessário a criação e a manutenção de uma estrutura institucional que garanta as condições de reprodução desses sujeitos, a exemplo do que tem ocorrido com a citada Agricultura Familiar (AF). A Agricultura Familiar nasceu como produto da luta camponesa por direitos, e tem passado, ao longo das últimas duas décadas, por um processo de reconhecimento e legitimação pelo Estado enquanto categoria. Este reconhecimento possibilitou a criação de políticas nacionais e locais para o seu desenvolvimento, direcionadas para demandas particulares importantes para seu progresso, como por exemplo o acesso ao crédito,

---

<sup>19</sup> Esses sistemas alternativos ainda não apresentam uma definição única no Brasil e têm ganhado uma diversidade de nomes, como Circuitos Curtos, Circuitos Curtos Agroalimentares, Sistemas Locais, Sistemas Alternativos, Circuitos de Proximidade, Circuitos Locais, Redes Alimentares Locais. (DAROLT; LAMINE; BRANDEMBURG, 2013)



a segurança social, a segurança alimentar, entre outros temas. (NIEDERLE; FIALHO; CONTERATO, 2014)

É preciso que este processo de reconhecimento institucional ocorra para a AUP, a fim de criar as condições do seu desenvolvimento sócio-espacial. Através do reconhecimento institucional poderá se enfrentar alguns obstáculos graves que hoje se colocam à AUP, como o acesso à terra, a oferta de água de qualidade e outros insumos, a oferta de crédito aos produtores, a disponibilização de assistência técnica para aspectos técnicos, a viabilização de circuitos de comercialização e distribuição, o acesso a mercados institucionais, entre outras questões.

O Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por exemplo, foram políticas públicas muito importantes para o fortalecimento dos sistemas alternativos de produção e consumo inseridos na cadeia da AF, fortalecendo a autonomia destes produtores contrahegemônicos, gerando aproximação e integração entre produtores e consumidores, e favorecendo a reprodução da cultura alimentar regional e local. (LIMA, 2015) Para Santos e Locatel (2017), a inserção da agricultura urbana nas políticas públicas e nos mercados institucionais como o PAA e o PNAE é uma importante ação para dar visibilidade e boas condições de reprodução social aos sujeitos que praticam essas atividades.

O reconhecimento da AUP possibilitaria também a realização de programas de assistência técnica via empresas de extensão rural, como a EMBRAPA e a EMATER, um aspecto extremamente necessário para os produtores urbanos brasileiros, segundo Santandreu e Lovo (2007).

Infelizmente, existe, ainda, um amplo desconhecimento sobre as possibilidades da agricultura urbana nas dinâmicas das economias locais e das periferias, principalmente nos países pobres ou em desenvolvimento. Há uma ausência de dados oficiais e não sistematizados, o que inibe o devido aprofundamento da questão. A realização de levantamentos e a produção de dados acerca da AUP é também uma questão importante para a institucionalização e para o desenvolvimento sócio-espacial da prática, porque as políticas devem ser pensadas com base na realidade encontrada e corretamente dimensionada.

Uma vez que a agricultura ainda é uma atividade muito associada ao espaço rural, faz-se necessário reconhecer que é também uma atividade pertencente ao meio urbano. Este reconhecimento, bem como o reconhecimento da profissão dos

produtores urbanos se faz urgente, e abre espaço para a valorização de uma importante função e atividade urbana que vinha sendo esquecida: a produção de alimentos.

### 3 UM PANORAMA DAS PRÁTICAS AGRÍCOLAS NO ESPAÇO URBANO E PERIURBANO DE FORTALEZA

#### 3.1. O espaço urbano, periurbano e periférico de Fortaleza

Entre as grandes cidades brasileiras, Fortaleza é uma das que experienciou seu processo de urbanização mais tardio. Até meados do século XIX, a capital apresentava um papel completamente subalterno na rede urbana do Ceará. A partir de então, através de uma série de reformas estaduais que foram se estabelecendo, pouco a pouco, a cidade começou a ter alguma influência econômica, política, administrativa e tecnológica sobre as demais cidades cearenses. (DANTAS, 2009)

É apenas no século XX, a partir dos anos 1960, que se inicia o processo de urbanização mais intenso de Fortaleza, o qual, algumas décadas mais tarde, traria destaque nacional à cidade. Além de tardio, o processo de urbanização de Fortaleza ocorreu de forma bastante acelerada, levando a capital cearense a ocupar, já a partir dos anos 2000, o posto de quinta capital do país em população, quando já superava os dois milhões de habitantes (tabela 1).

Tabela 1: Crescimento da população do município de Fortaleza entre os anos de 1960 e 2020

Ano	População	Crescimento em relação à década anterior
1960	514.818	90,55%
1970	872.702	69,52%
1980	1.338.793	53,41%
1990	1.765.794	31,89%
2000	2.138.234	21,09%
2010	2.452.185	14,68%
2018*	2.643.247	-

Fonte: IBGE (1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010, 2018).

Contribuiu para esse processo a promoção de algumas políticas estaduais que privilegiaram o crescimento industrial da capital. Até então, a economia do Ceará era essencialmente rural, vinculada à criação de gado e à agricultura de subsistência. A expansão da atividade industrial em Fortaleza, bem como do setor de comércio e

serviços, se deu principalmente a partir dos anos 1980, o que fez com que a capital se tornasse um ponto de grande atração de fluxos do estado, inclusive os fluxos migratórios. Entre os novos habitantes de Fortaleza, a maior parte deles eram trabalhadores pobres do campo, vítimas das condições degradantes da vida rural, como as secas e a estrutura fundiária concentrada. (DANTAS, 2009)

O forte fluxo demográfico recebido pela capital gerou uma série de modificações sobre o espaço, tanto em termos concretos e materiais, com a expansão da cidade gerada pela crescente ocupação territorial da população imigrante, como em aspectos imateriais, com a construção de um quadro e de um modo de vida urbano. (COSTA, 2001; DANTAS, 2009)

Além de reconfigurar o território do município internamente, a rápida urbanização de Fortaleza exerceu influência sobre as áreas adjacentes de fronteira com os municípios vizinhos. (COSTA, 2001) Desde os anos 1970, quando a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) foi oficializada, o comando de Fortaleza, no estado como um todo e na RMF, se deu de forma bastante intensa e concentrada, levando a uma situação de macrocefalia vigente até os dias de hoje, em que a cidade concentra cerca de 30% da população do estado, e cerca de 65% da RMF<sup>20</sup>.

Inicialmente composta por 5 municípios (Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz), a RMF foi, pouco a pouco, ampliada. Nas décadas seguintes à sua oficialização, ocorreram desmembramentos de alguns distritos, o que anexou novos municípios à RMF, como Eusébio, Guaiúba, Itaitinga e Maracanaú. Em 1999, foram incorporados novos municípios (Horizonte, Pacajus, Chorozinho e São Gonçalo do Amarante). Atualmente, a RMF conta com 19 municípios, incluindo, além dos já citados, os municípios de Cascavel, Pindoretama, São Luis do Curu, Paraipaba, Paracuru e Trairi, como é possível visualizar no mapa 1.

Para Silva (2009), a institucionalização da RMF ocorreu antes que o processo de metropolização de fato se manifestasse, já que, à época, o vínculo metropolitano entre Fortaleza e os demais municípios ainda era demasiado fraco. Para o autor, até os dias de hoje se verifica um forte peso da participação de Fortaleza na RMF em detrimento dos demais municípios. (SILVA, 2006, 2009)

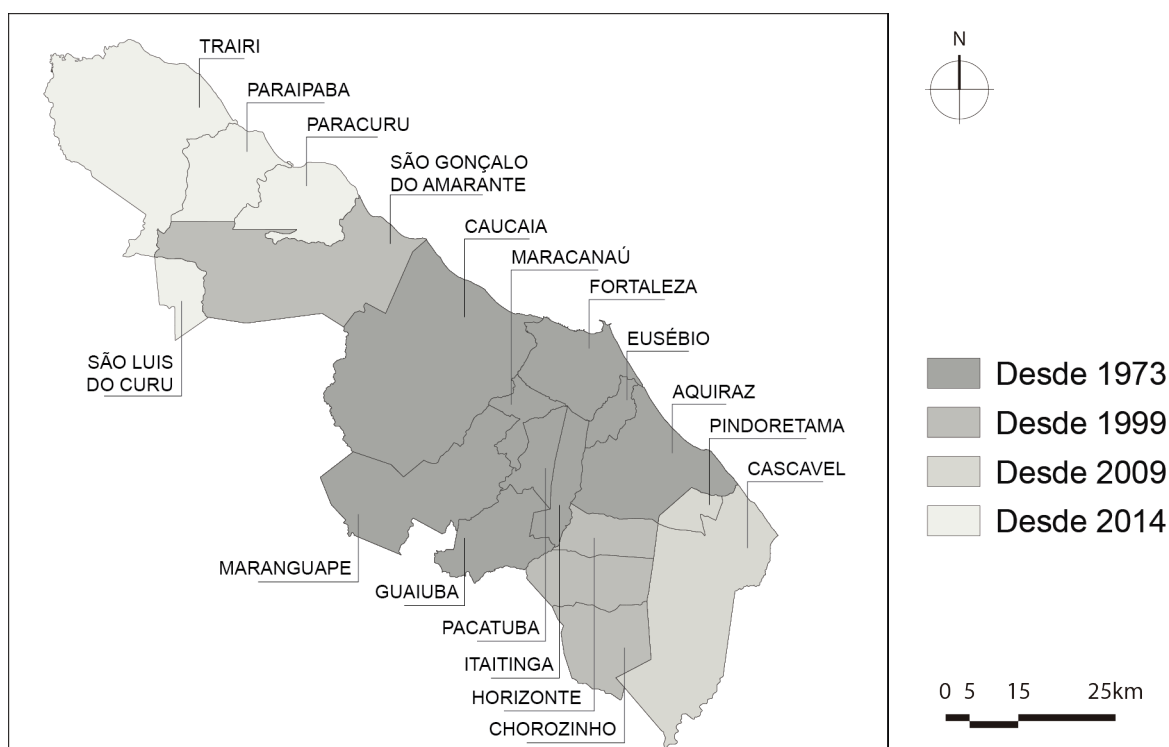
Há uma nitida relação entre o peso de Fortaleza e a ausência de inovações na composição do sistema de cidades no Ceará. Em termos de emergência

---

<sup>20</sup> Estes números percentuais consideram as estimativas de população realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2018.

de rede urbana complementar, Fortaleza continua uma cidade hipertrofiada, que provoca uma atrofia no interior do estado. É uma grande cabeça macrocefálica, para um corpo muito magro e muito frágil. E essa cabeça cria sérios problemas, dentre eles o intenso fluxo migratório do sertão para a cidade. (SILVA, 2006, p. 49)

Mapa 1: Municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), por ano de inclusão



Fonte: IBGE (2010).

É verdade que, com o avanço da urbanização e a expansão das atividades econômicas, a ligação da metrópole com os municípios vizinhos se fortaleceu em alguns casos, como, por exemplo, com Eusébio, Guaiúba, Horizonte, Maracanaú e Caucaia, municípios onde foram instaurados núcleos industriais. Entretanto, isto não ocorreu para grande parte dos municípios metropolitanos, e Fortaleza segue como espaço de concentração de pessoas, mercadorias e capital.

Assim, o processo de ocupação desordenado da metrópole se deu, sem o devido controle urbanístico e sem as devidas implantações de infraestrutura urbana. Os atores sociais protagonistas desse processo de ocupação, famílias pobres imigrantes, ao não conseguirem acessar a “cidade formal”, passam a ocupar áreas desocupadas e não urbanizadas, as quais apresentam condições precárias de infraestrutura e de habitação. (PEQUENO, 2009)

Estas ocupações e aglomerações informais, espontâneas, densas e precárias, se espalharam pelas bordas da cidade de Fortaleza, num processo de favelização que se estende além dos limites da cidade, cada vez mais empurradas e transferidas para os municípios vizinhos. Essa situação pode ser encontrada de forma mais intensa principalmente em Caucaia e Maracanaú, municípios conurbados com a metrópole, justamente através de ocupações de baixa renda. Assim, a integração dos municípios da RMF vem também acompanhada de novas formas de pobreza e de desigualdades sócio-espaciais<sup>21</sup>.

Como consequência do processo de urbanização dispersa de Fortaleza, percebe-se, ainda, a manutenção de áreas incompletamente urbanizadas dentro da cidade. Embora o solo de Fortaleza seja oficialmente definido como urbano em sua totalidade, nem todo o território do município é devidamente urbanizado, ou seja, munido de infraestrutura urbana adequada. Assim, é possível encontrar áreas dentro da cidade que apresentam características mais semelhantes à ocupação rural que à urbana.

Se a metrópole se encontra incompletamente urbanizada, é imaginável que o mesmo ocorre nos demais municípios da RMF. Se dentro de Fortaleza é possível identificar, em alguns contextos espaciais, dinâmicas pouco urbanas e mais próprias do espaço rural, no restante dos municípios da Região Metropolitana, o urbano praticamente se restringe aos núcleos dos distritos-sede, possuindo, no máximo, alguma expressão maior no caso de Distritos Industriais ou áreas de conurbação com Fortaleza, como ocorre em Caucaia e Maracanaú.

Pequeno (2009) é um dos autores que também ressalta a forte disparidade entre espaços rurais e urbanos na Região Metropolitana de Fortaleza. Ao analisar a estrutura socioocupacional da RMF<sup>22</sup>, o autor concluiu que há, de fato, uma concentração dos serviços urbanos e das tipologias urbanas em Fortaleza, enquanto a tipologia rural correspondia a mais de três quartos do total da área da RMF.

O mapa 2 apresenta a mancha urbana da RMF, bem como as áreas classificadas como urbanas e urbanizadas pelo IBGE (2010). A observação dos dados

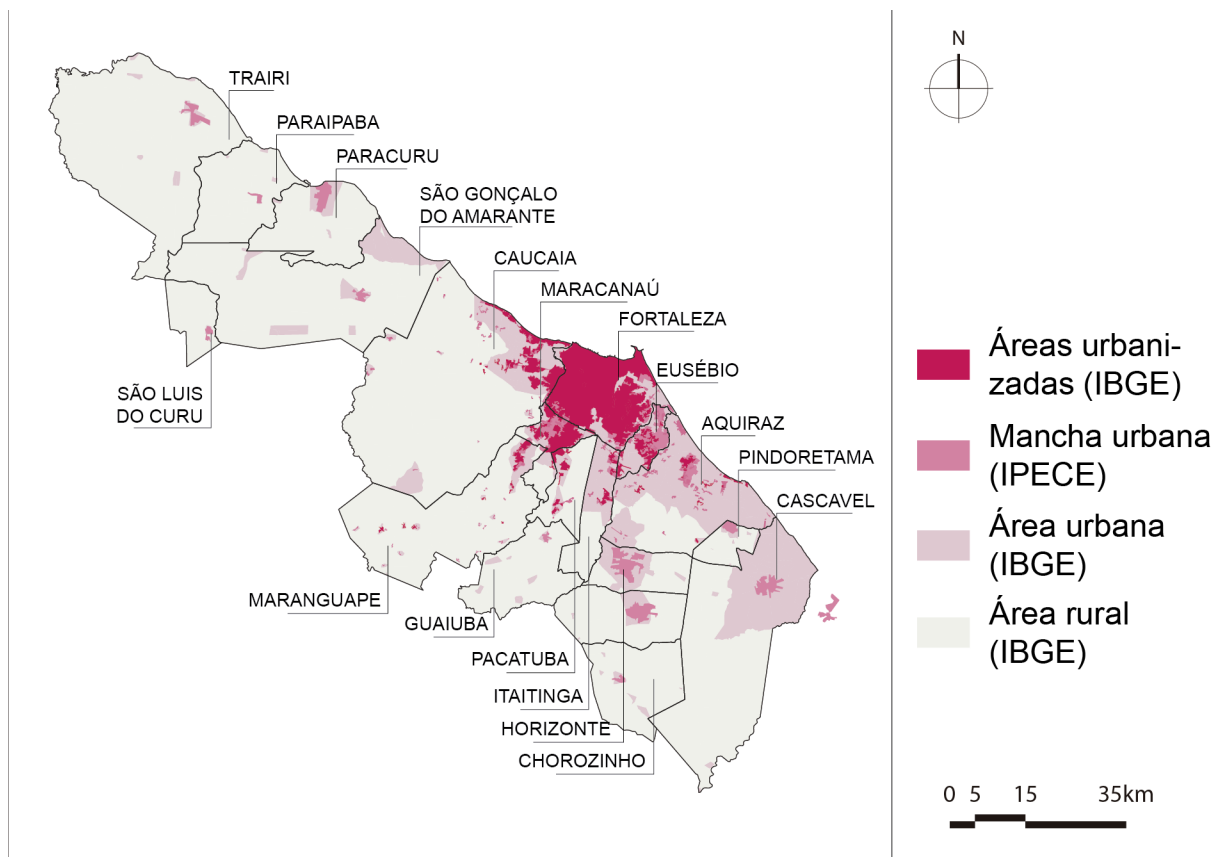
---

<sup>21</sup> PEQUENO, op.cit.

<sup>22</sup> O estudo da estrutura socioocupacional da RMF foi um trabalho realizado em conjunto por grupos de pesquisa integrantes do Observatório das Metrôpoles em Fortaleza. Um dos principais produtos do estudo foi a classificação do território metropolitano em sete tipologias sócio-espaciais: superior, média superior, média, popular operária, inferior, popular periférica e rural. Estas tipologias levam em conta critérios como os processos produtivos, ocupacionais, padrões sócioambientais, o perfil da população, infraestrutura urbana e o uso do solo.

georreferenciados do IBGE (2010) e do IPECE (2013) permite ver facilmente que, exceto Fortaleza, todos os municípios da RMF possuem a maior parte do seu território fora da mancha urbana.

Mapa 2: Áreas urbanas e urbanizadas da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)



Fonte: IBGE (2010); IPECE (2013).

Além dos núcleos urbanos dos municípios e das áreas industriais da RMF, principalmente localizadas em Maracanaú, Horizonte e Caucaia, é possível identificar uma mancha de ocupação mais intensa na direção leste, no sentido dos municípios de Aquiraz e Cascavel. Nesta área, tem havido uma forte atuação do mercado imobiliário, através da construção de empreendimentos turísticos e residências de veraneio, como no caso do litoral de Aquiraz, onde vem se criando dinamidade econômica a partir de uma rede de serviços e comércio. (PEREIRA; DANTAS, 2008)

É possível perceber também o transbordamento da cidade de Fortaleza em direção aos municípios vizinhos, localizados principalmente a sudoeste, oeste e sudeste. Em Caucaia e Maracanaú, essa conurbação consiste basicamente em ocupações residenciais de baixa renda. Já no caso do Eusébio, cuja conurbação é

mais recente, esta ocupação residencial é de média-alta renda, além de apresentar outros serviços urbanos, equipamentos e sedes de empresas de porte médio. (SILVA, 2006)

À parte das áreas destacadas, pode-se dizer que a Região Metropolitana de Fortaleza muito pouco tem de urbana. Fora do núcleo central mais denso da capital, encontra-se um vasto território onde praticamente impera o modo de vida e a dinâmica rural, brevemente interrompida por alguns aglomerados urbanos nas sedes dos municípios, onde há uma certa concentração de comércio e serviços.

Portanto, ao considerar a amplitude territorial da RMF, entende-se que o urbano só é realmente preponderante em Fortaleza. Embora alguns municípios apresentem feições mais urbanizadas, a maioria ainda possui dinâmicas e aspectos sócio-espaciais majoritariamente rurais. Silva (2006), ao refletir sobre a relação metropolitana entre os municípios da RMF, afirma que:

Não se constata [na RMF] a ocorrência de relações caracterizadas como metropolitanas propriamente ditas. Ao se afastar da malha urbana mais densa, ao sair num raio de cinco, sete ou dez quilômetros de Fortaleza, já se percebe praticamente o domínio da vida rural. Entretanto, por uma questão legal, a área em questão ganha o estatuto de zona urbana ou mesmo metropolitana. (SILVA, 2006, p. 48)

A permanência de ruralidades no entorno imediato (e também no interior) da metrópole é, assim, fruto do modo como a cidade se urbanizou. Alguns autores que resgatam o processo de urbanização de Fortaleza destacam aspectos socioculturais que foram incorporados à cidade com a chegada da população sertaneja. Para Silva (2006, p. 46), “[...] a identificação de modos pretéritos de vida no processo de ajustamento à vida urbana revela fortes vestígios de ruralidades sertanejas que fazem de Fortaleza uma cidade especial”. Segundo Costa (2001),

O processo forçado de crescimento da cidade, em função da migração nos períodos de longas estiagens, provoca um tipo diferente de urbanização, pois esta população que chega, tenta manter o modo de vida rural. Poderíamos dizer que estaria havendo uma ‘ruralização’ da cidade. (COSTA, 2001, p. 103)

A autora afirma que, embora Fortaleza tenha crescido rapidamente em contingentes populacionais, a cidade cresceu sem apresentar fortes traços urbanos, sem que ocorresse a devida “urbanização da sociedade”. Assim, entende-se que a presença das ruralidades de Fortaleza e da Região Metropolitana ocorre não apenas

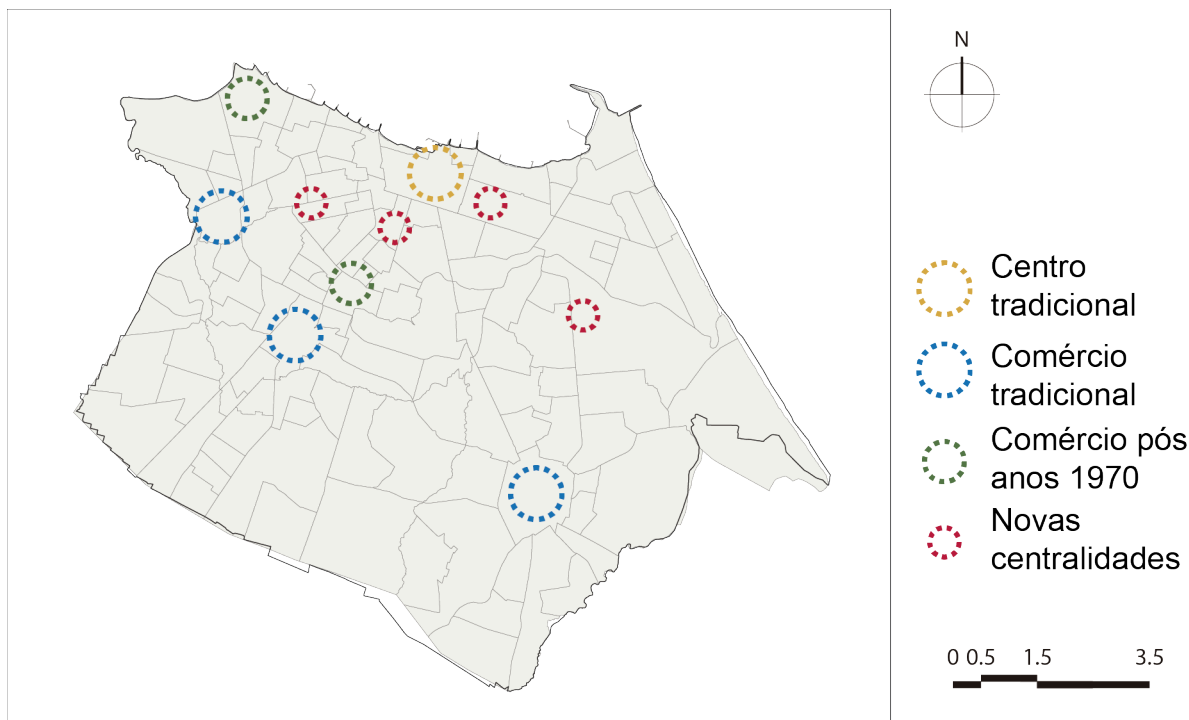


pela permanência do rural causada pela urbanização dispersa, mas também pela incorporação de hábitos rurais ao urbano através da população que chega à cidade.

Todavia, mesmo que Fortaleza siga exercendo um poder macrocefálico sobre os demais municípios, observa-se que a capital vem experienciando um processo de expansão urbana, também como produto da urbanização dispersa, que se dá em escala intraurbana em direção às áreas urbanas ainda desocupadas, mas também em direção aos seus municípios vizinhos, reestruturando também toda a RMF. Para Silva (2009, p. 21), “A expansão da Região Metropolitana demonstra um processo combinado de desconcentração, expansão e adensamento em torno do desenho de novas centralidades no território da metrópole [...]”.

A expansão, dispersão e a fragmentação do espaço metropolitano são fatores que sinalizam a criação de novos territórios, ou seja, a territorialização de novas relações de poder, que provocam novas dinâmicas espaciais. (SILVA, 2006) Estes novos territórios também modificam as relações centro-periferia, através da emergência de novas centralidades, conforme também é indicado por Silva (2009).

Mapa 3: Novas centralidades de Fortaleza, de acordo com Gonçalves (2009)



Fonte: GONÇALVES, T. (2009)

O centro tradicional de Fortaleza, que historicamente concentra atividades terciárias, deixa de ser a única centralidade. A expansão do setor de comércio e

serviços ocasiona o surgimento de novos pólos, como Parangaba, Messejana, Bezerra de Menezes e Washington Soares, todos eles ilustrados no mapa 3.

O desenvolvimento de atividades econômicas em novos territórios atrai novas populações, inclusive aquelas que passam a ocupar áreas em situação precária. A expansão das atividades econômicas no território significa também a criação de novas hierarquias espaciais e, portanto, novas condições de segregação, segmentação e exclusão sócio-espacial (PEQUENO, 2009) Nesse sentido, reafirma-se que novas centralidades criam, também, novas periferias.

É importante compreender que, nesse contexto, periferia não se refere apenas a uma localização geográfica em relação a um centro, mas também a uma condição sócio-econômica, originada pela forte relação de dependência em relação aos centros, áreas que concentram emprego, serviços e equipamentos. No caso de Fortaleza, as periferias são diversas e dispersas pelo território metropolitano.

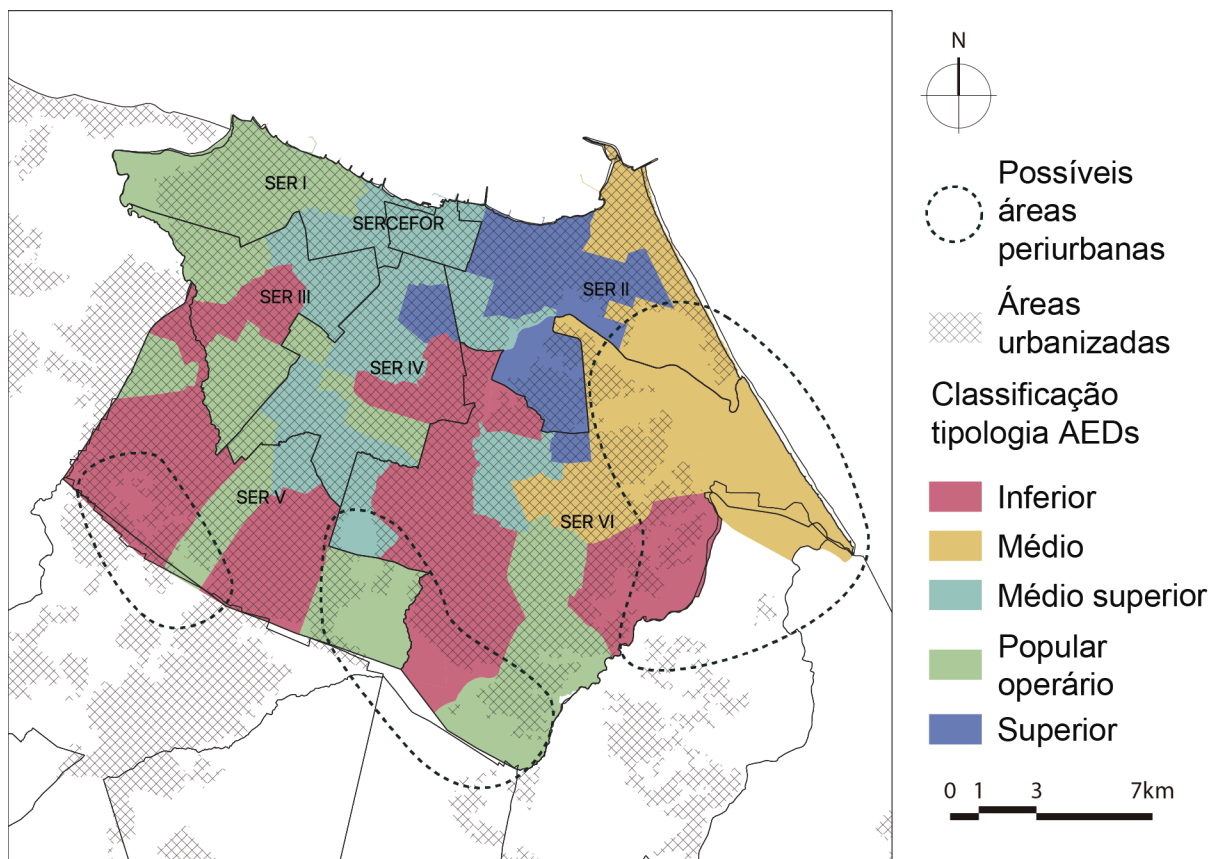
Ainda, a expansão do urbano de forma dispersa ocasiona a intensificação do processo especulativo do solo, principalmente nas áreas entre centralidades, que se encontram desocupadas e incompletamente urbanizadas. (SILVA, 2006) O fato de todo o solo municipal de Fortaleza ser considerado urbano traz como uma das consequências sobre as áreas desocupadas a modificação dos impostos incidentes sobre o solo e o aumento significativo do seu valor de troca. Para o CEARAH Periferia (1997), a transformação de áreas rurais em urbanas influenciou diretamente na perda de espaços agrícolas da cidade. Com a mudança de tributação, as atividades agrícolas se tornaram não mais rentáveis, mesmo em áreas periurbanas.

Retomando o referencial teórico utilizado no primeiro capítulo, pode-se entender que áreas periurbanas são aquelas que se encontram nos limites da mancha urbana da metrópole, passíveis de serem incorporadas pela expansão da cidade. (BEZERRA; SILVA, 2018; SÁNCHEZ, 2004) Como essa expansão ocorre de forma não linear e dispersa, pode ser difícil compreender até onde vai, de fato, a mancha urbana da cidade, dificultando o exercício de delimitar áreas periurbanas.

Aqui, na tentativa de compreender quais seriam as áreas periurbanas de Fortaleza e suas características, foram utilizados dados do IBGE, do IPECE e dos estudos apresentados por Pequeno (2009). Estes dados foram espacializados no mapa 4, onde foram demarcadas, em linha pontilhada, áreas de caráter periurbano. Levando em conta os dados georreferenciados utilizados, o espaço periurbano dentro de Fortaleza seria bastante restrito a algumas áreas, principalmente

localizadas nas Regionais V e VI<sup>23</sup>, que englobam as zonas sul e oeste da cidade, aquelas que dispõem de maior quantidade de terras desocupadas.

Mapa 4: Sobreposição da tipologia AEDs e das áreas urbanizadas segundo o IBGE



Fonte: IBGE (2010); PEQUENO, R. (2009).

Em seu estudo, embora não desenvolva muito o conceito de periurbano ou tente delimitá-lo, Pequeno (2009) se refere às áreas periurbanas de Fortaleza como áreas problemáticas, vulneráveis e desarticuladas entre si, que sofrem uma ocupação dispersa, com tendências à precariedade. Considerando as áreas localizadas nos limites da mancha urbana de Fortaleza e sobrepondo a distribuição das tipologias propostas pela análise de Pequeno (2009), obtém-se uma caracterização aproximada do espaço periurbano de Fortaleza. Nestas áreas, onde se concentra a maior parte

<sup>23</sup> Fortaleza é dividida em 7 Secretarias Executivas Regionais (SER) ou Regionais, como são comumente chamadas. Estas são a SER I, SER II, SER III, SER IV, SER V, SER VI e a SERCEFOR, sendo esta última correspondente ao centro da cidade. Estas Regionais apresentam especificidades e diferenças socioeconômicas, que serão apresentadas ao longo deste capítulo e do próximo, juntamente com os dados sócio-espaciais relativos à AUP.

dos vazios urbanos da cidade, as tipologias presentes são as tipologias média, inferior, popular periférico e popular operário.

A tipologia inferior, segundo o autor supracitado, interliga espaços centrais a áreas periféricas e geralmente apresenta recursos hídricos que foram espontaneamente ocupados de forma precária, com carência de infraestrutura e mobilidade. Esta tipologia abriga diversas favelas em situação de risco e populações que compõem o extremo do circuito inferior da metrópole.

A tipologia popular operária abriga principalmente conjuntos habitacionais populares próximos a áreas de indústrias, áreas que apresentam, geralmente, uma boa acessibilidade em relação a eixos viários que chegam ao centro da cidade.

A tipologia popular periférica abriga a periferização produtiva da indústria e a proliferação de loteamentos populares, onde há disponibilidade de terra a baixo custo. Sua população é majoritariamente de baixa renda e trabalha no setor secundário. Não há, nesta tipologia, uma grande presença do mercado imobiliário.

Por fim, a tipologia média representa áreas de caráter pouco homogêneo, que apresentam uma grande diversidade de usos, como áreas de favela, condomínios fechados e loteamentos de casas de veraneios, dispersos e distribuídos no espaço, com forte presença de vazios urbanos. Para Pequeno (2009), o solo urbano nessa tipologia é uma área de tensão, pois está bastante sujeita à expansão do mercado imobiliário.

Embora apresentem algumas especificidades entre si, pode-se encontrar no estudo destas tipologias características presentes no território periurbano de Fortaleza. Além de se tratarem de áreas menos urbanizadas ou de urbanização incompleta, apresentam uma situação periférica<sup>24</sup>, tanto em relação às distâncias até as centralidades da cidade, quanto em relação à condição socioeconômica da população que nelas reside. Assim, percebe-se que são também áreas da cidade bastante associadas à moradia popular, seja através de ocupações espontâneas e precárias ou através da instalação de conjuntos habitacionais, principalmente aqueles voltados às populações de baixa renda.

### **3.2. Caracterização geral das práticas agrícolas em Fortaleza**

---

<sup>24</sup> Embora as duas categorias (periferia e periurbana) certamente se sobreponham em alguns casos em Fortaleza, é importante lembrar que nem sempre ambas são sinônimos.

Conforme exposto, Fortaleza, desde o início de sua urbanização tardia e acelerada, sofreu uma influência considerável dos hábitos rurais sertanejos. Costa (2001) e Silva (2006) citam algumas práticas encontradas em Fortaleza que são originárias do modo de vida sertanejo e que foram incorporadas à vida urbana: a ocupação espontânea das ruas como uma extensão do espaço privado das casas; a realização de feiras livres nas ruas e praças; a valorização de produtos alimentícios sertanejos, como queijos, mel, farinha e doces, e sua incorporação nos hábitos culinários dos moradores da cidade.

Os hábitos agropecuários sertanejos também foram incorporados à vida na cidade; tanto o hábito de criar animais, como galinhas, porcos, quando não animais de maior porte, nos quintais das casas, quanto o costume de cultivo em quintais produtivos no fundo das casas, principalmente de hortaliças e ervas medicinais. O CEARAH Periferia (1997) apontou uma forte emergência de experiências agrícolas entre as décadas de 1980 e 1990, as décadas seguintes ao período de urbanização mais intensa da cidade. O trabalho mostra, ainda, que grande parte dos produtores eram (se não eles, seus antepassados recentes) imigrantes de cidades do interior.

Silva (2006) afirma que tanto as classes sociais mais pobres quanto as mais abastadas mantinham uma relação com o espaço muito semelhante àquela encontrada do sertão. Quando de classe média, as famílias do interior que chegavam a Fortaleza se estabeleciam em grandes chácaras mais afastadas do Centro, que contavam com amplos pomares e quintais. Quando retirantes, se estabeleciam em pequenas áreas desocupadas urbanas ou periurbanas e mantinham suas práticas do campo como forma de sobreviver e de sustento.

É por essa razão que Silva (2006) chama Fortaleza de *metrópole sertaneja*, uma metrópole na qual as práticas sertanejas se mantêm graças à atividade espontânea de seus habitantes, asserção reforçada também pelo CEARAH Periferia (1997). E assim vêm se conservando as práticas agrícolas ao longo dos anos em Fortaleza, mantendo-se nas margens da cidade e também da sociedade, realizada, em sua maioria, de maneira informal e “escondida”.

A seguir, serão apresentados dados que ajudarão a compreender o perfil das atividades agropecuárias realizadas em Fortaleza e também na RMF. Embora se compreenda que nem todos os dados apresentados refletem exatamente a realidade da AUP em si, como foi mencionado na introdução do trabalho, acredita-se que eles podem trazer luz às formas e condições da produção agrícola em geral na RMF,

trazendo uma visão contextual que auxilia também na compreensão do quadro local. Estes dados revelarão uma série de especificidades encontradas no município de Fortaleza em relação aos demais municípios da Região Metropolitana ou mesmo do Estado, algo que é importante de ser pontuado e debatido.

### 3.2.1. Porte dos espaços de produção

No levantamento do Censo Agropecuário (2017), Fortaleza apresentou 244 Estabelecimentos Agropecuários (EA), os quais somaram 276 hectares de área. A média obtida de 1,13 hectare por EA é um número bastante inferior à média da RMF (9,06 ha/EA) ou do Ceará (17,48 ha/EA). Além disso, Fortaleza apresenta a menor porcentagem da RMF de área municipal utilizada para esse fim (apenas 0,88%)<sup>25</sup>. Ambos os resultados são bastante previsíveis, considerando que Fortaleza é um município extremamente urbanizado, em comparação com os demais, o que pressupõe menor disponibilidade de solo para uso agrícola.

Tabela 2 – Distribuição relativa dos espaços produtivos identificados em Fortaleza por intervalo de porte nos anos de 2009 e 2019, em quantidade e em área

Porte	2009		2019	
	Quantidade	Área	Quantidade	Área
0 - 0,25ha	60,45%	12,33%	56,36%	13,85%
0,25ha - 0,5ha	18,14%	12,51%	20,45%	15,39%
0,5ha - 1 ha	9,07%	13,18%	12,27%	18,54%
1ha - 2,5ha	8,82%	28,26%	7,73%	21,85%
Acima de 2,5ha	3,53%	33,73%	3,18%	30,37%

Fonte: MARQUES, G. (2020)

No mapeamento de espaços produtivos realizado por esta pesquisa, foram detectados espaços agrícolas que ocupavam desde 80 metros quadrados (0,008 ha) até 157.577 metros quadrados (15,75 ha). Embora os limites destes espaços, em alguns casos, não tenham sido medidos com exatidão, conforme foi apresentado na introdução do trabalho, isto revela a existência de alguma diversidade dos espaços

<sup>25</sup> Estes dados, assim como outros dados e informações retirados do Censo Agropecuário que serão apresentadas ao longo deste capítulo de forma mais pontual, encontram-se apresentados ao final da dissertação, em formato sistematizado de tabelas, no apêndice D.

produtivos de Fortaleza em relação ao tamanho. Buscando fazer uma classificação em relação ao porte dos espaços produtivos, foram obtidos os dados apresentados na tabela 2 acima.

Em ambos os anos, apresenta-se uma predominância (em quantidade) de espaços produtivos de menor porte, abaixo de 0,25ha. Contudo, estes espaços de menor porte representam uma pequena quantidade dos espaços produtivos totais em área, totalizando menos de 15% da área produtiva da cidade como um todo. Em 2019, há uma ligeira diminuição, em área, dos espaços de maior porte (acima de 1ha), com um pequeno crescimento da representatividade dos espaços de porte intermediário, entre 0,25ha e 1ha, que, entre os dois anos, obtiveram um aumento de área proporcional considerável.

Tabela 3: Porcentagem de espaços produtivos identificados em Fortaleza por intervalo de porte e por Regional, em quantidade (QTD) e área (A), no ano de 2009

Porte	Regional											
	I		II		III		IV		V		VI	
	A	QTD	A	QTD	A	QTD	A	QTD	A	QTD	A	QTD
Até 0,25 ha	47%	80%	100%	100%	56%	84%	9%	57%	12%	74%	9%	49%
0,25 - 0,5 ha	29%	14%	0%	0%	44%	16%	7%	13%	8%	9%	12%	22%
0,50 - 1,00 ha	12%	4%	0%	0%	0%	0%	22%	17%	8%	5%	14%	12%
1,00 - 2,50 ha	12%	2%	0%	0%	0%	0%	29%	9%	34%	9%	29%	11%
2,50 - 5,00 ha	0%	0%	0%	0%	0%	0%	32%	4%	15%	2%	17%	4%
acima 5,00 ha	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	24%	2%	19%	1%

Fonte: MARQUES, G. (2020)

Tabela 4 - Porcentagem de espaços produtivos identificados em Fortaleza por intervalo de porte e por Regional, em quantidade (QTD) e área (A), no ano de 2019

Porte	Regional											
	I		II		III		IV		V		VI	
	A	QTD	A	QTD	A	QTD	A	QTD	A	QTD	A	QTD
Até 0,25 ha	41%	74%	100%	100%	43%	82%	14%	86%	16%	62%	10%	46%
0,25 - 0,5 ha	31%	18%	0%	0%	25%	12%	0%	0%	18%	21%	14%	23%
0,50 - 1,00 ha	28%	9%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	3%	22%	18%
1,00 - 2,50 ha	0%	0%	0%	0%	32%	6%	0%	0%	37%	10%	22%	10%
2,50 - 5,00 ha	0%	0%	0%	0%	0%	0%	86%	14%	24%	3%	17%	3%
acima 5,00 ha	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	1%

Fonte: MARQUES, G. (2020)

Também a partir da análise do porte dos espaços produtivos, foi possível realizar uma primeira diferenciação espacial intraurbana, mostrando que, em diferentes áreas da cidade se sobressaem diferentes portes de espaços produtivos, conforme se apresenta nas tabelas 3 e 4.

Quando se analisa os espaços de menor porte (até 0,25 hectares), percebe-se que estes são os mais encontrados em todas as Regionais. Todavia, as Regionais I e III apresentam uma maior predominância de espaços produtivos deste porte em ambos os anos, não apresentando, praticamente, nenhum espaço produtivo acima de 1 ha.

Já nas Regionais IV, V e VI, embora haja uma maior quantidade de espaços produtivos também deste primeiro porte (até 0,25ha), ao se analisar a classificação por área, percebe-se uma maior distribuição nos demais intervalos. As Regionais V e VI, aquelas onde se localizam os espaços periurbanos, concentram a maior parte dos espaços produtivos de maior porte, acima de 1 ha.

### 3.2.2. Tipo de cultivo

Diversas fontes pontuam a importância da produção de espécies hortícolas em Fortaleza, principalmente o coentro, a cebolinha e a alface. (CEARAH PERIFERIA, 1997; GOMES, 2018; NEPAU, 1972; RODRIGUES, 2012; SANTANDREU; LOVO,



2007) Algumas destacam também, além da produção das hortaliças, o cultivo de espécies medicinais.

Em relação à produção de medicinais, estes dados, infelizmente, não foram levantados no Censo Agropecuário (2017), e tampouco foi identificada outra fonte que trouxesse dados quantitativos relativos a essa produção. De todo modo, sabe-se que é uma produção de importância na cidade, e será melhor estudada no próximo tópico, a partir da exposição sobre as Farmácias Vivas.

O CEARAH Periferia (1997) revela que, à época em que realizou o seu estudo, Fortaleza se destacava como um forte município na produção de alface, cebolinha e coentro, no estado do Ceará como um todo.

Tabela 5 - Espécies mais produzidas na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), por município, em número de estabelecimentos agropecuários (N.E.) e quantidade produzida (Q.P.), produção expressa em toneladas

Município	Alface		Batata-doce		Cebolinha		Coentro		Maxixe		Milho verde		Pepino		Pimenta		Pimentão		Quiabo	
	N.E.	Q.P.	N.E.	Q.P.	N.E.	Q.P.	N.E.	Q.P.	N.E.	Q.P.	N.E.	Q.P.	N.E.	Q.P.	N.E.	Q.P.	N.E.	Q.P.	N.E.	Q.P.
Aquiraz	25	240	82	97	130	3999	132	4492	23	3	42	17	1 X	7	2	17	7	7	0	
Cascavel	23	54	212	278	90	174	85	211	366	18	204	67	11	0	53	3	53	16	22	1
Caucaia	24	43	216	25	60	151	64	156	464	19	870	132	222	12	9	1	11	1	197	5
Chorozinho	2 X		1 X		3	2	7	3	-	-	-	-	-	-	1 X		3	0	-	-
Eusébio	6	118	4	1	45	956	43	949	1 X	-	-	-	-	-	2 X		1 X	-	-	
<b>Fortaleza</b>	<b>37</b>	<b>210</b>	<b>1 X</b>		<b>133</b>	<b>1506</b>	<b>126</b>	<b>1350</b>	-	-	-	-	-	-	<b>2 X</b>		<b>4</b>	<b>4</b>	-	-
Guaiúba	2 X		1 X		9	17	13	17	6	3	-	-	6	7	6	4	2 X		12	22
Horizonte	22	89	4	2	53	155	54	184	3	0	5	2	-	-	8	2	14	7	-	-
Itaitinga	4	19	33	5	20	16	20	118	17	2	86	66	5	1	9	0	12	1	2 X	
Maracanaú	5	15	6	1	16	46	16	52	8	0	7	3	1 X	3	0	1 X		11	0	
Maranguape	9	34	25	20	30	1202	32	1169	38	5	88	53	11	0	6	5	12	2	31	19
Pacajus	5	2	16	4	14	7	16	7	1 X		55	4	3	0	9	1	6	1	1 X	
Pacatuba	7	9	4	7	19	80	19	36	10	1	56	8	1 X		1 X		1 X		11	3
Paracuru	36	61	40	13	52	412	52	494	11	3	-	-	-	-	31	24	15	12	7	1
Paraipaba	-	-	5	2	-	-	1 X		13	54	-	-	-	-	3	4	-	-	-	-
Pindoretama	13	34	51	60	44	352	48	352	8	3	10	23	-	-	3	2	15	25	-	-
S. Gonçalo do Amarante	2 X		94	55	8	2	9	2	3	0	1 X	-	-	-	1 X		5	0	3	0
São Luís do Curu	1 X		1 X		1 X		1 X		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trairi	7	1	14	9	31	57	27	46	5	4	5	1	1 X	3	0	7	1	-	-	
<b>Total (RMF)</b>	<b>230</b>	<b>929</b>	<b>810</b>	<b>579</b>	<b>758</b>	<b>9134</b>	<b>765</b>	<b>9638</b>	<b>977</b>	<b>115</b>	<b>1429</b>	<b>376</b>	<b>262</b>	<b>20</b>	<b>157</b>	<b>48</b>	<b>179</b>	<b>77</b>	<b>304</b>	<b>51</b>

Fonte: IBGE (2017).

Os dados do Censo Agropecuário (2017), apresentados acima na tabela 5, confirmam a predominância dessas culturas na produção agrícola da cidade. A produção de alface de Fortaleza corresponde a 22,6% da produção de alface da RMF, demonstrando que a produção na capital não é apenas importante em termos intraurbanos, mas relevante numa escala metropolitana.

Segundo Mougeot (2006), a produção destas espécies apresenta a vantagem de serem espécies de curto ciclo e fácil cultivo, trazendo rápido retorno financeiro e a possibilidade de cultivo durante o ano inteiro. Para o CEARAH Periferia (1997), uma razão para a escolha das famílias por estas espécies pode ser explicada pelo fator cultural de serem hortaliças muito incorporadas aos hábitos alimentares sertanejos das famílias, que muito comumente cultivam estas espécies em seus quintais produtivos.

Por outro lado, são espécies que, embora possuam fácil cultivo e sejam amplamente utilizadas na culinária local, apresentam baixo valor agregado. A diversificação de espécies cultivadas, com a inserção de espécies mais valorizadas, como abobrinha, pimentão e tomate, ou, ainda, a produção de frutas, poderia ser uma possibilidade para gerar maior rendimento para os produtores. Outra saída para o aumento dos rendimentos dos produtores seria a inserção de outros processos, como o processamento ou o beneficiamento de legumes ou frutas, por exemplo, produzindo óleos, polpas, doces, cosméticos, medicamentos, enfim, produtos que possuem um maior valor agregado final.

É claro que outras problemáticas devem ser levadas em conta ao analisar a inserção de novas culturas ou mesmo de processos de beneficiamento de produtos. Estes processos, em geral, requerem um maior nível técnico e também maior disponibilidade de recursos e equipamentos das famílias produtoras, o que pode ser inviável para elas a depender de suas condições socioeconômicas. Assim, faz-se necessário aprofundar a análise e levantar outras características dessa produção para compreender outros fatores que possam ser relevantes.

### **3.2.3. Perfil dos produtores e formas de organização**

O levantamento do CEARAH Periferia (1997) descreveu as práticas agrícolas de Fortaleza como atividades de caráter bastante informal, em sua maioria realizadas por grupos unifamiliares de baixa renda. Estas atividades se davam com o objetivo de obtenção de renda e como alternativa de emprego, quando não de sobrevivência e de manutenção de um modo de vida.

O relatório designa que muitos dos produtores viam a prática agrícola como a única forma de sobrevivência para si, uma vez que estavam acostumados a trabalhar com aquelas atividades, que já realizavam antes de vir morar na cidade. Os

mais jovens, no entanto, tendiam a procurar por outros ofícios, não pela falta de interesse em relação à agricultura, mas pela ausência de apoio à atividade e consequente incerteza em relação ao trabalho.

No que concerne às formas de organização produtiva, o CEARAH Periferia (1997) levantou uma pequena quantidade de experiências comunitárias ou multifamiliares. As poucas experiências de cunho comunitário que foram identificadas eram, geralmente, iniciativas governamentais. A ausência de experiências comunitárias foi evidenciada também pela pouca apropriação do tema por ONGs, organizações de base e movimentos sociais, que pareciam não enxergar na atividade reais vantagens ou objetivos atraentes. Os institutos de pesquisa e universidades também se encontravam relativamente ausentes e distantes dessa realidade. De fato, até hoje é difícil identificar, em Fortaleza, a existência de grupos, organizações e associações que pautem a Agricultura Urbana e Periurbana, o que leva a compreender que o ator mais ativo nesse processo é a própria família, que se mobiliza, pensa e executa a atividade por conta própria.

Considerando o universo do Censo Agropecuário (2017), os dados revelam que 32% dos produtores dos E.A. de Fortaleza são analfabetos<sup>26</sup>. Este é um dado bastante revelador, quando se leva em conta que a taxa de analfabetismo de Fortaleza, segundo o IBGE (2010), equivale a apenas 6,6% da população. Pode-se considerar, assim, que as atividades agropecuárias são uma ocupação que, de certa forma, concentra e ocupa parte relevante dos indivíduos analfabetos da cidade.

O Censo Agropecuário (2017) confirma também o perfil familiar da produção de Fortaleza, apontando que em 94,67% dos estabelecimentos existe pessoal com laços de parentesco com o produtor<sup>27</sup>. Por outro lado, revela também que boa parte destes estabelecimentos contam, também, com pessoal extra sem laços de parentesco, situação de 40,57% dos EA do município. Em comparação com os demais municípios da RMF, Fortaleza é o município que apresenta maior porcentagem de pessoal sem laços de parentesco com o produtor.

Isto pode sinalizar que em Fortaleza, embora a produção familiar seja uma realidade, ela já começa a integrar, também, relações de trabalho não familiares, o que mostra, por sua vez, que a produção de Fortaleza pode ter um caráter mais

---

<sup>26</sup> No apêndice E podem ser encontradas as tabelas que apresentam este e outros dados que serão apresentados a seguir de forma sistematizada.

<sup>27</sup> Estes dados se encontram apresentados em tabelas sistematizadas no apêndice E.

comercial do que no restante dos municípios da RMF. Com isso, não se pode referir à agricultura de Fortaleza apenas como de base familiar e para fins de subsistência, pois esta demonstra possuir algumas variações e complexidades.

#### **3.2.4. Forte caráter comercial da produção de Fortaleza**

Entre o pessoal sem parentesco contratado nos estabelecimentos de Fortaleza, 95,92% é permanente. Este dado é bastante diferente dos demais municípios da RMF, que possuem uma maior porcentagem de pessoal temporário. Além disso, em Fortaleza, em apenas metade dos EA o dirigente do estabelecimento reside no mesmo. Para a RMF, este valor é de 77%<sup>28</sup>. Isto reforça o entendimento de que os estabelecimentos produtivos de Fortaleza se distanciam da tradicional produção familiar, na qual a produção geralmente se dá nas terras do próprio produtor.

O trabalho do CEARAH Periferia (1997) já sinalizava uma predominância de experiências com finalidade comercial, apontando que a ocorrência de cultivos de subsistência era pequena. Uma exceção apontada pelo estudo foi o caso das Farmácias Vivas, nas quais a finalidade principal da produção era a transformação dos produtos *in natura* em cosméticos ou medicamentos.

Segundo o Censo Agropecuário (2017), 90% dos estabelecimentos de Fortaleza visa a comercialização, valor muito diferente para a RMF (36,23%), que parece apresentar uma produção muito voltada para consumo próprio. Já em Fortaleza, a produção destinada ao consumo próprio representa apenas 9,02% dos estabelecimentos, corroborando com a conclusão do CEARAH Periferia (1997), apresentada no parágrafo anterior. O Censo revela, ainda, que 75% dos EA de Fortaleza têm a produção como principal fonte de renda, novamente um valor muito superior à média da RMF, de apenas 19%, e do Ceará, 24%<sup>29</sup>. Este dado, por sua vez, além de reforçar a importância econômica das atividades para a capital, desmistifica a ideia comum que enxerga as atividades agrícolas no urbano como ocupação secundária ou de lazer.

A importância do fator comercial da produção de Fortaleza também leva a entender que a visão da AUP meramente como resquício ou manutenção de um modo de vida rural não é totalmente verdadeiro, uma vez que essas atividades agrícolas em

---

<sup>28</sup> Estes dados se encontram apresentados em tabelas sistematizadas no apêndice E.

<sup>29</sup> Estes dados se encontram apresentados em tabelas sistematizadas no apêndice E.

Fortaleza apresentam características tão diferentes dos demais municípios, que são, conforme já apresentado, essencialmente rurais.

Assim, pode-se inferir que as atividades agrícolas, uma vez que inseridas no contexto urbano, são influenciadas pela lógica urbana. No caso de Fortaleza, essa influência parece levar essas atividades a obterem uma maior importância comercial. Provavelmente, o retorno financeiro e a extração de renda desta atividade é uma condição importante para a sua manutenção na cidade, um fato que, sem dúvidas, leva a uma outra relação entre produtores, terra e trabalho. Estes dados e conclusões são um convite à pertinente reflexão, já apresentada anteriormente: a de não se excluir a possibilidade da existência de arranjos mais comerciais e complexos e menos familiares dentre as atividades agrícolas no meio urbano.

### ***3.2.5. As dificuldades enfrentadas pelos produtores***

É evidente que os espaços produtivos em solo urbano e periurbano atravessam uma série de dificuldades, conforme já foi comentado neste e em capítulos anteriores. A grande questão que se coloca é sempre a noção que se tem, no âmbito da gestão urbana, da incompatibilidade entre usos agrícolas e urbanos. Esta concepção provoca uma série de consequências prejudiciais para os espaços produtivos urbanos, como a falta de amparo institucional e financeiro, o escasso acesso a assessoria técnica, a condição informal da terra, a dificuldade de acessar mercados e a indefinição em relação aos tributos.

Uma vez que parte considerável das experiências é realizada por produtores e famílias de baixa renda, estes realizam sua produção, geralmente, de forma precária. O CEARAH Periferia (1997) identificou, em seu levantamento, que era comum a utilização de água de baixa qualidade, com altos graus de salinidade, geralmente oriunda de poços, a qual necessitava de tratamento para ser utilizada. O levantamento revelou, ainda, que a maior parte das experiências fazia uso de ferramentas e métodos rudimentares.

A maioria das experiências produtivas visitadas pelo CEARAH Periferia (1997) não apresentava planejamento da produção que levasse em conta questões como as demandas do mercado, o aprimoramento da produção, a melhoria da produtividade ou o controle do padrão de qualidade. Esta realidade limitava significativamente a qualidade da produção, além de diminuir o rendimento dos

produtores. Identificou-se também a dificuldade das famílias em realizarem um esquema de comercialização bem definido, bem como de organizar a gestão da produção. Para os autores, a falta de controle sobre os gastos acarretava, para os produtores, muito trabalho, perdas de produção e pouca renda.

Observou-se, ainda, que pouco havia, entre as hortas, uma preocupação com o aproveitamento e a eliminação de resíduos. A maioria dos produtores realizava compra de adubo ou fertilizantes, sem vincular à produção experiências de compostagem, o que baixava ainda mais o rendimento dos produtores. Levando em conta os dados do Censo Agropecuário (2017), que apontam a alta incidência de gastos com adubos e corretivos, esta permanece sendo uma realidade do produtor<sup>30</sup>.

Nesse sentido, a oferta de assessoria técnica seria importante para aprimorar estas questões e ajudar a potencializar estas atividades, cujas técnicas são produto basicamente do empirismo e da experiência própria do produtor. Contudo, a falta de assessoria técnica foi um assunto extremamente comentado ao longo do percurso do trabalho, em entrevistas, pesquisas bibliográficas, dados levantados, etc. Segundo o Censo Agropecuário (2017), 97,13% dos EA em Fortaleza declarou não receber nenhuma assistência técnica, seja através de ONGs, cooperativas, empresas ou do Governo<sup>31</sup>. Sem dúvidas isto se deve à ausência de arranjos institucionais efetivos que reconheçam devidamente as atividades agrícolas em meio urbano, possibilitando, assim, a realização de programas de fomento e apoio em parceria com entidades como a EMBRAPA e a EMATER, que oferecem assistência técnica rural.

Outras fragilidades e consequências disto foram observadas a partir de outros dados do Censo Agropecuário (2017). Embora, conforme já apresentado, a produção em Fortaleza tenha um cunho comercial muito mais forte do que nos demais municípios da RMF, nenhum produtor em Fortaleza possui DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF)<sup>32</sup>. A emissão do DAP a agricultores urbanos seria uma maneira de garantir o acesso dos agricultores aos mercados institucionais, o que seria muito importante para o desenvolvimento da AUP.

---

<sup>30</sup> Estes dados podem ser consultados em formato de tabelas sistematizadas no apêndice E.

<sup>31</sup> Estes dados podem ser consultados em formato de tabelas sistematizadas no apêndice E.

<sup>32</sup> A Declaração de Aptidão ao PRONAF garante o acesso dos pequenos agricultores a políticas públicas como o PRONAF, o Programa de Aquisição de Alimentos, Merenda Escolar e outros. Até muito recentemente, o PRONAF só poderia ser concedido a agricultores rurais. Desde o Plano Safra de 2017, assegura-se que os agricultores urbanos também podem acessar o DAP; entretanto, até o momento, não se tem informações sobre a efetivação desta decisão. Os dados referentes a esta informação podem ser consultados em formato de tabelas sistematizadas no apêndice E.

Tabela 6 – Condição legal das terras dos Estabelecimentos Agropecuários (E.A.) da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), por município, em quantidade (qtd) e área<sup>33</sup>

Município	Terras próprias		Concedidas por órgão fundiário		Arrendadas de terceiros em poder do produtor		Título de parceria em poder do produtor		Regime de comando		Terras ocupadas	
	Qtd	Área	Qtd	Área	Qtd	Área	Qtd	Área	Qtd	Área	Qtd	Área
<b>Ceará</b>	<b>69%</b>	<b>80%</b>	<b>6%</b>	<b>5%</b>	<b>10%</b>	<b>2%</b>	<b>9%</b>	<b>3%</b>	<b>15%</b>	<b>8%</b>	<b>4%</b>	<b>2%</b>
<b>RMF</b>	<b>76%</b>	<b>82%</b>	<b>5%</b>	<b>6%</b>	<b>11%</b>	<b>9%</b>	<b>4%</b>	<b>2%</b>	<b>12%</b>	<b>4%</b>	<b>9%</b>	<b>3%</b>
Aquiraz	91%	85%	0%	0%	1%	2%	0%	3%	6%	10%	6%	3%
Cascavel	71%	70%	11%	20%	3%	3%	11%	5%	3%	1%	6%	2%
Caucaia	69%	77%	-	0%	36%	1%	7%	4%	55%	0%	33%	0%
Chorozinho	72%	56%	9%	19%	0%	-	14%	8%	0%	-	17%	17%
Eusébio	87%	88%	6%	4%	6%	4%	1%	-	-	-	1%	-
<b>Fortaleza</b>	<b>57%</b>	<b>53%</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>25%</b>	<b>16%</b>	<b>0%</b>	<b>-</b>	<b>15%</b>	<b>31%</b>	<b>0%</b>	<b>-</b>
Guaiúba	45%	96%	6%	7%	42%	4%	2%	0%	1%	1%	4%	1%
Horizonte	95%	97%	0%	-	2%	-	2%	1%	3%	0%	11%	2%
Itaitinga	94%	96%	1%	0%	0%	0%	3%	0%	1%	0%	2%	3%
Maracanaú	38%	86%	36%	10%	7%	1%	2%	0%	1%	-	16%	2%
Maranguape	65%	66%	1%	0%	25%	25%	4%	2%	16%	6%	2%	1%
Pacajus	82%	90%	0%	-	3%	2%	16%	4%	0%	0%	17%	4%
Pacatuba	82%	91%	2%	0%	0%	0%	4%	0%	9%	5%	4%	4%
Paracuru	83%	74%	0%	-	13%	3%	0%	-	13%	12%	4%	10%
Paraipaba	90%	96%	5%	2%	4%	1%	0%	-	3%	0%	1%	0%
Pindoretama	70%	44%	-	-	0%	1%	1%	1%	2%	1%	28%	10%
S. G. Amarante	81%	69%	0%	-	18%	11%	2%	0%	18%	13%	5%	7%
S. Luís Curu	44%	58%	47%	37%	1%	2%	-	0%	30%	4%	2%	0%
Trairi	89%	86%	8%	7%	8%	2%	0%	0%	10%	5%	0%	0%

Fonte: IBGE (2017).

A questão fundiária também se coloca como um grande desafio. No Censo Agropecuário (2017), conforme apresentado na tabela 6, foi levantado que apenas 56% dos estabelecimentos de Fortaleza realizavam suas atividades em terras próprias, porcentagem menor do que a média da RMF (75%). Este dado, juntamente com o dado que revela a alta porcentagem dos estabelecimentos de Fortaleza (24,59%) em terrenos arrendados de terceiros, mostra a questão da terra como uma

<sup>33</sup> A soma das variáveis desta tabela, no caso de muitos municípios, não totaliza 100%. Isso acontece porque, segundo o levantamento do IBGE, um mesmo Estabelecimento Agropecuário pode ter mais de uma condição legal de suas terras. Por exemplo, um Estabelecimento Agropecuário pode ter metade de suas terras em situação de arrendamento, e outra metade ocupada em uma área anteriormente abandonada.

problemática maior na capital cearense, onde boa parte dos agricultores urbanos não realiza suas práticas em terras próprias.

Dentro da questão fundiária, o fato de se tratar de um solo urbano é central, uma vez que o preço e o valor da terra (de uso e de troca) são superiores em área urbana em relação à área rural. O maior valor da terra urbana, bem como as flutuações no seu preço devido aos processos de especulação, faz com que seja ainda mais difícil que os produtores consigam acessá-la ou manter suas práticas, no caso do arrendamento.

Por um lado, o arrendamento poderia auxiliar no estabelecimento da AUP em áreas urbanas sem uso, garantindo sua função produtiva e seu uso. Entretanto, isto só seria efetivamente benéfico caso fossem praticados valores aceitáveis e compatíveis com a produtividade das hortas. Isto não foi a situação observada pelo CEARAH Periferia (1997), que identificou o arrendamento como um empecilho para as famílias produtoras. A maioria das experiências que se mantinham em situação de arrendamento eram realizadas em terras pouco valorizadas, comprovando que o alto valor da terra inviabiliza a realização da AUP.

Os dados do Censo Agropecuário (2017) revelam, por fim, que mais de 95% dos produtores dos EA de Fortaleza não são associados a nenhum tipo de cooperativa ou entidade de classes<sup>34</sup>. Segundo o CEARAH Periferia (1997), a forte concorrência entre as hortas existentes foi uma explicação encontrada para a falta de associativismo entre produtores.

Sem dúvidas, a ausência de formas de articulação, cooperação e solidariedade entre produtores de uma mesma localidade, ou mesmo da cidade como um todo, leva à ampliação das dificuldades enfrentadas pelos produtores, pois estes não encontram a devida mobilização para enfrentar seus obstáculos.

Com a existência de associações, cooperativas, redes, frentes de luta, enfim, formas de organização social e produtiva dos produtores, poderia-se promover articulações que fortalecessem um projeto de desenvolvimento da atividade, algo que não parece ter se modificado muito desde o que se encontrou na ocasião do levantamento do CEARAH Periferia (1997).

### **3.3. Experiências de grupos e organizações da sociedade civil**

---

<sup>34</sup> Estes dados podem ser consultados em formato de tabelas sistematizadas no apêndice E.



Compreendendo a importância das ações de organizações da sociedade civil como ações potencializadoras da AUP no território, fomentando, apoiando ou promovendo a atividade, buscou-se investigar mais a fundo iniciativas recentes que, se não trataram do tema da AUP de forma direta, dialogaram com ele através de temáticas paralelas. Estas experiências da sociedade civil englobam ações de ONGs, movimentos sociais, grupos de produtores, universidades e setor privado.

Para este estudo, foram escolhidas algumas iniciativas, ocorridas nas últimas décadas, que, embora sejam escassas, merecem ser destacadas. Estas experiências, praticamente em sua totalidade, enfrentaram uma grande dificuldade na continuidade de suas atividades, principalmente por possuírem uma forte dependência de recursos externos. Geralmente estas experiências possuem financiamento vinculado a projetos específicos e temporários, e, por essa razão, não conseguem manter as experiências agrícolas por muito tempo.

Os recursos financeiros para realização destas experiências são, principalmente no caso das ONGs, advindos de entidades internacionais de apoio, como fundações, institutos, centros de pesquisa, entre outros. Algumas delas tiveram financiamento de entidades governamentais locais ou federais.

O formato temporário das atividades e do seu financiamento, pode-se dizer, é o fator mais prejudicial para a continuidade das iniciativas para além do período dos projetos, já que as atividades de AUP requerem um apoio constante e perene. Assim, as dificuldades (principalmente financeiras) enfrentadas por esses grupos acabou fazendo com que suas ações fossem sempre bastante inconstantes e pontuais, não conseguindo alcançar uma escala de atuação mais ampla. De toda forma, foram experiências importantes nos seus contextos temporais e espaciais específicos.

### **3.3.1. A pesquisa do CEARAH Periferia**

A primeira iniciativa a ser destacada é a própria pesquisa realizada pela ONG CEARAH Periferia, em 1997. Produzida em um período no qual, de forma geral, o tema não era ainda tão difundido, esta experiência demonstra que a preocupação em relação ao tema da AUP não é de hoje.

O CEARAH Periferia é uma organização que nasce com o objetivo de assessorar os movimentos sociais e as comunidades organizadas de Fortaleza na

sua luta pelo direito à moradia, atuando através da realização de projetos de mutirões, da elaboração de construções alternativas de moradia, entre outras ações. Embora em um momento inicial tenha surgido para atender à questão habitacional de interesse social, o CEARAH Periferia passa a adotar uma visão mais abrangente da moradia, incluindo em seus projetos temáticas que potencializem o desenvolvimento econômico dessas populações, entendendo que o seu desenvolvimento econômico é um elemento importante na promoção de melhores condições de vida, portanto também na garantia do direito à moradia adequada.

Através do contato e da convivência entre técnicos e beneficiários dos projetos realizados, foi observado o hábito das famílias de manterem hortas ou espaços produtivos de forma espontânea, para fins de subsistência ou de geração de renda. Em cooperação com parceiros locais e internacionais, a ONG passa a integrar a AUP nos seus projetos. É nesse contexto que surge o interesse de realizar um estudo mais aprofundado sobre a temática da agronomia urbana, buscando levantar suas características na cidade de Fortaleza.

O relatório *Agronomia urbana em Fortaleza* traz o resultado do trabalho de alguns anos de pesquisa, empreendido por uma equipe de técnicos do CEARAH Periferia, que fez uma caracterização da atividade na cidade à época. Segundo a entrevistada A<sup>35</sup>, que participou ativamente do processo de trabalho, a equipe responsável pelo projeto foi constituída através de uma complexa rede de relações que a ONG teceu. Entre os atores envolvidos, havia representantes de instituições de ensino (UFC e Escola Técnica do Ceará, atual IFCE), técnicos e peritos de diversas áreas e instituições, desde a Prefeitura de Fortaleza, com a qual a ONG mantinha alguns trabalhos, até organizações internacionais (entre as quais se destaca o IRDC, organização responsável pelo financiamento do projeto).

Também de acordo com a entrevistada A, a articulação com os atores internacionais supracitados, principalmente com a instituição canadense IRDC, teve um papel muito importante, não apenas por ter viabilizado financeiramente o projeto, mas também por ter acarretado a troca de experiências e saberes, equiparando a experiência local com outras experiências até mesmo fora de país, e permitindo compreender a realidade de Fortaleza dentro de contextos mais amplos.

---

<sup>35</sup> A é ex-integrante da ONG CEARAH Periferia, que foi entrevistada por esta pesquisa, em formato remoto, no dia 23 de março de 2020. O roteiro da entrevista semiestruturada pode ser encontrada no apêndice C.

A experiência desta pesquisa pode ser considerada uma importante referência na pesquisa sobre a AUP em Fortaleza, por ser, possivelmente, um dos primeiros registros de caráter técnico e sistemático sobre a temática. O trabalho se debruçou sobre a realidade da produção agrícola na cidade à época, através de levantamentos de dados primários, mapeamentos, visitas, questionários, coletas de dados, e, assim, sem dúvidas, contribuiu para trazer alguma visibilidade sobre a temática em uma época em que ainda era relativamente desconhecida.

Além dos processos que envolveram a realização da pesquisa em si, o trabalho provocou uma movimentação local importante em torno do tema. Fez parte do escopo das suas atividades, no formato de pesquisa-ação, a realização de espaços de formação e discussão sobre o tema junto à sociedade civil.

Segundo A, outro efeito importante resultante deste trabalho foi a tentativa de formulação de algumas políticas municipais e estaduais junto aos atores responsáveis. Isto foi possível graças à articulação que a ONG já possuía com os governos estadual e local, por meio de outros projetos.

### ***3.3.2. O Laboratório de Agricultura Urbana e o trabalho com mulheres no Conjunto Palmeiras***

Como segundo momento, destaca-se o trabalho com mulheres realizado no Conjunto Palmeiras pela Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras (ASMOCOP), no início dos anos 2000.

A ASMOCOP é uma Organização da Sociedade Civil com fins comunitários formada por moradores do Conjunto Palmeiras, bairro periférico de Fortaleza ocupado majoritariamente por famílias de baixa renda, que sofrem até hoje com carência de infraestrutura urbana, altos índices de pobreza e fome. A ASMOCOP tem sido historicamente responsável por uma série de conquistas sociais do bairro e de seus moradores. Algumas das suas principais contribuições se deram através do Banco Palmas, banco solidário que criou uma moeda alternativa de circulação dentro do bairro, a Palma. Foi também através do Banco Palmas, que, em 2000, desenvolveu-se no bairro uma experiência inicialmente denominada de Incubadora Feminina, a qual deu origem a uma iniciativa interessante de AUP.

A Incubadora Feminina foi um projeto que pousou o seu olhar sobre mulheres do bairro em situação de vulnerabilidade social, principalmente aquelas que

eram chefes de família. Através desse projeto, o Banco Palmas fornecia crédito para que elas conseguissem criar um empreendimento produtivo próprio, diminuindo trâmites burocráticos e fornecendo assistência técnica. Observando que existia no bairro uma cultura de manter quintais produtivos, foi priorizado o fomento para a criação de hortas destinadas à produção de alimentos. Havia uma pré-disposição muito favorável ao desenvolvimento desse projeto no bairro, uma vez que parte considerável da sua população era originária do campo e tinha alguma experiência com a atividade agrícola.

Assim, a iniciativa se tornou uma estratégia de desenvolvimento econômico local e de combate à fome e à insegurança alimentar para essas mulheres, suas famílias e para o bairro como um todo, já que, além de providenciar alimentos para a subsistência, a produção excedente podia ser comercializada dentro do bairro. Os espaços de produção eram os próprios quintais das mulheres produtoras, que, embora fossem de tamanho reduzido, pelo fato de estarem inseridos nas suas casas, davam a elas maior autonomia.

Além do crédito individualizado disponibilizado às beneficiárias, foram realizados seminários, capacitando tanto os integrantes do Banco Palmas quanto a população no geral nos temas da agroecologia, compostagem, nutrição, propriedades das plantas medicinais, hábitos alimentares, entre outros temas perpendiculares à AUP.

Posteriormente, foi criado um espaço anexo ao Banco que foi denominado de Laboratório de Agricultura Urbana. Este se tornou um espaço da Associação destinado à realização de pesquisas, oficinas e capacitações de Agricultura Urbana, mas também um espaço de produção e experimentação com espécies hortícolas, medicinais, entre outras. (FOGUEL, 2009; SEGUNDO, 2002)

O componente de gênero foi central nessa experiência, que tinha como foco o trabalho com mulheres, entendendo que estas, dentro do seu processo de empoderamento, principalmente através do aumento de sua independência financeira, poderiam sair da situação de vulnerabilidade que era tão comum no bairro.

Algumas dificuldades técnicas ao longo do projeto foram detectadas por Segundo (2002), como a inadequação de alguns terrenos para a prática, a dificuldade de acompanhamento técnico e o alto preço de insumos para a produção, como o adubo. Provavelmente devido a essas dificuldades, bem como outros prováveis obstáculos, como o fim do financiamento do trabalho, o projeto não conseguiu manter

continuidade depois de algum tempo. De qualquer forma, foi uma iniciativa precursora bastante importante na cidade, e que trouxe muitos resultados positivos para as mulheres do bairro.

### **3.3.3. O Núcleo de Ensino e Pesquisa em Agricultura Urbana da Universidade Federal do Ceará**

A seguir, tem-se o Núcleo de Ensino e Pesquisa em Agricultura Urbana (NEPAU), que é, hoje, um espaço de referência no tema da AUP em Fortaleza. Vinculado ao Curso de Agronomia da UFC, o NEPAU tem como objetivo capacitar indivíduos e grupos interessados pela temática da Agricultura Urbana, tanto do meio acadêmico quanto no meio externo, para a população em geral.

Nesse sentido, suas principais ações são: a realização de cursos e oficinas e a participação em eventos variados, onde são abordados temas como a produção de plantas medicinais, agricultura em pequenos espaços, produção de mudas de plantas nativas da caatinga, produção de composto orgânico e arborização urbana. Também faz parte de suas atividades a realização de pesquisas dentro dos temas anteriormente destacados, o que faz com que se configure como um espaço de experimentações técnicas e tecnológicas, portanto, de produção de conhecimento voltado para o desenvolvimento da AUP.

Algumas de suas ações são levadas a cabo através de parcerias internas e externas à UFC, como, por exemplo, com o SESC e com a Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Governo do Estado, órgão parceiro do NEPAU, que participa ativamente de eventos, como as Feiras de Agricultura Familiar.

O fato de ser um espaço aberto para o público, assim como o fato de atuar em parcerias, faz com que o NEPAU tenha uma forte potencialidade enquanto lócus de multiplicação da AUP, bem como de articulação e reunião de diferentes atores de interesse.

Para o entrevistado B<sup>36</sup>, o NEPAU é uma estrutura pensada para servir de apoio para atividades de Agricultura Urbana em Fortaleza, o que mostra sua potencialidade como uma espécie de centro de assistência técnica de AUP.

---

<sup>36</sup> Entrevista realizada com o professor responsável pelo NEPAU, na sede do Núcleo, no dia 14 de março de 2019. O roteiro da entrevista semiestruturada pode ser encontrada no apêndice C.

Seu professor coordenador, Marcos Esmeraldo, é um entusiasta da temática, e tem investigado a AUP dentro da área de estudos da agronomia há algum tempo. Dentro e fora do NEPAU, tem sido um ator dedicado a ações de Agricultura Urbana em Fortaleza, também participando de parcerias com outras instituições, como o Instituto Joazeiro, que será apresentado a seguir.

#### ***3.3.4. As iniciativas do Instituto Joazeiro: vinculando agricultura, alimentação e tecnologia***

O Instituto Joazeiro é uma ONG de Fortaleza que atua com comunidades através de projetos que objetivam a promoção do desenvolvimento sustentável social, econômico e ambiental, envolvendo os temas da alimentação saudável, energias renováveis e água. Surge no início dos anos 2000 e carrega experiências, desde então, com alguma constância.

Uma das primeiras foi o projeto dos Centros de Referência em Agricultura Urbana Sustentável e Alimentação Sustentável, no qual foi possível trabalhar com todos os temas anteriormente citados. Estes Centros, instalados em diferentes comunidades, foram espaços de produção agrícola (de legumes e hortaliças) para usufruto da população, cuja água para cultivo era bombeada por poços com o uso da energia solar. Também fazia parte deste projeto a realização de uma série de capacitações, voltadas para os temas da agricultura praticada em espaços urbanos, da produção de energia solar, e também das formas de preparo e conservação dos alimentos cultivados, de forma a realizar o aproveitamento integral dos nutrientes dos alimentos. Por essa razão, algumas das experiências deste projeto contaram também com espaços de cozinha-escola. Esta iniciativa foi um dos projetos de maior destaque do Instituto, tendo sido até mesmo certificado pela Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social de 2009.

Em alguns casos, neste projeto e em projetos posteriores do Instituto, a produção agrícola implantada nas comunidades se voltou não para a alimentação, mas para a produção de espécies medicinais com efeitos terapêuticos. Nestes casos, também foi incorporado dentro do escopo das atividades a preparação de medicamentos caseiros, que eram distribuídos para as comunidades a baixo custo ou ofertados a postos de saúde próximos.

Os projetos do Instituto Joazeiro ocorreram em diferentes áreas da cidade, através da parceria com associações ou organizações locais. Em Fortaleza, houve experiências nos bairros Pici, Parangaba, Jacarecanga e Pirambu, e fora de Fortaleza, em São Gonçalo do Amarante e em Horizonte. Em alguns dos casos mais bem sucedidos, os alimentos produzidos eram disponibilizados às escolas, onde eram utilizados para a alimentação escolar. Atuar em parceria com associações ou entidades de interesse comunitário foi uma escolha do Instituto, apostando em levar suas iniciativas para contextos nos quais haveriam maiores possibilidades de continuidade das ações, através destas organizações.

Segundo a entrevistada C<sup>37</sup>, as experiências se revelaram, em sua maioria, bem sucedidas, principalmente devido à predisposição e à aptidão da população para esse tipo de trabalho. Uma conclusão da entrevistada, em reflexão sobre as experiências do Instituto, é que a população possui uma familiaridade, uma desenvoltura e uma apropriação muito grande com a prática agrícola. Por isso, ela considera a prática como uma forma importante de valorização da cultura popular, através do resgate das ervas medicinais, dos chás e dos lambedores.

Por outro lado, a mesma lamenta que a maioria das experiências não conseguiu se manter após o final dos projetos do Instituto. Entre as razões para isso, aponta que a principal é o fato de as pessoas beneficiárias não terem um retorno financeiro que viabilize a continuidade do trabalho, que não pode ser uma atividade voluntária. Para ela, é necessário se desenvolver estratégias que consigam manter os projetos a longo prazo, como a disponibilização de empréstimos, benefícios e assistência técnica qualificada aos produtores.

Mais uma vez, é constatada, portanto, a falta de continuidade dos projetos como maior obstáculo para o desenvolvimento das atividades. Somam-se a isso outras dificuldades internas da ONG, segundo a entrevistada C, como a dificuldade financeira em manter quadro de funcionários permanentes, com vínculo empregatício, o que inviabiliza a autosustentabilidade da própria organização.

As experiências do Instituto foram, em sua maioria, financiadas por fundações nacionais e internacionais. Algumas delas tiveram apoio financeiro do Governo Federal, principalmente à época do Programa Fome Zero na Gestão Lula (2003-2010). A Prefeitura de Fortaleza, segundo a entrevistada C, demonstrou pouco

---

<sup>37</sup> Entrevista realizada em 31 de janeiro de 2020 com a coordenadora atual do Instituto Joazeiro. O roteiro da entrevista semiestruturado pode ser encontrado no apêndice C.

interesse em atuar conjuntamente com a organização. Para ela, de forma geral, há uma omissão do governo em relação às ações de fomento à AUP, pois considera que este trabalho de fomento deveria ser atribuição do governo, realizado com investimento e dedicação contínuas.

Refletindo sobre a atual situação institucional da AUP, a entrevistada afirma que o panorama é de que haja cada vez menos apoio a esse tipo de iniciativa, dificultando a ação de organizações como o Instituto Joazeiro. Já tendo contado com recursos federais de programas nacionais, hoje a situação do Instituto é de extrema dificuldade financeira, um reflexo de um panorama institucional de escassez de recursos e falta de interesse nesse tipo de iniciativa.

Além dos projetos que desenvolveu, o Instituto Joazeiro atuou também em espaços de articulação e discussão sobre os temas com os quais trabalha, como o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) Fortaleza. Para a entrevistada C, o CONSEA foi um importante espaço de discussão das potencialidades e dificuldades relativas ao tema da SAN, e, embora não fosse voltado à AUP em si, tratava de temas bastante relacionados ao tema.

### **3.3.5. As Farmácias Vivas e o incentivo às hortas medicinais**

Conforme observado por alguns estudos, como os do CEARAH Periferia (1997) e de Santandreu e Lovo (2007), as hortas medicinais ou, como também são chamadas, Farmácias Vivas (FV), são uma iniciativa agrícola de grande importância em Fortaleza, cuja atividade se mantém com alguma continuidade, se comparadas às demais iniciativas anteriormente apresentadas. Consistem, em linhas gerais, em espaços de produção de espécies agrícolas medicinais para fins de uso em fitoterapia. Algumas das FV abrigam também, além da produção agrícola em si, etapas posteriores de beneficiamento e preparo de medicamentos.

Em Fortaleza, o projeto Farmácia Viva foi concebido de forma pioneira, através de um projeto da UFC realizado ao final dos anos 1980 e início dos 1990, que tinha como objetivo atender a demandas de saúde primária de comunidades precárias, que não tinham acesso aos serviços públicos de saúde. (SANTOS; FONSECA, 2012) Posteriormente, através da sensibilização de gestores públicos, o projeto passou a ter apoio institucional através de parcerias, nas quais a universidade recebia apoio nas suas ações e nos seus estudos vinculados ao tema.



Rapidamente, esta experiência se tornou referência no Ceará e em todo o país. Nas últimas décadas, as Farmácias Vivas têm sido reconhecidas enquanto importantes mecanismos de atenção primária à saúde, sendo inclusive integradas na estruturação de algumas políticas públicas de saúde. (RUFINO *et al.*, 2018) Hoje, a fitoterapia é regulamentada pela Anvisa, reconhecida e incorporada ao SUS, dentro das práticas integrativas e complementares de Atenção Básica à Saúde, através da Portaria nº 886, de 2010. Essa regulamentação criou parâmetros para a produção de fitoterápicos, como forma de garantir a produção com qualidade, segurança e eficácia. (SANTOS; FONSECA, 2012)

Além da produção de plantas medicinais e fitoterápicos, as Farmácias Vivas acabaram englobando uma série de outras atividades que reforçam o seu caráter multidimensional e que as caracterizam como práticas integrativas.

Uma dimensão importante das FV é o seu caráter educativo. Através de materiais informativos, oficinas de preparações caseiras, palestras, distribuições de mudas, entre outras ações, as FV ampliam o acesso da população não apenas ao uso das medicinais, mas também ao seu conhecimento e ao entendimento de suas propriedades. (SANTOS; FONSECA, 2012)

A Política Pública em Plantas Medicinais e Medicamentos Fitoterápicos traz em seu escopo uma preocupação em incluir, dentro do sistema produtivo das Farmácias Vivas, diversos atores, como os produtores familiares e as comunidades locais, entendendo que a produção de plantas medicinais e de fitoterápicos possui uma forte relação com as práticas populares e tradicionais. (RUFINO *et al.*, 2018)

Assim, mais um aspecto importante das Farmácias Vivas é o fato de que encerram a união do conhecimento científico com o conhecimento popular, dentro do qual o plantio de ervas medicinais sempre fez parte das práticas culturais das famílias do sertão. Esse conhecimento, preservado principalmente através das mulheres, que culturalmente mantêm o costume de manter quintais produtivos, é, assim, disseminado. Rufino *et al.* (2018), destacam, a esse respeito, que parte considerável dos sujeitos produtores das FVs tem sua origem no campo.

As Farmácias Vivas costumam ser implantadas em contextos espaciais de bastante vulnerabilidade e marginalidade social, áreas onde há maior demanda por equipamentos de saúde. Dentro dos bairros onde se inserem, é comum que as Farmácias Vivas acabem se configurando como espaços de referência também de reconexão com a natureza e de socialização. Em alguns exemplos, esses espaços

também realizam atividades complementares, como terapias holísticas, comunitárias, atividades de lazer, etc.

Assim, as FV são espaços de importância comunitária nos contextos onde se inserem. Nesse sentido, os atores sociais locais se tornam sujeitos centrais na preservação e continuidade das ações das FV, até mais do que os agentes públicos das políticas, que nem sempre se fazem presentes. Inclusive, para Rufino *et al.* (2018), um elemento essencial para o bom funcionamento das FV é justamente a pré-existência de organizações sociais e grupos locais fortes, como ONGs, universidades, escolas ou unidades de saúde.

As Farmácias Vivas em Fortaleza, de acordo com Rufino *et al.* (2018), passaram por momentos de maior e menor atividade, uma vez que, assim como outras iniciativas, dependem de financiamento externo, e muitas delas se encontram, atualmente, em fase de revitalização. Desde 2008, observa-se a extinção desses espaços, que, segundo os autores, hoje se resumem a cinco: Movimento Mulheres da Itaoca (bairro Parangaba), Projeto Quatro Varas (bairro Pirambu), Centro de Atenção Psicossocial (bairro Itaperi), Fundo de Apoio Comunitário (bairro Jangurussu), Universidade de Fortaleza (bairro Edson Queiroz), e Escola Profissionalizante Marvin (bairro Barra do Ceará). Estas FV mencionadas abrangem tanto espaços ligados a instituições de ensino quanto espaços geridos por organizações da sociedade civil.

A FV promovida pelo Movimento Mulheres da Itaoca foi uma das experiências mais bem sucedidas do projeto do Centro de Referência em Agricultura Urbana Sustentável do Instituto Joazeiro. Posteriormente ao final do projeto, o grupo se manteve ativo, conseguindo dar continuidade à sua atuação com apoio da UFC e da Prefeitura de Fortaleza, tendo esta última cedido o terreno de sua posse para desenvolvimento das atividades. Esta FV conta com uma horta e também com um espaço destinado ao beneficiamento das plantas e à fabricação de remédios caseiros, gerando ocupação e renda às pessoas envolvidas da produção, que são, em sua maioria, mulheres idosas de baixa renda. (RUFINO *et al.*, 2018)

Outra FV de Fortaleza que merece destaque é o Projeto Quatro Varas, criado pela ONG Movimento Integrado de Saúde Comunitária (MISMEC), no ano de 1987, no bairro do Pirambu. Trata-se de um amplo espaço produtivo dentro de uma das favelas mais densas da cidade de Fortaleza, possuindo também uma grande importância enquanto espaço livre e de convivência do bairro.

O Projeto Quatro Varas concentra uma série de terapias alternativas, dentre as quais os tratamentos fitoterápicos fazem parte. Nascido de parcerias entre universidade e sociedade civil, é um exemplo conhecido internacionalmente por suas atividades de Terapia Comunitária Integrativa. As espécies produzidas pelo equipamento, bem como seus medicamentos, são distribuídos nas Unidades de Saúde da Regional I.

Além da FV do Projeto Quatro Varas, a FV da Universidade de Fortaleza (UNIFOR) é a outra FV de Fortaleza que atende à demanda do SUS por fitoterápicos. Estas duas FV possuem, portanto, um papel central dentro do arranjo da política pública, por atenderem demandas não apenas locais, mas municipais. Muitas das FV recebem mudas oriundas do Horto Matriz da UFC, um ponto de apoio na disponibilização de mudas e também nas capacitações em relação ao cultivo e à produção de medicamentos. (RUFINO *et al.*, 2018)

As Farmácias Vivas são um bom exemplo de cooperação entre atores públicos, entidades da sociedade civil e beneficiários, na realização de ações de agricultura na cidade, beneficiando parcelas significativas de populações vulneráveis. Para além dos seus benefícios diretos, como a produção e consumo a baixo custo de plantas medicinais pelos sujeitos das FVs e seus beneficiários, as FV também acarretam nos benefícios indiretos já mencionados, como o processo de ensino-aprendizagem e a existência de espaços institucionais de referência dentro das comunidades, proporcionando ações coletivas de solidariedade e de bem estar.

Um desafio trazido por alguns autores que analisam as FV é a necessidade que os equipamentos têm de receber assessoria continuada, principalmente voltada para a produção, que hoje é insuficiente. Rufino *et al.* (2018) aconselham que haja, para isso, a incorporação de diretrizes e metodologias da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Apesar de se caracterizarem enquanto atividades de agricultura, é interessante observar que as Farmácias Vivas não fazem uso do termo Agricultura Urbana e Periurbana. De toda forma, são uma parte muito significativa das práticas encontradas na cidade, principalmente daquelas que se encontram em um estágio mais institucionalizado.

#### **4 CONFIGURAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO SÓCIO-ESPACIAL DOS ESPAÇOS PRODUTIVOS NO TERRITÓRIO DE FORTALEZA**

A seguir, serão apresentadas algumas características da AUP em Fortaleza a partir de uma perspectiva cartográfica sócio-espacial. Com ela, busca-se compreender em que locais e contextos da cidade a atividade toma forma, quais especificidades podem ser encontradas nas diferentes partes da cidade, quais suas características morfológicas e socioeconômicas, entre outras questões.

Responder estas perguntas auxilia não apenas a compreender a distribuição espacial da produção em si, mas, também, a delinear melhor um perfil do agricultor urbano em Fortaleza, já que diferentes bairros apresentam diferentes condições sócio-espaciais. Além disso, este estudo contribui para a criação de uma cartografia da produção agrícola em Fortaleza, uma demanda da agenda de pesquisa do tema, indicada pelo CEARAH Periferia (1997).

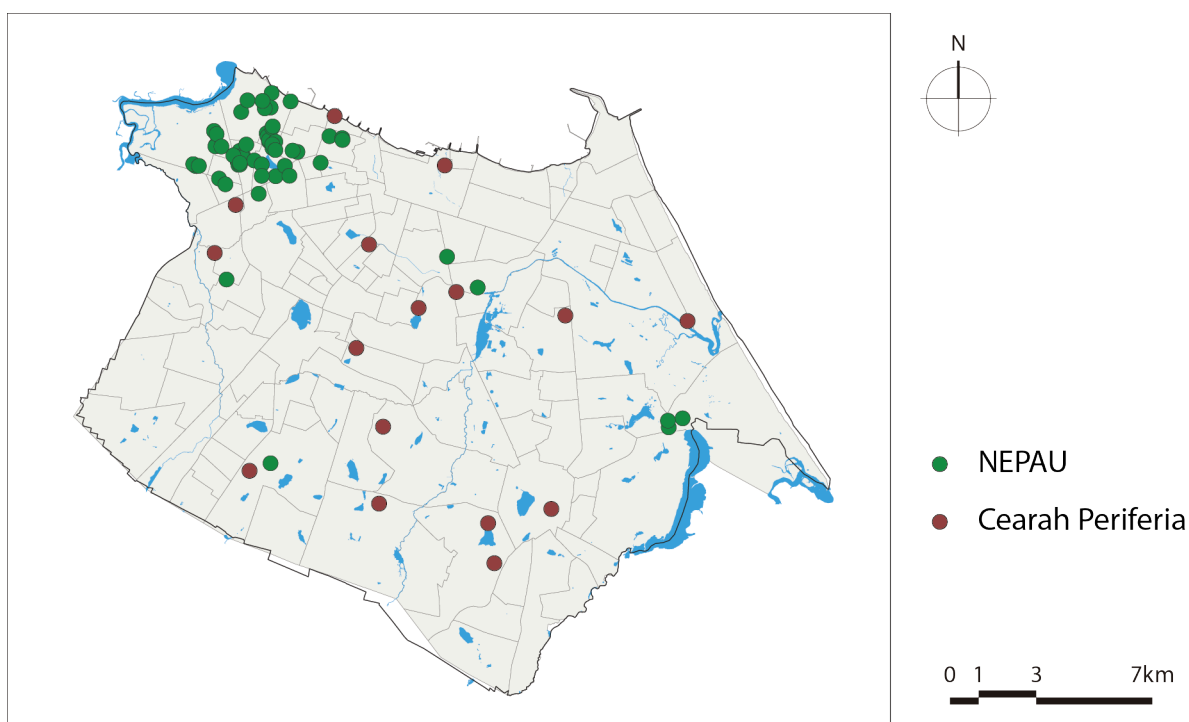
Este trabalho teve acesso a um cadastro de hortas de Fortaleza do Núcleo de Ensino e Pesquisa em Agricultura Urbana (NEPAU), datado do ano de 1972. O documento apontava como principais pontos de atividade agrícola na cidade de Fortaleza as regiões da Barra do Ceará e da Lagoa Redonda. Os dados colhidos e mapeáveis<sup>38</sup> do cadastro foram espacializados e podem ser observados no mapa 5. Embora este levantamento não possa ser considerado completo, pois provavelmente não ocorreu na cidade como um todo, traz sua contribuição como uma primeira expressão espacial da atividade em Fortaleza.

Mais de 20 anos depois, o trabalho do CEARAH Periferia (1997) também fez um levantamento de algumas experiências agrícolas em Fortaleza. Estas foram identificadas principalmente em regiões, à época, periféricas, não urbanizadas ou próximas a rodovias, em geral áreas de expansão urbana, periurbanas, de baixa densidade habitacional. Este mapeamento também se encontra representado no mapa 5.

Mapa 5 - Espaços de atividade agrícola em Fortaleza levantados pelo NEPAU (1972) e pelo CEARAH Periferia (1997)

---

<sup>38</sup> Nem todos os endereços presentes no cadastro puderam ser mapeados. Alguns apresentavam endereços inexistentes, outros não apresentavam endereço algum, apenas pontos de referência que não existem mais ou não foram possíveis de ser identificados. A maioria destes casos não-mapeáveis se localizavam na região da Lagoa Redonda, portanto, segundo o cadastro, a representatividade da região da Lagoa Redonda é ainda maior do que é mostrado no mapa 5.



Fonte: NEPAU (1972); CEARAH Periferia (1997).

Outros trabalhos acadêmicos indicam a emergência de atividades agrícolas em outros pontos da cidade. Gomes (2018) estuda a atividade em áreas de risco próximas a corpos d'água, em áreas periféricas na zona oeste da cidade, e Rodrigues (2012), por sua vez, mapeia algumas experiências na periferia leste.

Embora a AUP seja uma atividade extremamente versátil e sua localização não necessariamente seja determinada pela densidade demográfica da área, os dados reunidos previamente pela pesquisa já apontam que a realidade em Fortaleza é de uma atividade bastante associada às periferias da cidade, distante das áreas centrais. A seguir, serão apresentados alguns dados mais trabalhados, produtos do levantamento realizado por esta pesquisa.

#### 4.1. A concentração das práticas em áreas periféricas, por vezes periurbanas

Tabela 7 - Distribuição dos espaços produtivos (E.P.) mapeados pela pesquisa por Regional, em quantidade e área, em números absolutos (N.A.) e relativos (N.R.)

Regional	2009				2019			
	Quantidade de E.P.		Área de E.P. (m <sup>2</sup> )		Quantidade de E.P.		Área de E.P. (m <sup>2</sup> )	
	N.A.	N.R.	N.A.	N.R.	N.A.	N.R.	N.A.	N.R.
I	49	12,34%	89.665	4,59%	34	15,38%	58.706	5,65%
II	7	1,76%	9.090	0,47%	1	0,45%	402	0,04%
III	25	6,30%	30.641	1,57%	17	7,69%	31.813	3,06%
IV	23	5,79%	124.125	6,36%	7	3,17%	48.425	4,66%
V	65	16,37%	269.842	13,82%	30	13,57%	123.841	11,92%
VI	228	57,43%	1.429.417	73,20%	132	59,73%	775.433	74,66%
Total	397	100,00%	1.952.780	100,00%	221	100,00%	1.038.620	100,00%

Fonte: MARQUES, G. (2020)

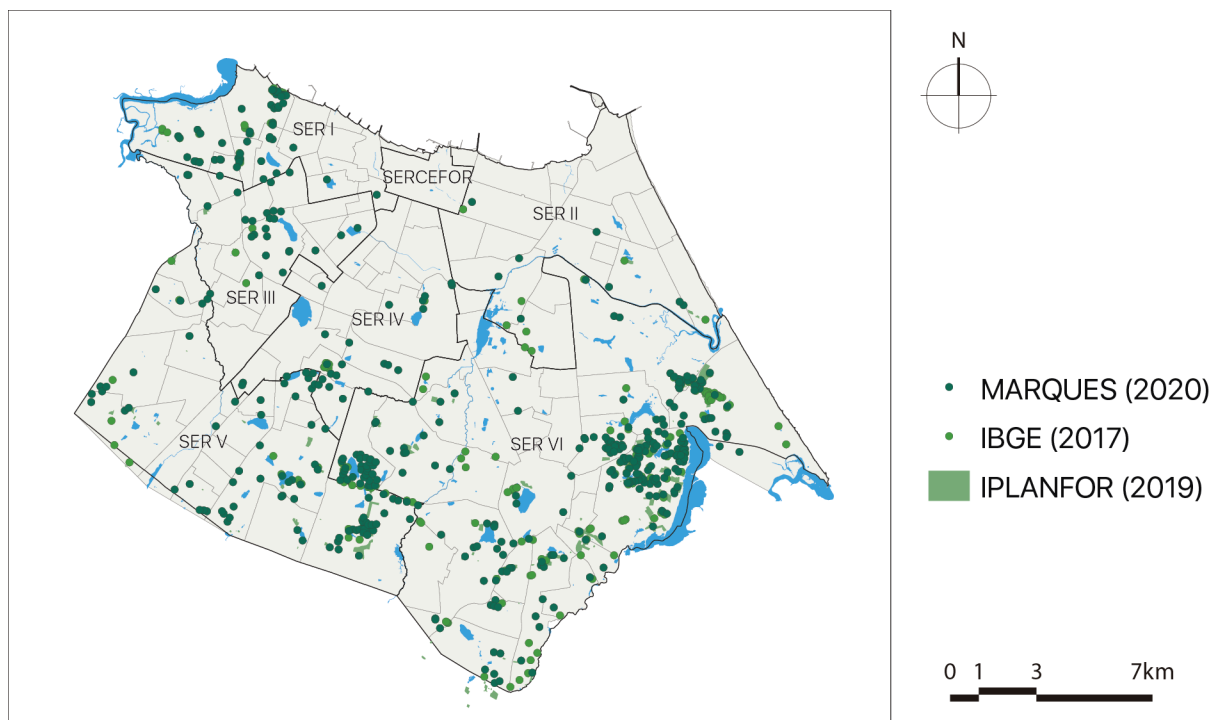
A tabela 7 apresenta a distribuição dos espaços produtivos<sup>39</sup> de Fortaleza que foram levantados por Regional. A Regional II, área que circunda o centro tradicional da cidade, possui uma pequena contribuição em relação ao total dos espaços produtivos. Já a Regional VI concentra a maior quantidade de espaços produtivos da cidade, principalmente em área, apresentando, no ano de 2009, 58% dos espaços produtivos de Fortaleza em quantidade, e 74% em área. Esta concentração é constatada não apenas no levantamento realizado pela pesquisa, mas também na base de dados do IBGE (2017) e do IPLANFOR (2019)<sup>40</sup>, expostos no mapa 6. Assim, fica claro que a maioria das atividades produtivas de Fortaleza,

<sup>39</sup> Considerou-se como espaços produtivos os pontos identificados como locais de produção agrícola no trabalho de mapeamento e levantamento de dados primários que foi explicado em detalhes na introdução do trabalho.

<sup>40</sup> No mapa 6 e em alguns outros que serão apresentados adiante, há uma sobreposição de dados de três fontes distintas: os dados primários levantados por esta pesquisa, os dados do Censo Agropecuário IBGE (2017) e os dados do IPLANFOR (2019). Estes últimos representam apenas espaços agrícolas mapeados pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza, disponibilizados na plataforma Fortaleza em Mapas. Os dados cartográficos utilizados do IBGE (2017) consistem em uma base de dados extra disponibilizada no site do IBGE, na qual foram mapeados os endereços dos Estabelecimentos Agropecuários (E.A.) visitados pelo órgão, cujas informações quantitativas levantadas são disponibilizadas para o recorte total do município nas tabelas oficiais. É importante esclarecer, mais uma vez, conforme explicado na introdução da dissertação, que os dados do IBGE (2017) e do IPLANFOR (2019) apresentados nos mapas finais deste documento não foram utilizados como base principal para a análise intraurbana e morfológica, pelo fato de que a pesquisa só teve acesso a estes dados ao final do trabalho, após o mapeamento que foi realizado. Ou seja, na fase de levantamento de dados primários, não havia disponibilidade de nenhuma fonte de dados cartográficos relativos aos espaços de produção de Fortaleza, e portanto toda a análise intraurbana e morfológica foi realizada a partir dos dados primários produzidos pela pesquisa. Embora as três fontes não tratem de universos e recortes temáticos necessariamente iguais (como no caso dos dados do Censo Agropecuário IBGE (2017), que englobam, além da produção agrícola, as atividades de pecuária e aquicultura), é interessante perceber que as áreas de concentração de pontos são bastante semelhantes nos três levantamentos. Por esta razão, e também pelo fato de que os dois levantamentos (IBGE e IPLANFOR) são dados de órgãos oficiais, considerou-se que seria relevante representar, nos mapas que serão apresentados ao longo deste trabalho, não apenas os pontos levantados pela pesquisa, mas também os que foram levantados por estes dois órgãos.

principalmente quando observado por área, encontram-se ausentes dos bairros centrais, concentrando em áreas mais periféricas e de ocupação menos densa.

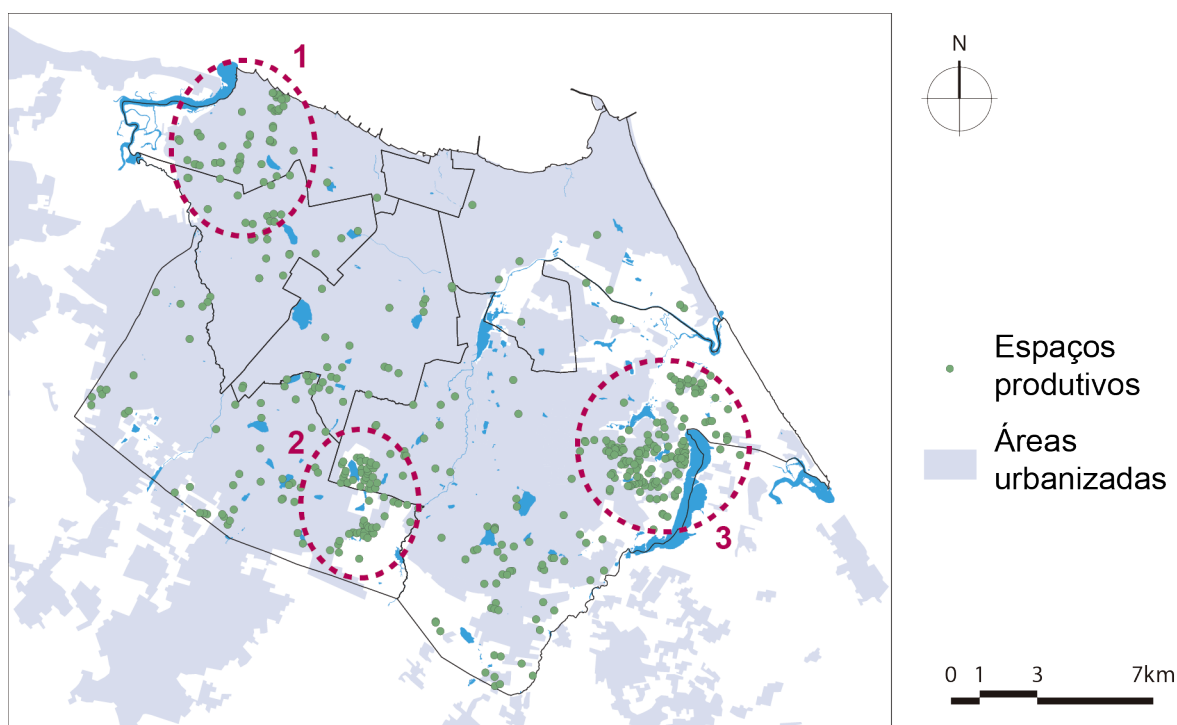
Mapa 6 – Distribuição espacial dos espaços produtivos de Fortaleza



Fonte: IBGE (2017); IPLANFOR (2019); MARQUES, G. (2020)

Embora se encontre espaços de produção espalhados em diversas periferias da cidade, é possível identificar concentrações em três pontos principais: em primeiro lugar, a região do extremo noroeste, onde se localizam, segundo Pequeno (2009), os bairros “operários” originais: Barra do Ceará, Vila Velha, Amadeu Furtado, etc; em segundo, a região sul, principalmente nas proximidades da Avenida “Perimetral” Costa e Silva, onde se encontra consideráveis faixas de terra desocupadas, nos bairros José Walter e Parque Dois Irmãos; e, em terceiro lugar, na região sudeste da cidade, também em áreas de baixa ocupação, com a grande presença de sítios, principalmente nos bairros Lagoa Redonda, Sapiranga e Sabiaguaba. As três regiões estão destacadas no mapa 7. Nas duas últimas regiões supracitadas, os espaços produtivos encontrados se distribuem nos limites das áreas urbanizadas da cidade, ou, poderia-se dizer, em áreas periurbanas, que apresentam fraca densidade de ocupação e populacional.

Mapa 7 - Áreas de concentração de espaços produtivos de Fortaleza



Fonte: IBGE (2010); MARQUES, G. (2020)

Mapa 8 – Espaços produtivos mapeados em área não parcelada no bairro Lagoa Redonda, Fortaleza



Fonte: Google Earth (2009).

Ao investigar a morfologia e o uso do solo, é possível perceber, nestas duas áreas, a indefinição em relação aos limites dos lotes, uma vez que apresentam uma



grande quantidade de terras não parceladas, como o exemplo trazido pelo mapa 8. Também são áreas de maior escassez de equipamentos e serviços urbanos. Por apresentarem maior disponibilidade de terras, compreende-se facilmente o fato de ser nestas áreas onde os espaços produtivos apresentam maior porte. Enquanto na Regional I, os espaços produtivos apresentam uma média de 0,18 ha, na Regional VI, a média é de 0,62 ha. Na cidade como um todo, essa média é de 0,49 ha.

Mapa 9 – Espaços produtivos mapeados em área consolidada urbanisticamente na Regional I, Fortaleza



Fonte: Google Earth (2009).

Embora haja uma concentração dos espaços produtivos em áreas periféricas, distantes do centro e, em geral, ocupadas por populações de menor poder aquisitivo, nem todas as áreas periféricas da cidade que concentram espaços produtivos podem ser consideradas, também, áreas periurbanas. A região noroeste, nas proximidades da Barra do Ceará, a primeira das três áreas identificadas como áreas de concentração de espaços produtivos, embora possa ser considerada periférica, por ser deslocada em relação ao Centro, não poderia ser considerada uma área periurbana, uma vez que apresenta um nível de consolidação urbanística bastante avançado, com altos índices de parcelamento do solo e uma considerável disponibilidade de serviços e equipamentos urbanos. Nesta região, os espaços produtivos apresentam um porte menor, além de estarem mais integrados à malha

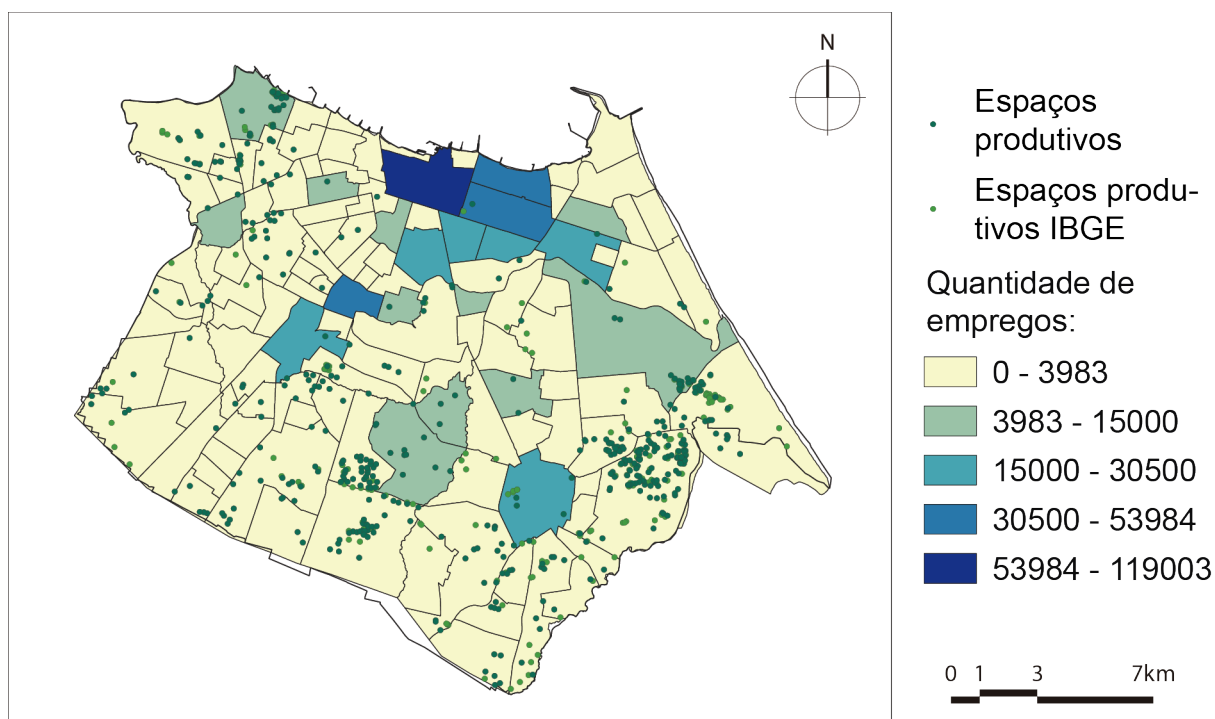
urbanizada, loteada, que apresenta uma alta capilaridade de vias e a grande presença de equipamentos e serviços urbanos, como pode ser observado no mapa 9.

O espaço periurbano de Fortaleza se faz importante, portanto, para a realização de AUP, concentrando maiores espaços produtivos em área. Ao mesmo tempo, por ser território de disputa, conforme a reflexão do início do capítulo 2, é, de certa forma, mais vulnerável à ocupação urbana. Assim, a farta disponibilidade de terras, ao mesmo tempo em que torna a atividade da AUP mais viável, acaba também se tornando um fator de ameaça para a continuidade da prática.

#### 4.2. A forte incidência de espaços produtivos em áreas de baixo IDH com população de baixa renda

A distância das atividades agrícolas de Fortaleza em relação às centralidades que concentram atividades secundárias e terciárias também significa a distância de áreas que tendem a concentrar oferta de trabalho e geração de renda.

Mapa 10 - Localização dos espaços produtivos de Fortaleza e distribuição de empresas e empregos por bairro

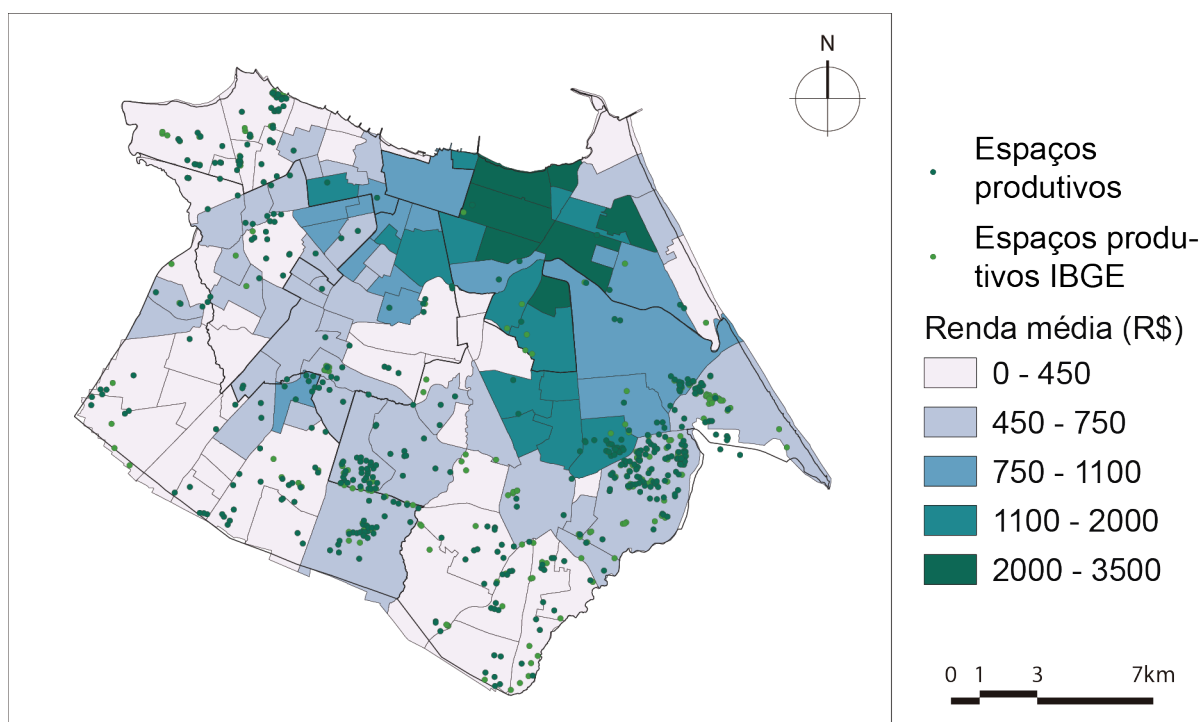


Fonte: FORTALEZA (2014); MARQUES, G. (2020)

O mapa 10 ilustra isso, através de dados da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) da Prefeitura de Fortaleza, que dispõem sobre a existência de empregos de Fortaleza por bairro. O Centro tradicional e os seus bairros valorizados adjacentes, Aldeota e Meireles, que concentram comércio e serviços, não apresentam quase nenhum espaço produtivo. Em relação às novas centralidades, algumas até apresentam espaços produtivos nas suas proximidades, como é o caso da Bezerra de Menezes, Messejana e Parangaba. Mas é uma atividade que, em geral, se encontra em contextos sócio-espaciais distantes das áreas de trabalho formal.

Como os dados da SDE dizem respeito apenas ao mercado de trabalho formal, é importante destacar que todos os bairros, possuem, sim, atividades informais (não consideradas pelos dados oficiais), estando as atividades de agricultura, provavelmente, aí inclusas.

Mapa 11 - Localização dos espaços produtivos de Fortaleza e renda média da população por bairro



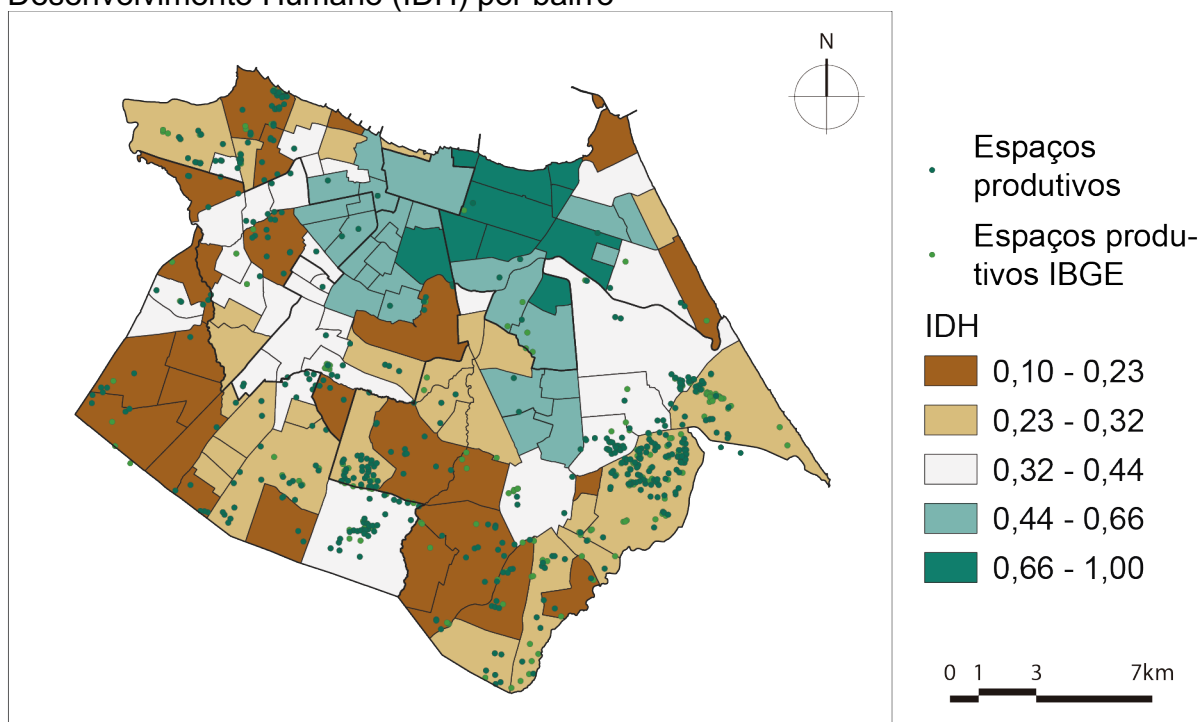
Fonte: IBGE (2010, 2017); MARQUES, G. (2020)

O caráter informal das atividades agrícolas urbanas é uma característica identificada em diversos contextos sócio-espaciais do Brasil, como observam Santandreu e Lovo (2007). E as atividades informais, por sua vez, que fazem parte do

circuito inferior de Santos (1977), geralmente estão relacionadas às ocupações das camadas mais pobres da população.

Isto não é diferente para o caso de Fortaleza, na qual as atividades agrícolas se localizam em áreas que, além de possuírem escassa dinâmica econômica (formal), apresentam os menores índices de renda do município, como ilustra o mapa 11. Assim, é possível relacionar a AUP a áreas de pobreza da cidade, confirmando o perfil apontado pelas pesquisas que contribuíram na contextualização da pesquisa. (CEARAH PERIFERIA, 1997; SANTANDREU; LOVO, 2007)

Mapa 12 - Localização dos espaços produtivos de Fortaleza e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por bairro



Fonte: FORTALEZA (2015); IBGE (2017); MARQUES, G. (2020)

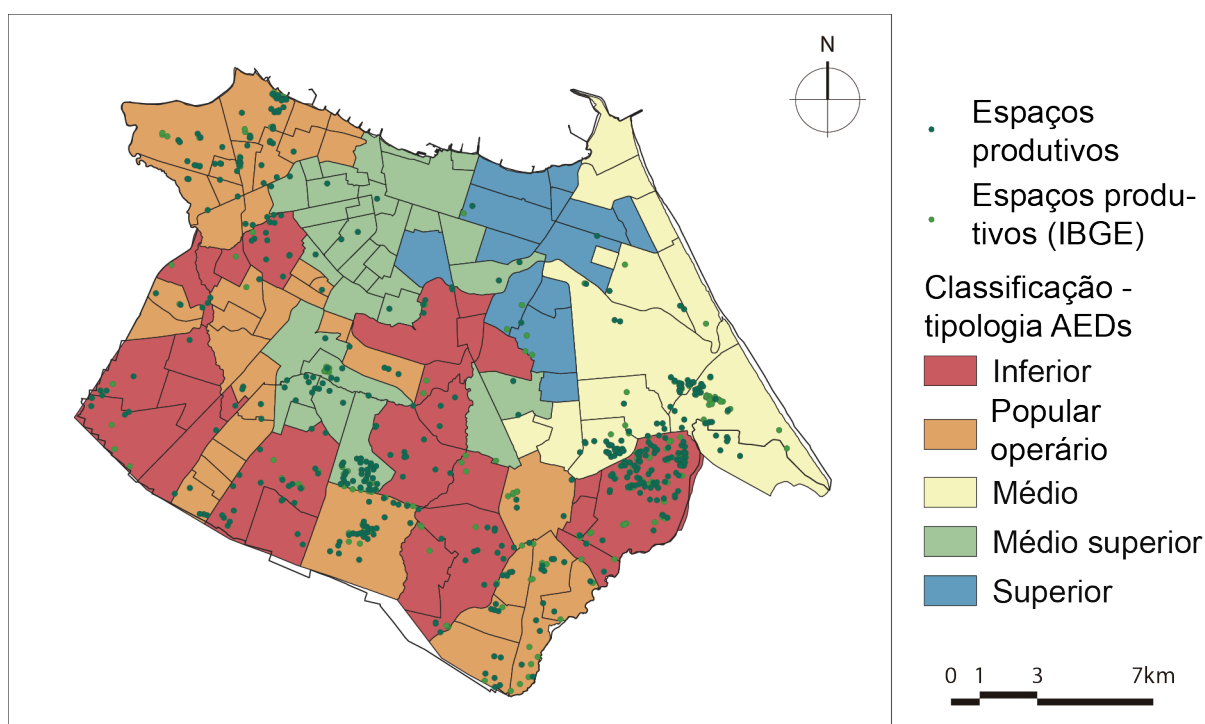
Sobrepondo o mapeamento da pesquisa com os dados disponibilizados pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico sobre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) por bairro<sup>41</sup> (mapa 12), confirma-se a situação de precariedade socioeconômica das áreas onde se encontram os espaços produtivos. Dentre os 58 bairros de Fortaleza onde foram encontrados espaços produtivos, um total de 44

<sup>41</sup> Este índice foi calculado pela Prefeitura de Fortaleza por bairro de Fortaleza, utilizando como base os dados do Censo Demográfico de 2010 do IBGE.

(representando 75,86% dos bairros) possuem IDH abaixo de 0,38, sendo este o valor médio do IDH calculado nos bairros de Fortaleza.

Utilizando, mais uma vez, a tipologia proposta pelo Observatório das Metrôpoles, foi possível ter uma melhor compreensão da localização das atividades de AUP em relação à estrutura urbana da cidade. Foi obtido que a concentração dos espaços produtivos mapeados se faz principalmente nas tipologias inferior e popular operário, com algumas experiências presentes também na tipologia médio, conforme apresentado no mapa 13. Estas tipologias coincidem com aquelas que foram identificadas como características do espaço periurbano de Fortaleza.

Mapa 13 - Localização dos espaços produtivos de Fortaleza e distribuição espacial da tipologia AEDs



Fonte: PEQUENO, R. (2009); IBGE (2017); MARQUES, G. (2020)

Assim, os espaços produtivos localizados na região do extremo norte e na região sul estão inseridos em contextos sócio-espaciais que abrigam uso habitacional da população trabalhadora de baixa renda (tipologia popular operária), coincidindo com os bairros Barra do Ceará, situado nas proximidades da área tradicional industrial de Fortaleza, e o bairro José Walter, onde há diversos conjuntos habitacionais construídos nos anos 1970 destinados a famílias de trabalhadores de baixa renda. Já na região sudeste, identifica-se que os espaços produtivos se localizam nas tipologias

média e inferior. Enquanto a tipologia média identifica um uso do solo pouco intensivo e bastante heterogêneo, segundo Pequeno (2009), em áreas de tensão e de um mercado imobiliário em expansão, a tipologia inferior caracteriza espaços de bolsões de pobreza, alta densidade e ausência de políticas públicas.

É possível encontrar, ainda, alguns espaços produtivos em outras áreas classificadas na tipologia inferior, e, no caso dos espaços produtivos localizados no extremo sul, também na tipologia média superior. Esta última caracteriza áreas de melhor disponibilidade de serviços urbanos e de facilidade de transportes, ocupadas por grupos de maior diversidade socioocupacional, mas de maior poder aquisitivo, quando comparados aos grupos presentes nas tipologias inferior e popular operária.

Assim, observa-se a tendência da localização das atividades agrícolas em áreas que concentram informalidade, precariedade e baixos índices socioeconômicos. Também é possível se identificar, mais uma vez, uma relação entre a localização de espaços produtivos e áreas de conjuntos habitacionais e moradia popular, que tendem a se instalar em áreas periurbanas e periféricas, distantes das centralidades, que são justamente as áreas onde se encontram espaços produtivos residuais.

Se, de um lado, isto indica as condições precárias dos locais que abrigam as práticas, por outro lado, levanta o potencial da AUP de criar focos de oferta de emprego e geração de renda em áreas menos privilegiadas, gerando fluxos econômicos em zonas da cidade pouco dinâmicas economicamente.

### **4.3. A diversidade morfológica dos espaços produtivos de Fortaleza**

A identificação de semelhanças e diferenças entre os espaços produtivos considerando sua localização revelou que existe alguma variedade de AUP a ser considerada. Buscando aprofundar um pouco mais essa análise, foi criada uma classificação dos espaços produtivos identificados dentro de um estudo de tipologias, que levou em conta critérios morfológicos e urbanísticos. Mais detalhes sobre a elaboração e a classificação dessas tipologias podem ser encontrados no apêndice B.

Nos dois anos de referência do levantamento (2009 e 2019), houve destaque nas tipologias sítio e terreno baldio, que representaram, no ano de 2009, em quantidade de espaços produtivos, 25,94% e 26,45%, respectivamente. Juntas, essas duas tipologias representavam mais da metade dos espaços produtivos da cidade. Já



na análise por área, a tipologia que mais se destacou foi a tipologia encontrada na proximidade de recursos hídricos, que, no ano de 2009, representava 32,2% da área produtiva da cidade, embora, em quantidade, representasse 14,9%.

Nas Regionais V e VI, aquelas que concentram maior número de espaços produtivos, há destaque para as tipologias sítio, terreno baldio e área verde. Já as demais Regionais possuem algumas especificidades interessantes em relação às tipologias, que podem ser observadas nas tabelas 8 e 9.

Tabela 8 - Espaços produtivos de Fortaleza por tipologia e Regional, em quantidade e em área (2009)

Tipologia	Regional													
	I		II		III		IV		V		VI		Total	
	Qtd	Área	Qtd	Área	Qtd	Área	Qtd	Área	Qtd	Área	Qtd	Área	Qtd	Área
<b>Área não loteada</b>	2%	1%	29%	37%	0%	0%	21%	54%	5%	16%	5%	14%	6%	16%
<b>Área pública (rodovias)</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	2%	0%	0%	0%	0%	1%	0%
<b>Proximidade de recursos hídricos</b>	4%	3%	14%	24%	8%	15%	17%	20%	20%	23%	16%	37%	15%	32%
<b>Conjunto limites indefinidos</b>	20%	32%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	3%	3%	4%	3%
<b>Estufas</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%	0%
<b>Institucional</b>	2%	4%	0%	0%	36%	57%	13%	1%	11%	1%	3%	1%	7%	2%
<b>Quintal</b>	57%	35%	29%	5%	36%	18%	8%	1%	5%	1%	7%	2%	15%	4%
<b>Sítio</b>	0%	0%	14%	27%	4%	1%	21%	19%	26%	48%	35%	24%	26%	26%
<b>Terreno baldio</b>	14%	25%	14%	6%	16%	9%	13%	3%	32%	12%	30%	19%	26%	17%

Fonte: MARQUES, G. (2020)

Tabela 9 - Espaços produtivos de Fortaleza por tipologia e Regional, em quantidade e em área (2019)

Tipologia	Regional													
	I		II		III		IV		V		VI		Total	
	Qtd	Área	Qtd	Área	Qtd	Área	Qtd	Área	Qtd	Área	Qtd	Área	Qtd	Área
<b>Área não loteada</b>	3%	2%	0%	0%	0%	0%	43%	93%	10%	28%	8%	23%	8%	25%
<b>Proximidade recursos hídricos</b>	3%	4%	0%	0%	6%	5%	14%	1%	10%	3%	13%	21%	11%	17%
<b>Conjuntos limites indefinidos</b>	26%	39%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	5%	3%
<b>Institucional</b>	3%	4%	0%	0%	59%	80%	14%	1%	10%	1%	3%	2%	9%	4%
<b>Quintal</b>	53%	37%	0%	0%	24%	8%	14%	0%	0%	0%	8%	4%	15%	5%
<b>Sítio</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	38%	40%	34%	23%	25%	21%
<b>Terreno baldio</b>	12%	15%	100%	100%	12%	6%	14%	4%	31%	27%	34%	26%	28%	24%

Fonte: MARQUES, G. (2020)

A Regional III apresenta, em comparação com as demais, uma grande quantidade de espaços produtivos do tipo institucional (56,95% da área produtiva da Regional em 2009 e 80,4% em 2019). Grande parte desses espaços produtivos se encontram inseridos no Campus do Pici da Universidade Federal do Ceará, localizado nessa Regional.

Na Regional IV, destaca-se a tipologia de áreas não loteadas, que representa 53,90% da área produtiva da regional em 2009 e chega a 93,2% em 2019. É interessante observar que se esperaria uma maior porcentagem dessa tipologia nas Regionais V e VI e não na IV, uma vez que estas duas são Regionais de menor densidade e de maior disponibilidade de terras não parceladas. Entretanto, nelas, essa tipologia não possui uma grande incidência.

A Regional I é a única que possui maior porcentagem da tipologia quintal, que reúne 57,14% dos espaços produtivos da Regional (em quantidade) no ano de 2009, e 52,9% em 2019. É possível verificar também que esta produção de quintais efetivamente se dá em pequenos espaços: quando se analisa por área, essa tipologia concentra apenas por volta de 35% da área produtiva da Regional.

Considerando estes dados e os que foram anteriormente apresentados, conclui-se que a Regional I traz muitas especificidades na realização da atividade, não apenas em termos urbanísticos, conforme apontado nos tópicos anteriores, mas também em termos morfológicos, que apontam para uma produção de fundo de quintal, tão ressaltada pelo trabalho do CEARAH Periferia (1997). O estudo, em



diversos momentos, destaca a força e a importância das práticas de fundo de quintal na RMF, tanto em áreas urbanas quanto rurais. Exprime ainda que, embora esta seja uma forma de AUP muito expressiva em Fortaleza, é a menos estudada.

É importante frisar, neste ponto, que muitas práticas de quintal produtivo, não apenas na Regional I, mas em todas as demais, provavelmente não foram identificadas por esta pesquisa. Por apresentarem formas diversas de produção, nem sempre organizadas em canteiros enfileirados, estas são mais difíceis de ser identificadas em um mapeamento por imagem aérea, como o que foi realizado.

Outro ponto interessante de ser destacado no levantamento das tipologias é a identificação da tipologia estufa, a qual demonstra um perfil diferenciado das atividades de AUP, de um trabalho mais especializado, com maior grau de investimento e de conhecimento técnico. Embora tenha sido identificada em número quase insignificante, considera-se importante registrar a presença desta tipologia, fato que traz maior diversidade e complexidade às atividades de AUP encontradas na cidade.

#### **4.4. Territórios da AUP de Fortaleza, espaços em disputa**

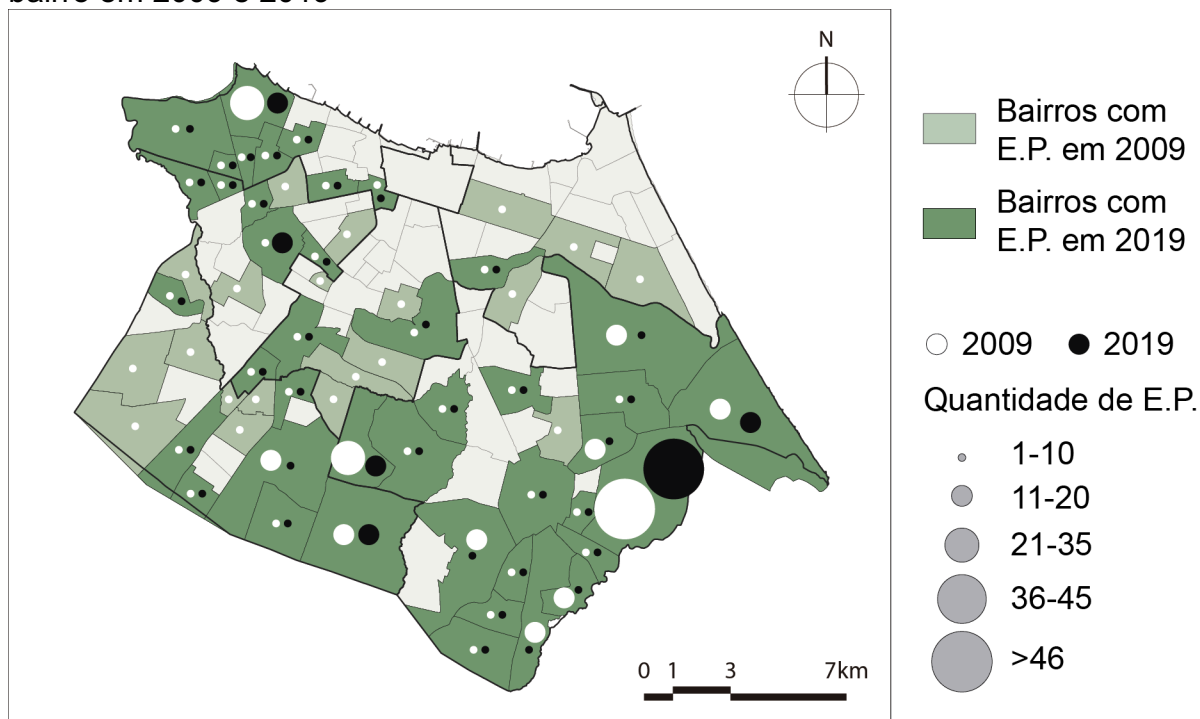
Considerando que o espaço urbano é um território onde se projetam relações de poder (SOUZA, 2000), entende-se que os espaços de Agricultura Urbana e Periurbana também desempenham um papel nessa correlação de forças, além de serem também, eles próprios, espaços em disputa. Neste tópico final, buscar-se-á entender, a partir do que foi observado ao longo deste capítulo e do capítulo anterior, quais dinâmicas espaciais se dão nesses territórios, e de que maneira elas têm influenciado no desenvolvimento sócio-espacial das práticas agrícolas em Fortaleza. Identificando os fatores que ajudam a compreender estes espaços enquanto territórios, é possível entender também quais aspectos auxiliam ou dificultam o seu desenvolvimento sócio-espacial.

O avanço do processo de urbanização, que ainda se faz presente na maior parte das cidades brasileiras, estimula a intensificação do uso do solo urbano e periurbano, aumentando a tendência de eliminação sucessiva das atividades produtivas presentes nos espaços urbanos e periurbanos. (MOUGEOT, 2006; SÁNCHEZ, 2004; SANTOS; LOCATEL, 2017)

Em Fortaleza, a situação não é diferente. Embora a origem dos espaços produtivos no território possa ser, de certa forma, associada à chegada de populações rurais à cidade e seus arredores, territorializando ali suas práticas espaciais agrícolas tradicionais, paradoxalmente, o próprio processo de urbanização e de crescimento demográfico da cidade orienta a extinção dessas práticas.

Com o trabalho de levantamento realizado, foi possível obter uma noção razoável do que tem representado a diminuição dos espaços produtivos de Fortaleza, em termos quantitativos, entre os anos de 2009 e 2019. No intervalo de 10 anos, houve uma diminuição de quase 50% da área de espaços produtivos agrícolas. Em valores absolutos, a área total destes espaços agrícolas passou de cerca de 195,27 hectares, em 2009, para 104,07 hectares, em 2019.

Mapa 14 - Presença e quantidade de espaços produtivos (E.P.) em Fortaleza por bairro em 2009 e 2019



Fonte: MARQUES, G. (2020)

Dos 397 espaços produtivos encontrados em 2009, apenas 176 (44,33%) deles se mantiveram até o ano de 2019. Entre aqueles que conseguiram se manter, observou-se um decréscimo na soma de sua área total, que passou de 102,65 hectares, em 2009, para 90,11 hectares, em 2019. Os 44 novos espaços produtivos em 2019, inexistentes anteriormente, somaram como área total apenas um valor de

13,96 hectares, enquanto os que desapareceram entre os dois anos somaram uma perda total de 93,30 hectares. Assim, em apenas 10 anos, os espaços produtivos de Fortaleza sofreram uma drástica redução, certamente um reflexo de uma situação desfavorável para o desenvolvimento destas práticas na cidade.

Em 2009, os espaços produtivos foram encontrados em 58 bairros fortalezenses, o que representa aproximadamente metade dos bairros existentes na cidade. Já em 2019, esses espaços foram detectados em apenas 40 bairros, conforme designado no mapa 14. Entre os 18 bairros que perderam todos os seus espaços produtivos, a maioria apresentava, em 2009, apenas uma pequena quantidade desses espaços, e pequenos valores em área.

Assim, é possível concluir que os espaços produtivos da cidade vêm se concentrando em regiões cada vez mais restritas, e em um número cada vez menor de bairros. Se em 2009 estes espaços agrícolas pareciam estar mais dispersos, presentes em diversos bairros, mesmo que em pequenas quantidades, em 2019 eles parecem se encontrar mais concentrados em alguns pontos da cidade, principalmente naqueles que possibilitam a ocupação de áreas maiores, contando com maior presença de vazios urbanos.

Tanto nos vazios centrais quanto nas periferias não loteadas em expansão, onde a presença de atividades de AUP é mais comum, essas práticas se encontram em situação de vulnerabilidade, reforçando o entendimento de que a lógica da cidade e do urbano, em Fortaleza, ainda continua excluindo as atividades agrícolas e se sobrepondo a elas.

Buscou-se também compreender como a redução dos espaços produtivos se deu nas diferentes áreas da cidade, dados apresentados na tabela 10. Em termos percentuais, aquelas áreas que tiveram maior diminuição foram aquelas localizadas na Regional II, que teve uma perda quase total dos seus espaços produtivos. Em seguida, aparece a Regional IV, com uma perda de mais de 60% de seus espaços produtivos. Estas duas Regionais, em 2009, e principalmente em 2019, no entanto, somavam apenas uma pequena parcela do total dos espaços produtivos na cidade. Embora a perda de espaços produtivos nessas áreas deva ser apontada e reconhecida, não é nelas que a perda se faz mais problemática.

Tabela 10 - Taxa de crescimento dos espaços produtivos de Fortaleza entre 2009 e 2019 por Regional, em quantidade e área

Regional	Taxa de crescimento	
	Por quantidade	Por área
I	-30,61%	-34,53%
II	-85,71%	-95,58%
III	-32,00%	3,82%
IV	-69,57%	-60,99%
V	-53,85%	-54,11%
VI	-42,11%	-45,75%
<b>Total</b>	<b>-44,33%</b>	<b>-46,81%</b>

Fonte: MARQUES, G. (2020)

É nas Regionais V e VI que se encontra uma situação mais preocupante, pois estas Regionais são aquelas de maior destaque na atividade agrícola, por apresentarem os espaços produtivos de maior porte. Na Regional V, observou-se uma perda de 53,85% dos espaços em quantidade e 54,11% em área, enquanto na Regional VI, a perda foi, respectivamente, de 42,11% e 45,75%. Por estas regionais (principalmente a Regional VI) apresentarem uma concentração considerável dos espaços produtivos da cidade, já seria esperado que, em números absolutos, elas concentrassem também maior número de espaços desaparecidos, uma vez que os seus valores são equivalentes aos da cidade como um todo, que obteve uma redução de cerca de 50%. Entretanto, isso não torna menos grave o fato, já que é nessas áreas onde a AUP disporia de maior potencial.

A transformação legal do solo anteriormente rural em urbano tem sido um fator ponderante para a redução dos espaços produtivos, principalmente daqueles localizados em áreas periurbanas. A ampliação da zona urbana e a mudança dos tributos incidentes sobre o solo anteriormente rural incentivam a sua ocupação com edificações de maior gabarito e com usos mais intensivos, dificultando e inviabilizando o seu uso para atividades agrícolas. (CEARAH PERIFERIA, 1997)

Os espaços periurbanos inseridos dentro do perímetro urbano em áreas ainda não urbanizadas, mesmo tendo sofrido a valorização ao se tornarem solo urbano, ainda possuem valor de solo inferiores ao das áreas centrais. Por essa razão, tornam-se alvos de disputa pela terra. Pelo fato de que este solo sofre processo especulativo e é passível de ser urbanizado e ocupado a qualquer momento, as

atividades agrícolas se tornam secundárias, úteis apenas enquanto o processo de especulação não se consolidou.

De fato, a Regional VI tem observado, ao longo do período observado de 10 anos, um considerável aumento da especulação imobiliária, que tem ocasionado, se não o fim, a realocação de alguns espaços agrícolas. Alguns de seus espaços produtivos de 2009 passaram a dar espaço a novas rodovias e a conjuntos habitacionais de médio a baixo padrão, em áreas que, até pouco tempo, eram desocupadas, de caráter quase rural.

O bairro da Sabiaguaba, por exemplo, um dos pontos de concentração de espaços urbanos, sofreu intensas modificações com a construção da estrada da Sabiaguaba, como é possível observar no mapa 15, a seguir.

Mapa 15 – Imagens aéreas da região do bairro Sabiaguaba (Fortaleza) antes e depois da construção da estrada, nos anos de 2009 (esquerda) e 2019 (direita)



Fonte: Google Earth (2009, 2019).

Na Lagoa Redonda, bairro que mais apresentou espaços produtivos na cidade, também se observa uma morfologia urbana heterogênea em transformação, principalmente com a construção de condomínios multifamiliares e a recente reforma na Avenida Maestro Lisboa para a duplicação da via, que ganha cada vez mais importância ao ligar Fortaleza ao município vizinho de Aquiraz.

No bairro Parque Dois Irmãos, também área de concentração de espaços produtivos, há a recente construção de conjuntos habitacionais de baixa renda, a exemplo do imenso Residencial Cidade Jardim, que construiu mais de 8.000 unidades

habitacionais<sup>42</sup>, tomando áreas anteriormente agrícolas, conforme ilustrado no mapa 16. É importante salientar que não apenas este, mas diversos outros conjuntos habitacionais recentes do Programa Minha Casa Minha Vida têm sido construídos, preferencialmente, em áreas periurbanas e periféricas da cidade, semelhantes à do caso em questão, áreas de baixa intensidade de uso do solo e com carência de infraestrutura e serviços urbanos, como expõem Pequeno e Rosa (2016). Certamente, a instalação desses conjuntos interrompeu atividades agrícolas em outros bairros também.

Mapa 16 - Imagens aéreas das imediações do Residencial Cidade Jardim, no bairro Conjunto José Walter (Fortaleza), antes e depois da construção do conjunto habitacional, nos anos de 2009 (esquerda) e 2019 (direita)



Fonte : Google Earth (2009, 2019).

Mesmo com a ampla perda de espaços produtivos na cidade como um todo e consideravelmente nas Regionais V e VI, estas duas Regionais continuaram, no ano de 2019, a concentrar a maior quantidade dos espaços produtivos. Apesar de serem áreas onde os espaços produtivos se encontram extremamente vulneráveis, isto demonstra que as zonas periurbanas ainda podem ser consideradas como áreas de potencial para o desenvolvimento das atividades agrícolas.

Possivelmente, alguns dos novos espaços produtivos que foram levantados em 2019 são realocações de espaços que desapareceram desde 2009 para dar espaço a rodovias e edificações. Nos bairros que sofreram um processo de

<sup>42</sup> Informação retirada do website: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-realiza-novo-loteamento-para-o-residencial-cidade-jardim-2>. Acesso em 03 jun 2020.



ocupação do solo mais intenso, foi observado que o desaparecimento de espaços agrícolas em 2009 foi acompanhado do surgimento de novos espaços em 2019 em áreas próximas, o que conformou, para a pesquisa, novos espaços de produção.

Como defende Santos (2006), a natureza do espaço é mutabilidade, constante transformação, momento a momento. Diante do que foi observado até agora, não há dúvidas de que isso não é diferente para os espaços agrícolas de Fortaleza. A análise da evolução da sua distribuição espacial demonstrou que estes espaços estão sujeitos, como a própria natureza do espaço, a sofrerem mutações, modificações, aumentos, e, principalmente, desaparecimentos. Estas modificações são múltiplas e diversas, motivadas pela ação de diferentes agentes, dinâmicas espaciais, particularidades locais, etc.

Mapa 17 - Áreas produtivas em estufas mapeadas no bairro Sabiaguaba, em Fortaleza



Fonte: Google Earth (2009).

O estudo da morfologia das atividades agrícolas através da classificação por tipologias também trouxe novas hipóteses, como a já mencionada emergência de novas formas de produção agrícola, entre as quais podem ser destacados os espaços de produção em estufas, exemplificados pelo mapa 17. Este modo de produção representa uma transformação (ainda que pouco significativa nos números totais dos espaços produtivos) no perfil da produção agrícola da cidade, sugerindo, mais uma vez, que a agricultura praticada na cidade de Fortaleza hoje não pode mais ser

resumida apenas à primeira imagem que se tem da AUP, de uma prática familiar de baixa renda.

Tanto o relatório do CEARAH Periferia (1997) quanto outras fontes consultadas ao longo do trabalho caracterizam as atividades de agricultura em Fortaleza como de caráter familiar de baixa renda, apresentando escassas condições financeiras e técnicas. Na realidade, esse é o panorama geral que se aponta não apenas em Fortaleza, mas no contexto nacional. E, de fato, essas características representam uma porção considerável e importante do universo encontrado em Fortaleza, como também foi apresentado neste capítulo e no capítulo anterior, através de dados primários e secundários.

Entretanto, a presença das estufas indica a emergência de um formato de produção diferente. Trata-se de um processo produtivo mais aprimorado e sofisticado, que demonstra preocupações técnicas mais rigorosas e, portanto, que certamente apresenta um outro perfil de produtor, provavelmente de um padrão de renda mais elevado. Seu surgimento pode indicar um novo momento da AUP, possivelmente incorporada pelo mercado formal como negócio.

Embora a tipologia estufa tenha sido detectada em Fortaleza em número reduzido, quase insignificante, é importante pontuar que estes nuances foram encontrados no levantamento. Discerni-los leva a entender que a realidade da AUP em Fortaleza é um pouco mais complexa do que aparenta à primeira instância ou análise, e que, além disso, as diferentes nuances irão, por sua vez, estabelecer diferentes relações com o espaço urbano ou periurbano no qual estão inseridas, dando origem, portanto, a distintas agriculturas urbanas.

Também se considerou interessante mapear espaços onde a perda de espaços produtivos foi menor e conduzir hipóteses, uma vez que essa perda não ocorreu de forma homogênea em toda a cidade. Assume-se, para esta análise, que os diferentes índices de decréscimo das áreas produtivas revelam algumas áreas da cidade mais vulneráveis do que outras em relação à extinção de seus espaços produtivos. Da mesma forma, considerou-se que esses índices sugerem que a imposição do urbano não se dá de forma igual sobre todos os tipos de espaços produtivos, inseridos nos diferentes contextos da cidade.

Nas Regionais I e III, parece haver uma maior resiliência nesse sentido, ao passo que as Regionais V e VI apresentam maior fragilidade. Na Regional III, os espaços produtivos estão, principalmente, inseridos no Campus do Pici, vinculados à



Universidade Federal do Ceará, assim que possuem algumas especificidades em relação ao perfil dos demais espaços agrícolas de Fortaleza, que, de forma geral, parecem ser realizados de forma privada. Os espaços produtivos desta Regional, embora tenham diminuído em quantidade, obtiveram um pequeno aumento em área, sendo esta a única Regional em que o índice de crescimento das áreas produtivas foi positivo e não negativo.

A Regional I, por sua vez, segue o padrão privado, mas não sem apresentar também algumas especificidades que já foram destacadas, como o pequeno porte da maioria dos seus espaços produtivos e a forte incidência dos espaços do tipo quintal. Entre os dois anos observados, essa Regional obteve um decréscimo nos seus espaços produtivos, assim como a maior parte das demais Regionais, contudo seu decréscimo foi de 30% em quantidade e 34,53% em área, valores inferiores ao restante da cidade, que teve uma média de perda em torno de 50%.

É interessante observar que, diferentemente do que poderia se imaginar, é justamente em áreas mais densas e consolidadas urbanisticamente<sup>43</sup>, cujo uso do solo é mais intenso e cuja densidade habitacional é maior, onde se encontra práticas produtivas mais perenes. Possivelmente, o fato de estarem mais integrados na malha urbana faz com que esses espaços, mesmo que sofram pressão, como no restante da cidade, estejam em uma situação mais exposta e, por essa razão, haja uma maior atenção em relação à sua preservação. Além disso, o fato de o solo já se encontrar devidamente parcelado nessas áreas da cidade pode fazer com que haja maior clareza e controle em relação à sua posse, o que nem sempre ocorre em áreas não loteadas ou glebas, onde esse controle sobre o solo é mais dificultado.

Na Regional I, a existência das hortas já é, de certa forma, conhecida na cidade, tendo inclusive sido apontada por diversos atores entrevistados e consultados por esta pesquisa, o que pode indicar uma situação de maior consolidação desses espaços produtivos. O fato de que a Regional I abriga um equipamento de importância, o citado Projeto Quatro Varas, sem dúvidas também exerce influência para a sua maior consolidação.

---

<sup>43</sup> Nesta análise em particular, foram desconsiderados os números das Regionais II e IV, que apresentaram um número extremamente baixo de espaços produtivos nos dois anos de referência (2009 e 2019). Por essa razão, considerou-se que as duas Regionais em questão são, portanto, áreas de pouca relevância para a análise das atividades agrícolas de Fortaleza.

Na Regional III, a presença institucional da Universidade Federal do Ceará se configura como fator importante na garantia do uso das terras para o fim agrícola. Certamente, a terra dentro do Campus, reservada e destinada para um uso bastante particular, não está sujeita às mesmas pressões e relações espaciais que o solo exterior ao Campus.

Com isso, a presença de instituições e entidades da sociedade civil mais sólidas também pode ser apontada como um fator que fortalece e garante a permanência dos espaços agrícolas no território urbano e periurbano.

A investigação também trouxe como conclusão a escassa e insuficiente apropriação do tema por entidades e organizações da sociedade civil, algo observado desde a pesquisa do CEARAH Periferia (1997). Da mesma forma que no trabalho mencionado, percebeu-se a ausência de espaços de discussão sobre o tema, articulando agentes e sujeitos relevantes, principalmente os produtores. A falta de associações, grupos de produtores, fóruns, assembleias ou qualquer tipo de instituição ou organização visando o debate e a discussão sobre assuntos tocantes à AUP é um ponto que, ao não trazer o tema à luz, acaba reforçando a condição invisível da prática.

A invisibilidade dos espaços da AUP é um dos fatores que mais limita o seu desenvolvimento e, conseqüentemente, a superação dos obstáculos enfrentados pelos produtores. Nesse sentido, os espaços de discussão permanentes, como os supracitados, são ações que têm sido observadas em diversas cidades como mecanismos importantes de reconhecimento dos produtores, bem como de organização, discussão e reivindicação de suas demandas frente a agentes relevantes, como o próprio poder público. (MARQUES, 2014) Da mesma forma, em Fortaleza, a existência destes espaços poderia trazer algum fôlego sobre o duro processo de reconhecimento e de promoção da atividade, extremamente importantes ao seu desenvolvimento sócio-espacial.

A falta de articulação é tão grande, que nem mesmo as associações de produtores são algo que os agricultores consideram como possibilidade. O relatório do CEARAH Periferia (1997) apontou que a maioria dos produtores entrevistados em Fortaleza via as associações com maus olhos. A grande competitividade pelo mercado existente entre os diferentes produtores fazia com que os mesmos nem sequer cogitassem a formação de alianças entre si.

Nem mesmo as experiências pontuais de grupos e de organizações da sociedade civil conseguiram provocar alguma movimentação local mais perene nesse sentido, mesmo aquelas que contaram com a realização de fóruns, seminários e formações. Estas atividades se deram, via de regra, de forma isolada (principalmente devido aos recursos limitados dos projetos), e foram insuficientes para criar um movimento mais amplo e duradouro nesse sentido. Apesar de terem obtido benefícios pontuais e passageiros, pode-se dizer que estas experiências pouco contribuíram para o desenvolvimento da atividade de forma mais permanente.

O caso das Farmácias Vivas pode ser considerado uma exceção, pois foi um dos poucos projetos que se colocou de forma mais constante e permanente em Fortaleza. Através do reconhecimento institucional da produção de plantas medicinais e de fitoterápicos, as FV conseguiram manter uma evolução bastante considerável no seu desenvolvimento. Mesmo que não sejam experiências voltadas para a AUP em si, sem dúvidas têm muito a contribuir com o tema na cidade, pois se constituíram enquanto espaços de produção de referência na cidade.

Nas duas Regionais (I e III) que foram observadas como as mais resilientes, as Farmácias Vivas possuem uma forte atuação, havendo em cada uma das duas espaços que são locais de referência: a Universidade Federal do Ceará, berço do projeto Farmácias Vivas, na Regional III, e o Projeto Quatro Varas, no Pirambu, na Regional I. Assim, de fato, pode-se considerar as Farmácias Vivas como um possível caminho de articulação e diálogo para se pensar uma agenda da Agricultura Urbana e Periurbana de Fortaleza.

## 5 A AGENDA DA AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA NO BRASIL

Mougeot (2006) afirma que, historicamente, é nos chamados “países do norte” onde se desenvolvem experiências institucionais mais antigas e duradouras de AUP. Esse panorama parece vir sendo modificado nas últimas décadas, com o surgimento de experiências inovadoras em cidades de países em desenvolvimento, como o Brasil. Estas experiências têm contribuído para o reconhecimento da prática nesses países, que são onde a AUP possui maior potencial de transformação social.

Na América Latina, é possível apontar algumas cidades que apresentam um certo pioneirismo no desenvolvimento institucional da AUP. Montevideo, no Uruguai, por exemplo, apresenta programas estaduais de fomento a hortas comunitárias desde os anos 1950. (SANTANDREU *et al.*, 2009) Rosário, na Argentina, também apresenta experiências desde os anos 1980, nas quais a AUP tem sido utilizada como resposta a crises econômicas. (ROSTICHELLI, 2013) É possível encontrar experiências ainda mais antigas, como os Huertos Obreros em Santiago, no Chile, áreas institucionais de hortas previstas nos primeiros conjuntos habitacionais dos anos 1930. (ANDRADE; DEICHLER, 2018).

Um dos casos mais emblemáticos é o de Cuba, que utilizou a Agricultura Urbana e Periurbana como forma de se fortalecer economicamente, mas também de garantir o abastecimento de alimentos das famílias no contexto de enfrentamento ao embargo dos países capitalistas, ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Para Dueñas *et al.* (2009, *apud* ROSTICHELLI, 2013), o país possui atualmente uma relativa autossuficiência alimentar, com cerca de 350 mil agricultores urbanos.

Santandreu e Lovo (2007) identificaram, em seu levantamento, uma grande variedade de experiências de AUP nas cidades brasileiras, tanto realizadas pela sociedade civil quanto pelos governos. O estudo revelou que as experiências mais antigas tendiam a ser realizadas pela sociedade civil. Porém, constatou uma presença crescente dos órgãos públicos nestas experiências, demonstrando que o interesse do Estado na temática tem se ampliado nas últimas décadas.

O reconhecimento institucional da AUP no Brasil é um longo processo que ainda se encontra em curso, apresentando avanços de forma irregular ao longo do tempo. Assim como ocorreu em tantos outros países, trata-se de uma discussão que surge no âmbito do debate sobre a questão alimentar. (MOUGEOT, 2006)

### **5.1. As primeiras experiências de fomento à AUP no Brasil**

É possível identificar alguns programas e projetos pioneiros nas cidades brasileiras, que se deram antes mesmo da inserção da Agricultura Urbana e Periurbana na agenda das políticas públicas nacionais, geralmente realizados por organizações da sociedade civil em parceria com organizações internacionais.

As entidades internacionais de apoio e fomento a projetos tiveram um papel fundamental na difusão da temática e na propagação de experiências no Brasil, antes que elas começassem a ser debatidas no campo institucional. Uma das primeiras a trabalhar com o tema no país foi o IRDC (Centro Internacional de Investigações para o Desenvolvimento), cujas primeiras experiências datam de meados dos anos 1990, realizadas em algumas cidades brasileiras, inclusive em Fortaleza. Em muitas das suas experiências, dentro e fora do Brasil, o IRDC atuou em parceria com outras instituições internacionais, como o IPES e a RUAF.

Atuando em forte parceria com atores locais, como ONGs, instituições de pesquisa, universidades, organismos públicos, e, logicamente, os próprios produtores, os projetos destas organizações conseguiram, durante os anos 1990 e 2000, conquistar uma certa capilaridade em diferentes cidades e contextos, mobilizando atores e melhorando as capacidades regionais e locais para gerar informações relativas à AUP. Em alguns casos, estas experiências se mostraram mais frutíferas, e foi possível até mesmo, através dessas parcerias, incorporar a temática aos programas de desenvolvimento locais. Belo Horizonte é uma das cidades precursoras nesse sentido, carregando um longo histórico de experiências que hoje a colocam como uma das cidades brasileiras de referência em relação a políticas de AUP.

O Programa Cidade Cultivando para o Futuro (CCF), marco no desenvolvimento da AUP em Belo Horizonte, foi uma iniciativa financiada pela RUAF nos anos 2000 e realizada em parceria com a organização local REDE. Realizado simultaneamente em outras metrópoles da América Latina, África e Ásia, o programa buscou apoiar produtores, inseri-los em programas existentes, bem como realizar capacitações em formato participativo. Coutinho e Costa (2011) afirmam que este programa ampliou a concepção acerca das possibilidades da AUP, que, a partir dessa experiência, passou a ser vista não apenas como política social, vinculada meramente à questão da Segurança Alimentar e Nutricional, mas também como uma ferramenta

de desenvolvimento socioeconômico, de forma que foi incorporada ao planejamento e à gestão do espaço urbano local.

## **5.2. A inserção da AUP nas políticas nacionais brasileiras**

É assim, com a difusão de experiências como a supracitada, que a AUP começa a ganhar visibilidade, principalmente dentro da lógica do combate à fome, à pobreza e à insegurança alimentar. Como já foi colocado, no processo de debate institucional acerca das políticas públicas no Brasil, a pauta surge dentro da discussão sobre a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

A SAN entra em debate no Brasil enquanto política pública no contexto do final dos anos 1990, através da pressão popular de grupos e movimentos sociais, que resulta na criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). A partir de então, o CONSEA se torna o principal espaço institucional de debate e de articulação entre organizações governamentais e sociedade civil no tema da SAN.

Embora tenha sido oficializado ainda nos anos 1990, é apenas no início da primeira gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, que o CONSEA se torna ativo, no âmbito de uma gestão que toma como um dos seus principais compromissos o combate à pobreza e às desigualdades sociais do país.

As primeiras ações em âmbito federal voltadas à AUP se situam dentro no Programa Fome Zero, um dos principais programas da primeira gestão Lula. Tendo como diretriz principal o combate à fome e à pobreza, o Programa Fome Zero foi implementado sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), constituída dentro do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), órgão criado pelo Governo Federal no ano de 2004.

Outro espaço institucional importante no estabelecimento das políticas de SAN foram as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), que, assim como o CONSEA, garantiam a participação popular nas decisões políticas e institucionais referentes à SAN. A primeira CNSAN ocorreu em 1995, logo que o CONSEA foi composto, antes da sua desativação nos anos 1990.

A segunda CNSAN foi realizada já no período de reativação do CONSEA, em 2004, ocasião na qual pautou-se principalmente a construção da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e a instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Foi deliberada, também na II CNSAN, a

elaboração de um diagnóstico participativo de identificação das experiências de AUP existentes nos municípios, a fim de trazer subsídios para a criação de uma Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (PNAUP), que era entendida como uma medida de fortalecimento das ações de SAN. (CONSEA, 2004)

Em 2006, a pesquisa foi realizada, com financiamento do MDS, através de uma parceria entre três organizações: IPES (Promoção do Desenvolvimento Sustentável), REDE (Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas) e a Fundação RUAF (Centro de Recursos Globais para Agricultura Urbana e Florestas).

Intitulada *Panorama da agricultura urbana e peri-urbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção*, a pesquisa realiza um levantamento da situação da AUP em Regiões Metropolitanas de 11 estados brasileiros, sendo eles: Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo, Distrito Federal, Goiás, Pará, Ceará, Pernambuco e Bahia. A maioria das pesquisas brasileiras posteriores realizadas dentro do campo de estudo da AUP fazem referência a este trabalho, assim que se pode considerá-lo um marco no estudo do tema no Brasil, uma vez que levantou, pela primeira vez, dados e informações acerca da temática em diferentes municípios do país inteiro.

O trabalho identificou a extensa prática de AUP realizada espontaneamente em todas as Regiões Metropolitanas investigadas, revelando o grande potencial que a PNAUP teria no país. Além da caracterização das atividades e do estudo da sua condição institucional nos diferentes municípios, também trouxe como produto final uma série de diretrizes concebidas a partir das conclusões do trabalho, direcionando os caminhos para a elaboração da PNAUP de forma adequada às realidades locais observadas. (SANTANDREU; LOVO, 2007)

Os resultados dessa pesquisa foram apresentados na III CNSAN, no ano de 2007, ocasião na qual é deliberada a criação da Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (PNAUP), de forma articulada à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Na ocasião desta CNSAN, foram discutidas mais a fundo algumas questões mais específicas da AUP, como a oferta de assessoria técnica, formação e capacitação de pessoas, e, ainda, os ciclos de produção, comercialização e consumo dos alimentos e produtos com bases agroecológicas. Discutiu-se, ainda, a necessidade de transversalidade da PNAUP, reconhecendo a importância de que ela levasse em conta o aspecto do desenvolvimento e do planejamento urbano. (CONSEA, 2007)

É nesse período que o Governo Federal dá origem ao Programa de Agricultura Urbana enquanto integrante do Programa Fome Zero. Este programa, realizado em parceria com os governos municipais e estaduais, proporcionou o financiamento federal de ações específicas de AUP, através da SESAN. (COUTINHO, 2010) Voltado principalmente para a promoção e fomento de hortas comunitárias, como forma de aumentar o acesso da população a alimentos, bem como de reduzir a sua situação de pobreza, o programa financiou, entre os anos de 2007 e 2012, por meio de chamada pública destinada aos estados e municípios, diversas iniciativas de AUP em todo o país. (FAO-MDS, 2011)

Os recursos disponibilizados por esse programa poderiam ser direcionados a diversos fins: fomento de empreendimentos produtivos, capacitação dos agricultores, disponibilização de assistência técnica, entre outros; e consideravam uma considerável diversidade de arranjos produtivos: horticultura, agroecologia, lavouras, viveiros, canteiros de ervas medicinais, unidades de beneficiamento ou processamento e feiras populares.

O programa trazia apenas algumas exigências em relação às iniciativas a serem apoiadas. Em primeiro lugar, elas deviam ser destinadas a famílias em situação de vulnerabilidade e insegurança alimentar e nutricional. Além disso, exigia-se que os municípios ou estados possuíssem uma boa capacidade de gestão e integração das suas políticas de desenvolvimento social e combate à fome.

Também fez parte das ações apoiadas pelo Programa de Agricultura Urbana a implantação e o fortalecimento dos chamados Centros de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana (CAAUP). Entre 2007 e 2012, foram implantados CAAUPs em 14 regiões metropolitanas brasileiras. Estes Centros foram concebidos como pontos públicos gratuitos de apoio aos agricultores urbanos, oferecendo ações de fomento, formação e assistência técnica, além de funcionarem como sedes para o monitoramento dos projetos aprovados direcionados a empreendimentos produtivos. (FAO-MDS, 2011; MOREIRA, 2009)

Após 2012, observa-se um momento de hiato em relação aos editais e incentivos federais. Segundo Almeida (2016), no início de 2013, devido a uma decisão interna do MDS, os investimentos para AUP são suspensos e o processo de diálogo com a sociedade civil para construção da PNAUP é interrompido.

A quinta e última CNSAN é realizada em 2015 na cidade de Brasília, e, mais uma vez, reforça a importância da criação da PNAUP. Além disso, discute as



dificuldades dos agricultores urbanos de acessarem as políticas públicas, como, por exemplo, o PRONAF, destacando a importância do acesso dos mesmos ao DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF). (CONSEA, 2015)

Também em 2015, é elaborado pela Câmara dos Deputados um Projeto de Lei (PL 906/2015) para instituir a Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (PNAUP). Apenas em 2017 o PL é aprovado e entra em discussão no Senado, onde permanece em trâmite até hoje.

A PNAUP, de acordo com o texto do Projeto de Lei, tem como objetivos:

I - ampliar a segurança alimentar e nutricional das populações urbanas vulneráveis; II – propiciar a ocupação de espaços urbanos ociosos; III – gerar alternativa de renda e de atividade ocupacional à população urbana; IV – articular a produção de alimentos nas cidades com os programas institucionais de alimentação em escolas, creches, hospitais, asilos, restaurantes populares, estabelecimentos penais e outros; V - estimular o trabalho familiar, de cooperativas, de associações e de organizações da economia popular e solidária voltado para a agricultura urbana ; VI – promover a educação ambiental e a produção orgânica de alimentos nas cidades; VII - difundir o uso de resíduos orgânicos e de águas residuais das cidades na agricultura. (BRASIL, 2015, art. II)

A PNAUP determina que os instrumentos de planejamento municipal, principalmente os Planos Diretores e as diretrizes de uso e ocupação do solo, devem incorporar a atividade nos seus instrumentos jurídicos, tributários e financeiros, de forma a integrar o tema às políticas locais de desenvolvimento urbano. Determina, ainda, que a AUP seja integrada a políticas já existentes, como o PAA e o PNAE.

Durante o Governo Temer (2016-2018), é formulado o novo Plano Safra da Agricultura Familiar 2017-2020<sup>44</sup>, que passa a apoiar não apenas a produção rural, mas, também, a Agricultura Urbana e Periurbana<sup>45</sup>, facilitando o acesso do produtor ao crédito. O plano possibilita a inclusão de agricultores urbanos em programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), tornando-os uma categoria apta a receber o DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF).

Não foram detectadas pesquisas científicas ou levantamentos que trouxessem resultados desta medida até o momento da realização desta pesquisa. Uma vez que a maioria dos produtores urbanos, historicamente, não acessam estas

---

<sup>44</sup> O Plano Safra é uma das principais fonte de investimentos governamental para pequenos produtores, disponibilizando crédito a eles para investir e custear a produção agrícola do ano.

<sup>45</sup> Informação retirada do site: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/plano-safra-apoia-agricultura-urbana-e-periurbana>. Acesso em 04 jun 2020.

políticas (muitos sequer se reconhecem enquanto agricultores urbanos), e que a efetivação deste tipo de iniciativa requer uma série de mudanças e de ajustes institucionais, é provável que, na prática, esta medida não tenha sido efetivada.

Também durante o governo Temer, em fevereiro de 2018, foi instituído pelo MDS, através da portaria número 467, um novo Programa Nacional de Agricultura Urbana. Segundo a portaria, este programa tinha como objetivos:

I - potencializar as ações de segurança alimentar e nutricional; II - contribuir para a inclusão social de moradores urbanos, em especial das mulheres; III - promover a utilização de tecnologias agroecológicas; IV - promover a educação ambiental; V - estimular o reaproveitamento e reciclagem de resíduos orgânicos; VI - estimular o convívio social e as atividades culturais relacionadas com a produção agrícola; VII - assegurar a capacitação técnica e de gestão aos agricultores urbanos; VIII - estimular hábitos saudáveis de alimentação; IX - estimular hábitos sustentáveis; e X - implantar a produção com fins pedagógicos em instituições de ensino, instituições de saúde, instituições religiosas, estabelecimentos penais e de internação socioeducativa dentre outras instituições e associações. (BRASIL, 2018, art. 2)

Renovam-se, assim, as possibilidades de financiamento de programas locais ou regionais com foco não apenas na SAN, mas que também levam em conta temas perpendiculares, como a agroecologia, a educação, e o uso de resíduos orgânicos. Pode-se considerar que o programa, embora ainda desvinculado de uma Política Nacional, amplia o campo de atuação da atividade.

Com o início do Governo Bolsonaro, no ano de 2019, ambas as políticas de SAN e AUP encontram-se seriamente ameaçadas, assim como as demais políticas sociais e ambientais decorrentes das gestões progressistas anteriores, as quais têm sofrido um amplo desmonte institucional. A extinção do MDS, ministério responsável pelas ações referentes a estes temas, levou todas as pautas do antigo órgão à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, criada dentro do Ministério da Cidadania.

Outra importante perda foi a extinção do CONSEA, que trouxe como consequência uma grave desmobilização institucional em torno das CNSAN e o enfraquecimento de um importante espaço democrático de discussão, deliberação e diálogo entre governo e sociedade civil sobre a SAN, a AUP e outros temas de interesse público.

No âmbito de um governo que atende a pautas majoritariamente neoliberais e reformistas, ao mesmo tempo em que negligencia pautas sociais e ambientais, a AUP está longe de ser um tema prioritário. Embora pudesse ser uma

das estratégias de combate à recessão atual enfrentada pelo país, as ações (ou falta delas) empreendidas pelo atual governo revelam a negligência e a desconsideração com que se tem tratado os temas em questão.

Ainda sem a aprovação da PNAUP, as ações governamentais de AUP permanecem subordinadas à lógica das políticas de SAN. Nesse sentido, é interessante observar que, mesmo em relação às políticas de SAN, alguns autores avaliam que a AUP foi apenas timidamente empregada. Para Santandreu e Lovo (2007, p. 51), “[...] o Brasil conta com políticas de combate à pobreza e fome, mas estas políticas não têm potencializado a agricultura como solução ou ‘porta de saída’ para a condição de pobreza e fome”.

Embora a SAN tenha sido um tema importantíssimo para que se começasse a considerar a AUP enquanto política pública no contexto das políticas de combate à fome do início dos anos 2000, pode-se dizer que ela acabou, de certa forma, restringindo o campo de atuação da AUP, pois impediu que as ações alcançassem, no âmbito institucional, a multidimensionalidade que as ações de AUP podem proporcionar.

A falta de interlocução entre as ações e os programas de AUP e outras políticas voltadas a temas perpendiculares também é comentado por Santandreu e Lovo (2007) como uma deficiência. Uma série de políticas voltadas para a Agricultura Familiar, como, por exemplo, o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), que implementa programas e ações indutoras da transição agroecológica junto aos agricultores familiares, bem como os programas de acesso aos mercados institucionais, como o PRONAF e o PAA, ou, ainda, o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar, são políticas que ainda permanecem inacessíveis para os produtores urbanos, o que limita, assim, o desenvolvimento da AUP.

A lentidão e as interrupções no processo de construção e aprovação da PNAUP também reafirmam a negligência com a qual o tema ainda é tratado. Ao mesmo tempo, não se pode negar que, nas últimas décadas, tem havido um processo de visibilização e discussão a respeito da AUP de grande importância.

Hoje, mesmo que ainda não se encontre completamente consolidada enquanto política no Brasil, a AUP é um campo de luta importante da sociedade civil, contando com o envolvimento de diversos atores e organizações, em escalas nacional, regional e local.

### **5.3. A incorporação da AUP nas políticas municipais brasileiras**

Em seu estudo, Santandreu e Lovo (2007) defendem a importância da esfera municipal na efetivação das ações referentes à AUP. Rosa (2011, p. 12) concorda, afirmando que “[...] a escala governamental de promoção da AUP é, em sua essência, a municipal”. A capilaridade necessária nos territórios e o contato junto aos sujeitos, de fato, só pode ser alcançada através da ação das municipalidades.

O processo de implantação dos CAAUP nas regiões metropolitanas, decorrente do Programa Nacional de AUP, também mostrou que o interesse e envolvimento das municipalidades é essencial para a promoção efetiva da AUP nas cidades. No Programa, mesmo os agricultores dedicados à AUP não poderiam solicitar apoio ao Estado por si, pois os editais do MDS eram todos voltados para municípios ou estados. Isto sinaliza, de um lado, o forte controle dos recursos a nível governamental, restringindo de certa forma o acesso dos agricultores a estes financiamentos. De outro, revela, mais uma vez, o destaque da esfera local no processo de execução e implementação dos programas. (ROSTICHELLI, 2013)

Rosa (2011) ressalta a importância de uma boa interlocução entre os poderes local e nacional, já que, mesmo sendo o município o principal responsável pela execução dos projetos, “sem uma articulação com as demais esferas de governo, o município tem dificuldade de assegurar a viabilidade da AUP, em especial com relação à oferta de crédito”. (ROSA, 2011, p. 12)

Para além da execução e operacionalização dos projetos, o município carrega outra importante função na institucionalização da AUP, que é a inserção do tema na política urbana do município. Como foi discutido no tópico anterior, esse aspecto foi ressaltado tanto nas CNSAN quanto no próprio texto do projeto de lei da PNAUP. Ambos encorajam municípios a integrarem o tema em seus Planos Diretores.

A Constituição Federal Brasileira, de 1988, e o Estatuto da Cidade, de 2001, expandem as competências municipais, determinando a responsabilidade do município na definição e no desenvolvimento da sua política urbana através do planejamento urbano. Assim, fica claro, mais uma vez, que a institucionalização das políticas de AUP é extremamente dependente do âmbito municipal para se concretizar.

As atribuições municipais se fazem necessárias para garantir a continuidade e desenvolvimento da AUP nas ações das prefeituras, tanto através da regulamentação urbana e da criação de instrumentos políticos-jurídicos que assegurem a prática e a profissão, quanto da promoção de programas e projetos de assistência técnica aos agricultores, orientando questões técnicas, como o uso de agrotóxicos, a realização da atividade em áreas contaminadas, a produção de resíduos e o uso de recursos hídricos inadequados.

O documento de Santandreu e Lovo (2007) informa que, embora a maior parte das experiências de AUP no Brasil sejam desenvolvidas historicamente por agentes da sociedade civil e do setor privado, os agentes públicos locais também tem exercido um papel importante nos últimos anos. Suas ações se tornaram mais frequentes principalmente a partir dos anos 2000, no contexto da efetivação das Políticas Nacionais de SAN e do desenvolvimento e aprofundamento dessa pauta em escala nacional e internacional.

O estudo supracitado avaliou o desenvolvimento institucional da atividade nos municípios a partir de três elementos: sua inclusão e abrangência na legislação, os marcos institucionais existentes e a existência de políticas públicas de AUP.

As regiões sul e sudeste foram aquelas que apresentaram o maior número de municípios com legislação específica de AUP aprovada ou em processo de aprovação. Em municípios como São Paulo e Belo Horizonte, inclusive, foram desenvolvidas ferramentas e estratégias para integrar a AUP ao planejamento do uso do solo. Além das legislações municipais, estes dois estados dispõem também de uma política estadual de apoio.

À época do estudo em questão, concluiu-se que, de forma geral, havia pouca menção à AUP na legislação das cidades, e também poucas legislações específicas da AUP, que geralmente não era tema incorporado aos instrumentos de planejamento urbano.

Esta situação, encontrada em meados dos anos 2000, parece ter se modificado um pouco desde então. Novos municípios passaram a incorporar legislações específicas de AUP, sem dúvidas influenciados pelas políticas e programas nacionais que foram se estabelecendo nos últimos anos. Hoje, é possível acrescentar à lista dos autores supracitados alguns municípios da região Sul, que também têm apresentado nos últimos anos um avanço no estabelecimento de seus marcos legais específicos de AUP. Como exemplo, é possível citar os municípios de

Santa Maria e Florianópolis, em Santa Catarina, que apresentam Políticas Municipais de AUP, e os municípios Matinhos, Londrina e Curitiba, no Paraná. Rosa (2011) destaca os estados do Distrito Federal e Goiânia na região Centro-Oeste, que também apresentam legislação específica de AUP desenvolvida mais recentemente.

Em relação aos marcos institucionais, ou seja, as estruturas e espaços de suporte institucionais que permitem a implementação das políticas públicas, o estudo de Santandreu e Lovo (2007) demonstrou haver uma situação predominante de municípios que executam ações de maneira desarticulada e fragmentada entre diferentes secretarias. Estas secretarias costumam se ocupar de variadas pautas, como Segurança Alimentar e Nutricional, Meio Ambiente, Trabalho, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Inclusão Social, etc. Rosa (2011) conclui que isto é reflexo do fato de a AUP ser ainda um tema muito novo e também da ausência de uma visão multidisciplinar nos municípios brasileiros, que não enxergam a multifuncionalidade da AUP. Os espaços institucionais específicos de gestão de AUP foram detectados em pouquíssimos municípios, havendo destaque, mais uma vez, para o município de São Paulo.

Os fóruns, conselhos, conferências e eventos municipais voltados para a temática da AUP, espaços que reúnem representantes de diversos segmentos da sociedade civil e do poder público, também são estruturas institucionais que possuem importância na formulação e no desenvolvimento de políticas e programas em escala local. Este tipo de espaço foi detectado por Santandreu e Lovo (2007) em poucos municípios, aparecendo entre eles, mais uma vez, São Paulo e Belo Horizonte. Hoje, mais de uma década após o estudo, isto parece ter se expandido, aparecendo também nas já citadas Florianópolis, Santa Maria, Curitiba e Porto Alegre.

Fora do eixo Sudeste-Sul, os municípios apresentaram um fraco amparo legal e institucional, situação que parece pouco ter se modificado desde então. Santandreu e Lovo (2007) destacaram, à época do seu trabalho, unicamente a cidade de Maracanaú, no Ceará, que apresenta uma Política Municipal de Apoio à Agricultura Urbana e Familiar desde 2006. Desde então, na região Nordeste, apenas Teresina e João Pessoa avançaram na aprovação de políticas municipais específicas. Em Fortaleza e em Natal ainda se discute a construção desse marco legal, bem como no estado da Bahia, que tem tentado construir uma política estadual. Na região Norte, também se apresentam poucas cidades com políticas municipais específicas. Algumas exceções são os municípios de Macapá, no Amapá, que possui política

municipal desde 2016, e Anandideuá, no Pará, cuja política municipal é ainda mais antiga, de 2006.

Em relação às políticas municipais que abordam a AUP através de projetos ou programas específicos, Santandreu e Lovo (2007) indicam que é bastante comum nos municípios a existência de programas vinculados a temas como hortas escolares, hortas comunitárias, hortas em quintais. É bastante comum também que tais programas sejam mais antigos do que as próprias legislações municipais de AUP (nos municípios que as possuem). Como exemplo, tem-se o Programa de Hortas Comunitárias em Campinas-SP, instituído em 1997 (ARRUDA, 2006) e o Programa de Hortas Comunitárias de Teresina, que se iniciou ainda nos anos 1980 (MONTEIRO; MONTEIRO, 2006). Este tipo de programa municipal se tornou ainda mais comum a partir dos anos 2000, a partir do Programa Nacional vinculado ao Programa Fome Zero. (GIACCHÈ; PORTO, 2015)

Fortaleza faz parte desse grupo, tendo criado em 2009 o seu Programa Municipal de Agricultura Urbana. Segundo a entrevista realizada pela pesquisa com um ex funcionário da Secretaria de Desenvolvimento Agrário<sup>46</sup>, este programa foi elaborado como forma de viabilizar uma experiência de AUP com investimentos do Programa Nacional, que será melhor apresentado no capítulo 5.

Se a existência destas experiências governamentais na escala local, por um lado, traz visibilidade ao tema, além de trazer resultados frutíferos nas realidades nas quais se inserem; por outro, pode acabar limitando a promoção da AUP a iniciativas isoladas, desvinculadas de uma política municipal, que não abordam a atividade de forma sistêmica, multidimensional. Para Rosa (2011), as experiências pontuais através de programas e projetos isolados são insuficientes para garantir boas condições de reprodução das iniciativas individuais de produtores existentes, além de não assegurarem a continuidade das ações do Poder Público relativas à AUP.

De qualquer forma, a existência destes projetos e programas locais a nível municipal ainda está longe de ser uma realidade nacional, principalmente quando se analisa a realidade das cidades médias e pequenas. Se as iniciativas institucionais de fomento à AUP têm se dado nas grandes cidades e regiões metropolitanas de maneira

---

<sup>46</sup> Entrevista realizada no dia 1 de agosto de 2019 com ex-funcionário da Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA) do Estado do Ceará. A SDA foi o órgão responsável por executar a experiência do projeto relativo ao Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana de Fortaleza.

heterogênea e pontual, nas cidades médias e pequenas elas ainda parecem ser praticamente ausentes. (ROSA, 2011)

Sem dúvidas, a ausência de iniciativas municipais pode ser associada à fragilidade da estrutura institucional existente dentro dos órgãos governamentais executivos municipais, uma realidade encontrada na maioria dos municípios brasileiros, que não apresentam secretarias ou órgãos de gestão adequados para a efetivação das ações relativas ao tema. Faria-se necessário, para modificar esta situação, a criação de marcos institucionais mais adequados a nível local, conforme assinalam Santandreu e Lovo (2007).

A não efetivação da Política Nacional também faz com que essa situação se perpetue entre os municípios. Embora o Estatuto da Cidade responsabilize as municipalidades no sentido de prever zoneamentos e instrumentos urbanísticos para gerir as atividades realizadas em solo urbano (no caso da AUP, a função agrícola), a efetivação e a viabilidade de programas e projetos locais ainda permanece dependente da criação deste quadro institucional a nível nacional, que viabilizaria o repasse de recursos financeiros direcionados ao tema. (ROSA, 2011) No caso brasileiro, em que a PNAUP ainda se encontra muito incipiente, a maioria das experiências locais, por reflexo, são infrutíferas e inconstantes.

#### **5.4. O desafio da institucionalização dentro da perspectiva da autonomia**

Sobretudo na literatura dos países do norte, alguns autores (ERNWEIN, 2017; TORNAGHI, 2014) têm analisado que muitas das ações de agentes públicos relativas a AUP podem acabar reforçando a lógica neoliberal da produção das cidades. Este aspecto foi tocado rapidamente durante o primeiro capítulo e se pretende, agora, aprofundar um pouco o debate. Ambas as autoras supracitadas argumentam que muitos gestores se utilizam do já discutido discurso benevolente da AUP como forma de promover suas cidades e a si próprios como atores comprometidos na construção de cidades compatíveis com o ideal da sustentabilidade.

Nestas iniciativas, é comum que a AUP seja utilizada como protagonista de políticas de lazer, quando não simplesmente como uma ferramenta de embelezamento das cidades. Como consequência, as práticas de AUP acabam sendo utilizadas como forma de diferenciação da terra, gerando valorização das áreas onde



se insere. Para Tornaghi (2014), estas experiências acabam concedendo à AUP um caráter elitista, pois, ao ser visibilizada apenas em contextos de valorização urbana, reproduz novas formas de injustiça socioambiental, gentrificação e exclusão social.

No contexto brasileiro, esta conduta pode ser perigosa e enganosa, pois pode invisibilizar os sujeitos habituais que praticam a atividade, que muitas vezes a utilizam muito mais como uma estratégia de sobrevivência do que a partir de motivações ambientais ou estéticas, e são aqueles que mais necessitam do apoio governamental. Dentro da racionalidade neoliberal e benevolente trazida por Ernwein (2017) e Tornaghi (2014), é bastante comum que se encare a ocupação dos produtores simplesmente como um hobby, e, assim, acaba-se ignorando a dimensão da atividade enquanto trabalho ou enquanto prática popular.

Este tipo de atuação, que é bastante observada pela literatura nos países desenvolvidos, tem sido verificada também, embora com menos força, nas cidades brasileiras, não tanto através da ação governamental, mas principalmente através do setor privado. Empresas do ramo imobiliário, por exemplo, têm se apropriado de elementos naturais como forma de valorizar seus empreendimentos, cenário onde a agricultura também é utilizada como mecanismo.

Uma vez que, no Brasil, a discussão institucional a respeito da AUP já nasce vinculada a pautas sociais, como o combate à pobreza e a insegurança alimentar, as ações governamentais brasileiras de AUP, em sua maioria, tendem a abordar estas temáticas, diferentemente do que tem sido observado nos “países do norte”, onde os problemas sociais acima destacados não são tão expressivos. Assim, nos chamados “países do sul”, as críticas dos estudiosos costumam voltar seus olhares às iniciativas institucionais excessivamente focadas na dimensão social.

Brand e Muñoz (2007) argumentam que, quando possuem um caráter predominantemente assistencialista, os projetos de AUP podem se comportar como ações paliativas, voltadas ao atendimento de demandas emergenciais básicas de grupos excluídos e, assim, deixam de ser pensadas como iniciativas capazes de realizar transformações mais profundas e abrangentes.

Em sua análise, Rosa (2011) conclui que, de fato, a maior parte das ações dos poderes municipais, no Brasil, possuem esse viés assistencialista. O autor explica que este tipo de projeto é vantajoso para as municipalidades, pelo fato de demandar um baixo investimento, e por não exigir a realização de grandes alterações nas leis urbanísticas. De um lado, esta escolha favorece a execução dos projetos de forma

mais rápida e emergencial; contudo, a longo prazo, estes projetos não levam a reais modificações estruturais e duradouras. Assim, a escolha por soluções rápidas pode acabar mantendo a situação marginal e invisível na qual os agricultores urbanos se encontram atualmente.

Rostichelli (2013) corrobora com as ideias de Rosa (2011), argumentando que os programas e projetos oriundos dos governos ou de outros tipos de instituições oficiais, no Brasil, não costumam aprofundar questões estruturais, como o processo de urbanização, a disputa pela terra da cidade, a especulação imobiliária sobre os espaços urbanos, como forma de não precisar modificar a estrutura socioeconômica e política das cidades. Para a autora, quanto mais institucionalizada a AUP se torna, menos contestatória e combatente ela é.

Estas considerações sugerem a necessidade de uma reflexão mais profunda em relação ao real significado da institucionalidade, indicando que a institucionalização apenas pela institucionalização não necessariamente traz respostas positivas no sentido de promover a autonomia da AUP e de seus sujeitos sociais. Um olhar engessado, excessivamente voltado à institucionalização, pode acabar, contrariamente, limitando a construção de um quadro mais democrático da AUP, tornando a atividade rígida e dócil e cerceando seu desenvolvimento.

Com isso, não se deseja aqui julgar se a institucionalidade é positiva ou negativa. É preciso reconhecer que, de toda forma, ela é um aspecto de importância, pois, como foi discutido no primeiro capítulo, o reconhecimento oficial possibilita a criação de políticas e ações direcionadas às demandas e aos desafios enfrentados por estes grupos, desenvolvendo e favorecendo a reprodução social e territorial desses sujeitos e das suas práticas.

Mas é preciso lembrar que a institucionalidade é apenas um dos aspectos que contribuem para o desenvolvimento sócio-espacial da AUP e para a autonomia de seus atores, e não deve ser entendida como elemento protagonista. Daí a relevância de analisar não apenas a existência da institucionalidade em si, mas as formas e arranjos que essa institucionalidade toma na sua concretização, sem perder de vista a promoção da autonomia.

A autonomia não existe sem a institucionalização, e a institucionalização, por sua vez, precisa garantir a autonomia. Um exemplo de medida institucional de garantia da autonomia seria o reconhecimento da agricultura urbana enquanto ofício e trabalho, aspecto que tende a permanecer inexplorado nas duas formas

equivocadas de atuação do estado que foram apresentadas (excessivamente assistencialista ou excessivamente neoliberal).

Contrariamente, estas duas perspectivas, ao invés de assegurarem condições dignas de trabalho, incentivando a valorização da ocupação, tratam o trabalho dos agricultores como uma segunda ocupação, como hobby, ou como atividade extra realizada no tempo livre do trabalho formal. Para Coutinho e Costa (2011), isto é uma forma do Estado se eximir do seu papel, colocando o peso da manutenção da prática exclusivamente nos próprios indivíduos produtores.

Também é preciso trazer para a reflexão que, dentro de uma conjuntura política como a atual, em que se observa a precarização e o desmonte sistemático dos espaços institucionais, pouco se pode contar com o aspecto institucional, onde essa discussão tem se tornado cada vez mais esvaziada. Nesse contexto, é preciso identificar e mobilizar outras estratégias e medidas que fortaleçam a atividade dentro do caminho da autonomia, como, por exemplo, buscar formas de articulação e fortalecimento entre os grupos da sociedade civil envolvidos com a prática. A apropriação do tema por esses grupos é também uma medida importante no sentido de promover sua autonomia, pois são eles que efetivamente são impactados pelas ações institucionais (ou pela ausência destas).

Com a incidência direta desses grupos na institucionalidade, é possível se aproximar de ações mais efetivas que se apropriem da AUP como um projeto contra-hegemônico, garantidor do direito à alimentação, mas também do direito à cidade e à justiça socioambiental nas cidades, desafiando até mesmo questões como a concentração de terra, a exclusão socioambiental e o sistema alimentário dominante.

Estas questões são imprescindíveis para que se tenha uma institucionalidade voltada efetivamente para o desenvolvimento sócio-espacial da AUP, considerando as dinâmicas urbanas, a construção social e política dos mercados e criando condições emancipatórias para os produtores. Estes elementos devem ser considerados numa análise crítica da AUP como a que se propõe.

Posto isto, entende-se que a institucionalização da AUP, ao mesmo tempo em que traz uma série de possibilidades, também gera uma série de outros questionamentos. Longe de trazer todas as respostas, a institucionalidade é apenas uma das faces da questão, e a depender das demais, pode assumir tanto um projeto contra-hegemônico, levando a profundas transformações sociais, quanto um projeto

conservador, com respostas pontuais, negando ou até mantendo problemas estruturais. (COUTINHO; COSTA, 2011; TORNAGHI, 2014)

### **5.5. As contribuições do planejamento urbano para a promoção das políticas públicas de AUP**

O planejamento urbano contemporâneo foi concebido buscando responder ao processo de urbanização caótica, trazendo medidas de ordenamento e soluções aos problemas urbanos. Para isso, se utiliza de modelos urbanísticos, que correspondem a um projeto de modernidade determinado pela sociedade, principalmente por aqueles em posição de poder dentro dela. Estes modelos buscam, assim, realizar a organização do espaço urbano de acordo com critérios e diretrizes que reafirmam este ideal de modernidade. (COSTA, 1999)

Como foi abordado no primeiro capítulo, influenciado pelo ideal do urbanismo modernista, o planejamento urbano ocidental, por muito tempo, excluiu de suas concepções o espaço natural e o meio ambiente. As próprias atividades agrícolas eram consideradas externas ao urbano, e a natureza era negada, encarada, no máximo, como elemento paisagístico dentro da cidade. (TORNAGHI, 2014)

Recentemente, em resposta ao debate crescente em torno da questão ambiental, os modelos urbanísticos também têm se modificado, e as municipalidades vêm incorporando no seu planejamento urbano questões de caráter ambiental outrora esquecidas, como a valorização de elementos naturais nas cidades, a recuperação e a preservação de áreas verdes, a busca por maior integração urbanística entre espaços naturais e espaços construídos, e até mesmo a manutenção de cinturões verdes em zonas periurbanas de transição entre o espaço urbano e o espaço rural.

No Brasil, a inserção de diretrizes vinculadas à sustentabilidade na agenda da política urbana ocorre de forma mais direta nos últimos 20 anos, desde a elaboração do Estatuto da Cidade (2001). A Lei Federal 10.257/2001 orienta a planificação das cidades brasileiras a partir dos princípios do direito à cidade, da gestão democrática da cidade e da função social da propriedade. Estes pilares se tornam o ponto de partida para a elaboração dos Planos Diretores em esfera municipal, bem como para o desenvolvimento de seus instrumentos jurídicos e urbanísticos. (CAFRUNE, 2016)

Estes três princípios guardam uma relação muito próxima à proposta feita neste trabalho de se pensar a Agricultura Urbana e Periurbana na perspectiva da autonomia e do desenvolvimento sócio-espacial, demonstrando que o planejamento urbano pode ser não apenas um meio, mas um forte aliado na promoção e fortalecimento institucional desta perspectiva da atividade, utilizando como mote o direito à cidade.

No Brasil, o *Direito à Cidade* emerge de uma reivindicação popular que se apropria do conceito de Lefébvre (2001) com o objetivo de construir e fortalecer um projeto político que se contraponha ao modelo de urbanização excludente e espoliativo. (ROLNIK, 2012) Visada como uma forma de combater as injustiças e desigualdades sócio-espaciais e ambientais encontradas nas cidades, além de conferir à população o direito de participar da construção e produção do espaço urbano, a noção do direito à cidade reúne dentro de si uma série de reivindicações. (CAFRUNE, 2016)

Dentro do guarda-chuva que é o Direito à Cidade, pode-se identificar muitas reivindicações que possuem relação direta com a pauta da produção urbana e periurbana de alimentos. Por exemplo, analisando do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional, é possível se referir ao direito à alimentação adequada; do ponto de vista do trabalho e renda, o direito ao trabalho; do ponto de vista ambiental, o direito ao meio ambiente. Na perspectiva da soberania alimentar e territorial dos produtores, pode-se, ainda, debater o direito à terra e aos meios de subsistência.

Assim, percebe-se que as possibilidades de diálogo entre o Direito à Cidade e a AUP são múltiplas e diversas. Dentro da perspectiva do desenvolvimento sócio-espacial e do Direito à Cidade, a AUP é capaz de agir como mecanismo de condução das políticas urbanas às tão desejadas transformações radicais e estruturais às quais se tem referido.

Shillington (2013) e Purcell e Tyman (2014) defendem que a produção de alimentos é uma forma legítima de produção do espaço urbano por atores que, a partir dela, conquistam formas mais justas de se reproduzirem no urbano. Para os autores, criar condições favoráveis para a prática de AUP é uma forma de garantir o direito à cidade daqueles que a praticam, proporcionando relações mais justas entre cidade, sujeitos e meio ambiente.

As atividades de AUP demandam acesso a terrenos e áreas urbanas sem uso, trazendo “a possibilidade de diversificação das formas e dos usos do espaço

urbano, ao atribuir ao solo a fertilidade que devolve seu valor de uso e o sentido de matéria prima para o cultivo de alimentos” (COUTINHO; COSTA, 2011, p. 82).

Assim, são atividades que pressupõem uma outra relação com o solo urbano, na contramão da atual racionalidade, segundo a qual o valor atribuído ao solo é o de troca, lógica reforçada principalmente através da ação de agentes privados especuladores. O reconhecimento dos sujeitos que produzem os espaços urbanos e periurbanos, diferentemente, induz o reconhecimento da terra por seu valor social e de uso. Por isso, a garantia de parcelas do solo urbano para a AUP dialoga com o princípio da função social da propriedade, garantindo o acesso à terra àqueles grupos que produzem. Embora o cumprimento deste princípio venha enfrentando grandes dificuldades na sua efetivação, revelando diversas contradições, trata-se de um importante avanço no sentido da busca pela democratização da terra e do seu uso.

Por último, o princípio da gestão democrática da cidade favorece a participação social dos sujeitos que produzem o espaço agrícola na cidade dentro dos espaços de tomadas de decisões relativas à política urbana. De acordo com Rostichelli (2013), para uma perspectiva que visa a autonomia, uma experiência mais contestatória da AUP seria possível apenas através de uma discussão ativa dos governos com os sujeitos que efetivamente praticam a atividade. A autora critica o fato de que o Estado seja o principal direcionador dessas políticas, pois este formato acaba limitando a devida participação dos produtores e, assim, a realização de políticas mais voltadas às suas necessidades.

Daí, vislumbra-se a importância da formulação de políticas dentro um sistema político democrático e efetivamente participativo. A dimensão participativa da construção das cidades é não apenas possibilidade, mas obrigação na formulação das normativas do planejamento urbano, considerando o estabelecido pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Faz parte também do aspecto da participação social o respaldo à organização dos produtores urbanos para dispor de mais e melhores formas de gestão da AUP, garantindo a organização desses grupos de maneira formal, levando ao maior reconhecimento da sua legitimidade.

Embora a AUP esteja, como foi debatido anteriormente, fortemente relacionada aos princípios e às diretrizes do planejamento urbano atual, a implementação e a efetivação da prática em si ainda se coloca como um grande desafio, pois, em essência, a agricultura ainda é vista como uma prática incompatível

com a atual lógica de produção das cidades. Embora venham se ampliando os espaços de debate, ainda se trata uma discussão restrita, que ainda precisa vencer muitas barreiras, mesmo dentro do próprio planejamento urbano.

Sem o reconhecimento dessa atividade pelo poder público municipal, a manifestação do fenômeno da agricultura urbana e periurbana deixa de compor a pauta dos gestores municipais no momento da tomada de decisões relativas à gestão do território urbano, o que reforça a expressão de agentes sociais excluídos e potencializa o poder de pressão dos demais agentes modeladores do espaço urbano. (SANTOS; LOCATEL, 2017, p.17)

A inclusão da AUP no sistema de planejamento como uma categoria de uso da terra urbana e uma função econômica urbana, portanto, é um passo indispensável no sentido de amparar legalmente a atividade e proteger os produtores, ao considerar válida esta forma de produção do espaço urbano.

Este esforço, no entanto, ainda tem se mostrado muito pequeno. Como foi abordado nos capítulos anteriores, a urbanização dispersa característica das cidades brasileiras contemporâneas continua ocasionando o avanço da cidade sobre os espaços desocupados, extinguindo os espaços utilizados para a AUP. Contribui para esta situação a legislação urbana, que costuma considerar a totalidade do território municipal como urbano, abarcando até mesmo áreas incompletamente urbanizadas e desconsiderando formalmente áreas de transição ou periurbanas. Sem o controle proporcionado pela legislação, portanto, estas práticas se encontram vulneráveis e suas condições de reprodução social, limitadas. (SANTOS; LOCATEL, 2017)

O Estatuto da Cidade, seguindo o esforço de garantir a função social da propriedade e de combater as injustiças e as desigualdades sócio-espaciais urbanas, prevê uma série de instrumentos jurídicos e urbanísticos a serem incorporados nos Planos Diretores municipais, com o objetivo de conter o processo de especulação imobiliária, que é também uma das mais fortes ameaças ao desenvolvimento da AUP.

Tais instrumentos, originalmente pensados principalmente para atender a demandas da moradia, não necessariamente asseguram usos de espaços livres, como é, em muitas das vezes, a forma com que as atividades de AUP se dão. De certa forma, até fazem o contrário, induzindo a intensificação da ocupação e do uso do solo edificado. Assim, embora conceitualmente a AUP seja compatível com os princípios do Estatuto da Cidade, na prática, muitos dos instrumentos previstos por este são inadequados e incompatíveis com as necessidades da atividade. Faria-se necessário adaptar alguns destes instrumentos, bem como criar novos, de forma a

atender também a questão da produção de alimentos. Um exemplo disto seria a utilização de incentivos fiscais e tributários para terrenos que abrigam atividades produtivas de acordo com os padrões, incentivando monetariamente a atividade.

Mougeot (2006) também menciona a necessidade de se criar e estabelecer parâmetros morfológicos e urbanísticos permissivos para a atividade, de forma a não prejudicar a qualidade da produção e das atividades. Pelo fato de ser uma atividade extremamente adaptável, podendo ocorrer até mesmo em áreas sem disponibilidade de terras livres, como em lajes, paredes, cercas, etc, faz-se necessário, também, a emenda de códigos e regulamentações de construção. (MOUGEOT, 2006)

A questão da terra, o acesso a ela e sua disponibilidade, é outro entrave que se faz uma das questões mais desafiadoras. Muitas das experiências de agricultura no espaço urbano se dão através da ocupação espontânea de terrenos ociosos e não-próprios, uma vez que os atores são, geralmente, produtores submetidos ao processo de exclusão sócio-espacial urbano e que, por consequência, não conseguem acessar a terra por meios legais. Isto resulta em uma situação instável desse uso da terra, pois os produtores correm o risco de serem expulsos a qualquer momento. (MOUGEOT, 2006) Isto é, atualmente, um dos grandes obstáculos para a prática e para os produtores, pois dificilmente estes têm interesse de investir mais tempo e esforço na AUP se correm o forte risco de sofrerem remoção.

Para Mougeot (2006), ainda mais que o problema da disponibilidade de terras, existe o problema de acesso a terras inadequadas à realização da atividade, pois nem todas as terras ociosas urbanas são adequadas para a realização da atividade. O uso de terras com solo contaminados, bem como a utilização de águas residuais ou disponíveis sem o devido tratamento, podem trazer riscos à saúde dos consumidores dos alimentos produzidos. Outro aspecto delicado é o uso de agrotóxicos em áreas urbanas densas, que também pode trazer consequências nocivas à população urbana.

A multiplicidade de pontos que foram levantados ao longo dos últimos parágrafos assinalam a complexidade dos aspectos que devem ser considerados na institucionalização da AUP, de forma que esta possa promover efetivamente a autonomia e o desenvolvimento sócio-espacial da AUP e de seus atores. Defende-se, assim, o planejamento urbano como uma possibilidade instrumental de se implementar ações dentro desta visão multidimensional.



## 6 A AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA EM VIAS DE RECONHECIMENTO NA CIDADE DE FORTALEZA

Considerando o argumento do capítulo anterior, no que diz respeito à importância do envolvimento municipal nas ações relativas à AUP, este capítulo tem como objetivo obter um panorama das ações empreendidas pela municipalidade de Fortaleza, de forma a compreender se estas tem efetivamente contribuído para impulsionar e regulamentar a atividade.

Para a realização desta análise, utilizou-se como referência o procedimento adotado por Santandreu e Lovo (2007), cujo trabalho, ao levantar informações e analisar as experiências governamentais relativas à AUP, destacou três aspectos principais: os marcos legais, marcos institucionais e as políticas públicas de AUP. Assim como na obra de referência, serão aqui abordadas as três dimensões, conforme exprime o quadro 1.

Quadro 1 - Aspectos considerados para análise das experiências governamentais, de acordo com Santandreu e Lovo (2007)

	Legislação de relevância casual	Leis de planejamento urbano Leis de regulamentação do uso do solo
Marcos legais	Legislação setorial relacionada à AUP	Leis que promovem temas como SAN, agricultura, sistemas de abastecimento de alimentos, serviços públicos de saúde
	Legislação específica de AUP	
Marcos institucionais	Estruturas e espaços de suporte que permitem a implementação das políticas públicas e a aplicação da legislação vigente	Secretarias municipais Conselhos Fóruns
Políticas públicas de AUP	Conjunto de orientações e diretrizes que promovem e garantem o desenvolvimento e melhoramento da AUP	

Fonte: SANTANDREU; LOVO (2007).

## 6.1. Experiências de projetos pré-institucionalização

Assim como a existência de práticas agrícolas no espaço urbano não é uma novidade, os projetos em âmbito institucional que abordam estas práticas tampouco são algo recente para a cidade de Fortaleza. Embora, de fato, perceba-se um maior interesse em torno da temática desde os anos 2000, é possível mapear algumas experiências na cidade antes disto. O relatório do CEARAH Periferia (1997), realizado há mais de 20 anos, já apontava a existência dessas experiências.

A questão da agronomia urbana não é uma preocupação recente em Fortaleza, se tem informações preliminares e esparsas demonstrando que vários projetos têm sido desenvolvidos no decorrer dos anos. Algumas das hortas implantadas ainda existem, mas não se sabe concretamente porque continuam funcionando, enquanto outras (possivelmente a maioria) desapareceram. (CEARAH PERIFERIA, 1997, p. 29 e 30)

O mesmo trabalho aponta que a maioria das experiências governamentais identificadas se deu de forma dispersa, sem conseguir obter resultados ou mudanças significativas no panorama da cidade como um todo. Para o CEARAH Periferia (1997), o envolvimento dos governos local e estadual era insuficiente; avaliou-se que estes atores davam pouca relevância ao tema.

As escassas iniciativas governamentais, em geral, costumavam se inserir em políticas e programas de desenvolvimento social, e eram geralmente executadas pelas secretarias municipais vinculadas a esta pasta. Na maioria das experiências, não se abordava a dimensão econômica da atividade, da geração de emprego e renda, que era colocada em segundo plano. As experiências tampouco costumavam oferecer apoio técnico às famílias produtoras, através de financiamentos, assistência técnica, disponibilização de material e pessoal especializado, aspectos extremamente importantes e negligenciados até hoje, como mostraram os dados do Censo Agropecuário (2017).

A abordagem do tema de forma não holística, voltada exclusivamente à questão social, também refletiu no não tratamento da temática no seu sentido urbanístico, de forma integrada ao planejamento da cidade. Assim, a experiência institucional encontrada historicamente na cidade tem um perfil muito semelhante às aquelas experiências que são estudadas e criticadas por Brand e Muñoz (2007), as quais empregam a AUP como uma ação essencialmente assistencialista.

Os primeiros registros encontrados de projetos governamentais de AUP se deram durante a gestão da prefeita Maria Luiza Fontenele (1986-1989). O CEARAH Periferia (1997) identificou uma série de documentos relacionados ao tema elaborados à época da gestão, tendo sido a maior parte deles registros de projetos cuja execução não conseguiu se viabilizar.

Dentro da proposta de um governo popular e progressista, Maria Luiza Fontenele desenvolveu uma série de projetos, e, entre eles, foram realizados estudos e pesquisas para o desenvolvimento da Agricultura Urbana. O CEARAH Periferia (1997) destaca que muitas destas experiências foram implantadas, entretanto sem realizar um trabalho de registro de forma sistemática. Muitos dados e informações sobre estas experiências só foram possíveis de serem levantados pela pesquisa através do contato com fontes diretas.

Alguns dos projetos elaborados nesse período tiveram como objetivo fomentar atividades agrícolas já existentes na cidade, abrangendo não apenas espaços hortícolas, mas também atividades pecuárias, como a criação de galinhas ou vacarias. Além do fomento a espaços já existentes, a gestão também realizou implantação de novas hortas nos chamados Centros Sociais Urbanos, equipamentos comunitários sociais e de lazer que se inseriam em regiões de interesse social e que hoje se encontram parcial ou totalmente desativados.

O entrevistado B, o já citado coordenador do NEPAU, que também participou na realização de alguns destes projetos à época, aponta como um aspecto interessante destas experiências o fato de que os projetos pensavam as atividades de produção de forma integrada à comercialização e à distribuição. Por outro lado, o mesmo indica que um problema destes projetos foi a ausência de assistência técnica sistemática.

As fontes diretas e indiretas anteriormente citadas também destacaram neste período ações governamentais voltadas à arborização urbana através de ações do Horto Municipal de Fortaleza<sup>47</sup>, sendo algumas destas ações voltadas para o plantio de espécies frutíferas.

---

<sup>47</sup> O Horto Municipal de Fortaleza é um equipamento de importância ambiental na cidade, responsável pelo cultivo e pelo manejo de mudas de árvores e espécies paisagísticas utilizadas pelas Prefeitura de Fortaleza. Por essa razão, pode também ser considerado como espaço potencialmente de referência para as atividades produtivas da cidade, conforme mencionado em alguns dos Planos que serão apresentados nos próximos tópicos, como é o caso do Programa Municipal de 2009 e do Plano Fortaleza 2040.

Santandreu e Lovo (2007) listaram, em seu levantamento, uma série de projetos apoiados pelo Poder Municipal de Fortaleza, uma lista considerável que tem sido reproduzida, em diversos outros estudos, como referência das atividades institucionais em Fortaleza. Os projetos citados são: Projeto Centro de Referência em Agricultura Urbana Sustentável, Projeto Produção de Mudas Ornamentais, Frutíferas e Medicinais, Projeto Centro de Produção e Preparação de Alimentos, Projeto Casca de Côco Verde, Projeto Meu Quintal Produtivo, Projeto Hortaliças I e II, Farmácia Medicinal, Projeto Mandala e Projeto Hortaliças Orgânicas.

Não foi possível encontrar informações sobre a maioria destas experiências, mesmo com as visitas realizadas a órgãos da Prefeitura e com as solicitações oficiais realizadas através do Sistema de Lei de Acesso a Informação. Com isto, percebeu-se que ainda há, na Prefeitura de Fortaleza, uma dificuldade de sistematização e registro de experiências anteriores, que se perdem com o passar dos anos e com as mudanças de gestões.

Em 2005, durante a primeira gestão da prefeita Luizianne Lins (2005 - 2008), foi realizado o primeiro Seminário de Agricultura Urbana de Fortaleza. Este evento se deu com o apoio de corpo técnico da FAO, com o objetivo de elaborar um projeto de implantação de hortas comunitárias, como um primeiro passo da formulação de uma política municipal<sup>48</sup>. Este evento ocorreu, vale lembrar, no contexto das primeiras discussões em âmbito nacional para a formulação das Políticas Nacionais de AUP e de SAN.

O Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza (FORTALEZA, 2018a) informa que é justamente neste período que se iniciam as primeiras ações de SAN em Fortaleza, através da extinta Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social (SEDAS), no ano de 2005. Neste período, as ações de AUP eram divididas entre a SEDAS e a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), que cria a Célula da Agricultura Urbana, destinada a gerir as experiências de AUP. Posteriormente, a SEDAS se torna Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS). (FORTALEZA, 2018a)

Possivelmente, a ideia do projeto de hortas comunitárias proposto pelo Seminário de Agricultura Urbana deu origem a alguns dos projetos listados por

---

<sup>48</sup> Informação retirada do website: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/negocios/municipio-vai-implantar-acoes-de-agricultura-urbana-1.351076>. Acesso em 05 jul 2020.

Santandreu e Lovo (2007). Esta é uma conjectura feira por esta pesquisa, considerando que muitos desses projetos ocorreram logo após o Seminário.

Alguns destes projetos foram realizados em parceria com outras organizações, a partir de recursos públicos, advindos principalmente das chamadas públicas federais. Foi assim que se deram os projetos Centro de Referência em Agricultura Urbana Sustentável e Projeto Centro de Produção e Preparação de Alimentos, em parceria com o Instituto Joazeiro. Estes projetos levaram equipamentos públicos a áreas da cidade (Pio XII, Genibaú, Bela Vista e Sabiaguaba), com o objetivo de assistir a população nas áreas da agricultura, da pesca e da alimentação. (MIRANDA, 2010) O Projeto Casca de Côco Verde foi realizado em parceria com a EMPRAPA <sup>49</sup>, com o objetivo de reaproveitar cascas de cocos descartados. Já o Projeto Mandala foi um projeto do Governo do Estado de implantação de hortas mandalas em várias localidades da Região Metropolitana.

O IPLANFOR (FORTALEZA, 2016c) realiza uma breve análise destas experiências, e novamente sugere o caráter pontual destes projetos:

Programas de hortas caseiras orgânicas produzem bom efeito na reeducação alimentar das famílias e na redução do consumo de alimentos com agrotóxicos; no entanto, o programa de hortas comunitárias e familiares iniciado em 2006 em Fortaleza teve muito pouca repercussão e impacto na melhoria da alimentação da comunidade de baixa renda em geral, apenas para uns pequenos grupos familiares em que ações do projeto ainda resistem. (FORTALEZA, 2016c, p. 316)

O entrevistado B reforça que os diversos projetos da Prefeitura não conseguiram alcançar autonomia, tendo sua continuidade restrita a gestões específicas, e obtiveram apenas resultados pontuais. Com a falta de continuidade entre gestões, muitas informações sobre os projetos anteriores acabaram perdidas, o que prejudicou, posteriormente, a retomada das iniciativas, bem como a realização de novas atividades melhor embasadas. Para Miranda (2010), uma das grandes dificuldades das experiências é a dificuldade de captação de recursos externos.

Em 2013, quando se passa por uma mudança de gestão, após a segunda gestão de Luizianne Lins (2009 - 2012) e início da gestão Roberto Claudio (2013 - 2020), a Célula de Agricultura Urbana, que antes funcionava na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, foi deslocada para a antiga Secretaria Municipal de

---

<sup>49</sup> Informação retirada do website: <http://www.cooperativismo.org.br/noticias/View.aspx?id=5838>. Acesso em 05 jul 2020.

Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA), que foi criada em 2013<sup>50</sup>. Durante o período de seu funcionamento, esta Secretaria ficou responsável pelas ações de SAN e AUP.

Em 2018, a SETRA foi fundida com a Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos (SCDH) e transformada em Secretaria dos Direitos Humanos e do Desenvolvimento Social (SDHDS), que é atualmente encarregada da pauta da SAN. A Célula de Agricultura Urbana, antigamente inserida na SETRA, foi extinta e a gestão da pauta da AUP voltou à responsabilidade da SDE.

Entretanto, ainda que a SDE seja oficialmente o órgão encarregado da pauta, algumas ações de AUP têm sido empreendidas junto a outras Secretarias Municipais. Um exemplo é o Programa Hortas Escolares, iniciado em 2005, no início da Gestão Luizianne Lins, gerido pela Secretaria Municipal de Educação (SME).

Este programa, também denominado Hortas nas Escolas, tem como objetivo utilizar a horticultura como prática pedagógica e como ação de educação ambiental, ao realizar o cultivo de espécies hortícolas orgânicas em algumas escolas municipais da cidade. A iniciativa busca dialogar com princípios agroecológicos, estimulando a reflexão holística sobre a relação entre ser humano e ambiente, e sobre a importância do contato humano com a natureza. Além disso, contribui com a educação alimentar dos estudantes, incentivando-os a incluir espécies hortícolas em suas dietas, já que parte da produção realizada nas escolas costuma ser destinada para a merenda escolar, ou seja, para o próprio consumo dos alunos.

A dimensão educativa das hortas é uma das mais enfatizadas por Brandão (2012) e Filho (2012). Para os autores, as hortas acabaram se conformando enquanto espaços interdisciplinares que envolvem diversas disciplinas escolares (ciências, geografia, história, matemática, artes, português, etc), e também enquanto espaços de trabalho e reflexão sobre cooperação em grupo. As hortas possibilitaram às crianças a reflexão prática em relação a conceitos como a horticultura orgânica, a agroecologia, compostagem, as propriedades químicas, biológicas e físicas do solo, a relação humana com o meio ambiente, entre outras questões.

Segundo Filho (2012), à época do seu estudo, havia um total de 54 escolas municipais integrantes deste programa, que, teve apoio de professores e estudantes do curso de Agronomia da Universidade Federal do Ceará. Estes últimos participaram

---

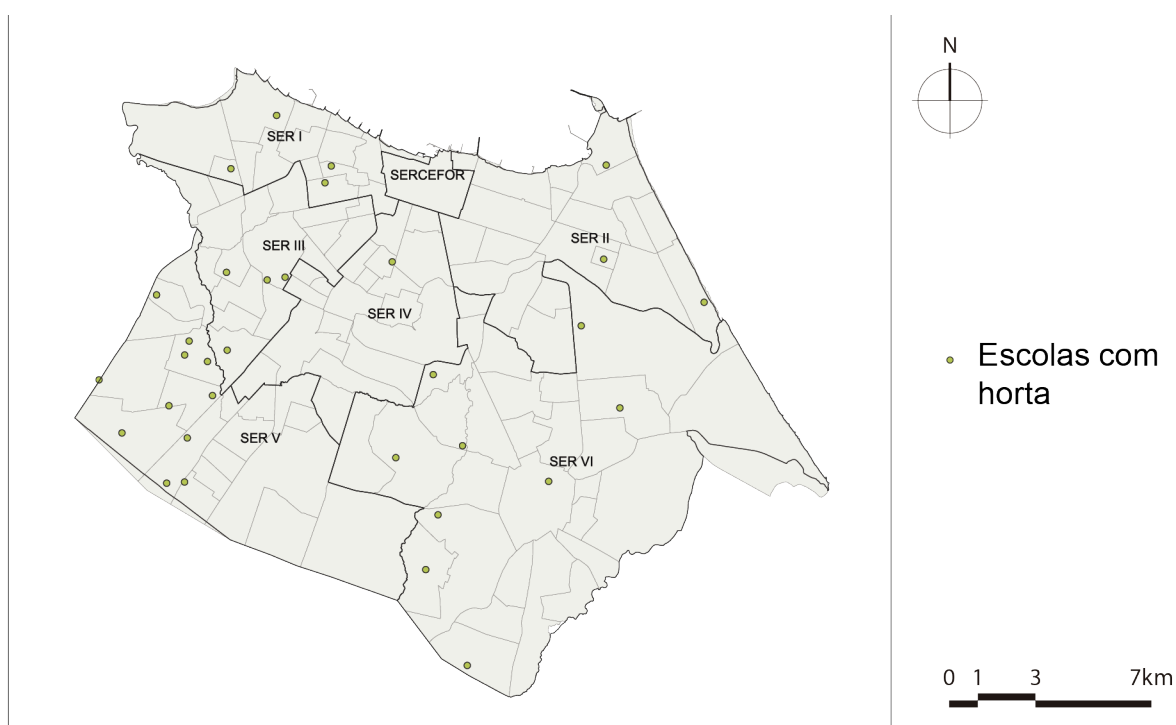
<sup>50</sup> A SETRA foi instituída através do Decreto Municipal número 13.127 de 2003.

ativamente da execução do projeto, principalmente disponibilizando alunos bolsistas para trabalharem como agentes de formação do corpo técnico da escola, mas também na manutenção das hortas.

Existem registros de escolas que, além da horticultura, desenvolveram também práticas de compostagem. Outras, ainda, realizaram criação de peixes, como o caso do Projeto Produção Pesqueira Compartilhada e Geração de Trabalho, realizado na Lagoa da Messejana. Estes exemplos demonstram as possibilidades que podem ser alcançadas através do programa, a depender do envolvimento e do interesse de cada contexto onde é inserido. (MIRANDA, 2010)

Brandão (2012) e Filho (2012) avaliam o projeto Hortas nas Escolas como uma experiência bem sucedida, contribuindo para o desenvolvimento socioambiental das crianças e garantindo alimentação de qualidade às escolas por um baixo custo. Algumas de suas hortas permanecem ativas até os dias de hoje, o que demonstra haver uma certa continuidade do projeto, em comparação com as outras experiências de AUP em Fortaleza. (FILHO, 2012)

Mapa 18 – Localização das Escolas Municipais com hortas ativas ou em processo de ativação em Fortaleza



Fonte: FORTALEZA (2019b).

Contudo, mesmo com os bons frutos da experiência, o número de escolas que possuem hortas ativas tem diminuído bastante na última década. Segundo a entrevistada C, coordenadora do Instituto Joazeiro, muitas delas perderam financiamento municipal; outras, poucas, conseguem manter as hortas mesmo sem apoio, por conta própria. Segundo registro disponibilizado pela Secretaria Municipal de Educação<sup>51</sup> no ano de 2019, 18 hortas em Escolas Municipais permanecem ativas ou em processo de (re)ativação, identificadas acima no mapa 18.

É possível perceber que há uma predominância das escolas na região oeste da cidade, principalmente na região mais a sudoeste, onde se situa o Grande Bom Jardim. Tratam-se de áreas de maior densidade habitacional e ocupadas por populações de baixa renda.

## **6.2. A criação de um marco legal municipal da AUP: o Programa Municipal de 2009**

Ao final dos anos 2000, certamente por influência do contexto nacional, no qual se davam as discussões sobre a institucionalização da AUP, iniciou-se um processo de diálogo em âmbito local entre órgãos da Prefeitura de Fortaleza (através da SDE), do Governo Estadual (através da SDA) e grupos da Universidade Federal do Ceará. Estes agentes tinham como objetivo formular um projeto de fomento à AUP em Fortaleza, que pudesse receber recursos do Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, vinculado ao Programa Fome Zero. Segundo o ex-técnico da SDA envolvido no processo que foi entrevistado pela pesquisa (entrevistado D), este projeto foi construído ao longo do ano de 2008.

Como forma de criar subsídios legais para a realização do Programa, o Poder Municipal ficou responsável pela formulação de uma normativa legislativa que instituiu o primeiro Programa de AUP regulamentado por lei em Fortaleza, através da Lei Municipal 9443/2009. Segundo esta lei, o Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana de Fortaleza teria os objetivos de:

- I - ampliar as condições de acesso à alimentação e à disponibilidade de alimentos para consumidores de baixa renda; II - apoiar a agricultura popular

---

<sup>51</sup> Este registro se trata de um cadastro das Escolas Municipais de Fortaleza que identifica aquelas que possuem horta ativa. Este cadastro foi disponibilizado à pesquisa pela Secretaria Municipal de Educação (SME), no ano de 2019, em formato digital.



e a economia solidária; III - combater a fome e a desnutrição; IV - gerar emprego e renda, especialmente através da agregação de valor aos produtos; V - promover inclusão social; VI - melhorar o meio ambiente urbano, mediante a recuperação e conservação de espaços ociosos; VII - incentivar a produção para o autoconsumo, o associativismo e o agroecoturismo; VIII - incentivar a produção e uso adequado das plantas medicinais, conforme a legislação vigente; IX - estimular práticas de cultivo, criação e processamento de alimentos que previnam, combatam e controlem a poluição e a erosão em quaisquer de suas formas, conservem o meio ambiente e tenham como referência a agricultura sustentável; X - estimular práticas que evitem, minimizem, reutilizem, tratem e disponham adequadamente os resíduos poluentes, perigosos ou nocivos ao meio ambiente, à saúde humana e ao bem estar público; XI - promover a realização de diagnósticos participativos. (FORTALEZA, 2009b, art. 2)

Analisando os objetivos do Programa, é possível concluir que, embora tenha nascido de um programa nacional voltado à questão alimentar e nutricional, o Programa não se restringe apenas a essa temática e trata também de outras dimensões igualmente importantes, como a geração de emprego e renda, o estímulo à economia solidária, a conservação e manutenção ecologicamente correta do meio ambiente urbano, a preocupação com a saúde humana. É possível identificar até mesmo, de certa forma, algumas preocupações urbanísticas.

A lei também dá margem para que o Programa se ajuste a iniciativas já existentes. O diálogo com a ação do Programa Hortas Escolares, que se encontrava em funcionamento à época, fica bastante claro no trecho em que é exigido que o Poder Executivo “deverá adotar providências no sentido de que os princípios básicos da agroecologia sejam incluídos no conteúdo de algumas disciplinas da rede de ensino pública municipal” (FORTALEZA, 2009b, art.14).

A lei atribui à SDE a competência de cadastrar e direcionar as famílias interessadas em participar do Programa como beneficiários para os terrenos onde seriam implantados os espaços de AUP, que seriam cedidos pelos seus proprietários. Além disso, a SDE deveria compor e presidir o Comitê de Agricultura Urbana, instância que seria criada, responsável por acompanhar, administrar e monitorar o Programa, facilitando o diálogo entre beneficiários e proprietários de terrenos interessados em aderir ao programa, através de trâmites legais.

Para Miranda (2010), o Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana de Fortaleza pode ser considerado uma primeira experiência no sentido da institucionalização da AUP em Fortaleza, viabilizando a interlocução com outras políticas e abrindo possibilidades de atuação do Poder Público em relação à AUP.

A partir das informações obtidas na entrevista com o ex-técnico da SDA, foi possível compreender que o programa enquanto marco legal foi criado com o objetivo básico de viabilizar financeiramente o projeto pensado pelo grupo de trabalho composto por SDE, SDA e UFC, que passaria por uma seleção pública federal. A existência da normativa, na escolha da seleção, seria um elemento que aportaria maior valor à proposta. Além de viabilizar este projeto específico, entretanto, o Programa abria possibilidades para a realização de outras ações posteriormente, subsidiando-as legalmente. Assim, o projeto submetido à chamada aberta do Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana representaria apenas uma parte e algumas ações do que estava previsto e instituído pela Lei Municipal 9443/2009.

Em relação ao conteúdo da lei, pode-se apontar algumas inconsistências e incompatibilidades com o que viria a ser redigido no Projeto de Lei da Política Nacional de AUP. O Programa Municipal, embora traga uma visão multisetorial da AUP, não resgata a função social da propriedade e tampouco institucionaliza aspectos jurídicos, tributários e financeiros a partir dos instrumentos de gestão pública, como orienta o Projeto de Lei Nacional. Estes elementos seriam importantes no sentido de incorporar a AUP aos instrumentos de política urbana. Outra questão é o fato de que sua efetivação não se dá de forma descentralizada e integrada às políticas sociais e de desenvolvimento urbano, como solicita o projeto de lei, mas de forma centralizada na SDE, que é o órgão gestor do Programa.

Há, ainda, a problemática da definição das áreas aptas para a atividade, que, segundo o Projeto de Lei Federal, deve ser realizada pelo Município. No programa, entretanto, o município se eximiu dessa obrigação, não estabelecendo áreas ou diretrizes para identificação de terrenos a serem utilizados. A definição das áreas para as atividades de AUP ficou a cargo dos interessados, ou seja, os proprietários de terras. (FORTALEZA, 2016a)

A execução do projeto que foi submetido à seleção pública enfrentou uma série de impasses, concretizando-se de maneira muito diferente do que aquela prevista, tanto do escopo original do projeto quanto da lei que instituiu o programa. Segundo o entrevistado D, houve demora no repasse dos recursos financeiros, bem como algumas mudanças nas gestões municipais e estaduais, o que atrasou por dois anos a execução do projeto. Assim, o projeto previsto para ocorrer entre 2009 e 2011 só teve as suas primeiras atividades iniciadas em 2012. Nesse processo, houve ainda

uma desmobilização dos parceiros originais que construíram o projeto e dois deles (SDE e UFC) acabaram por se retirar do projeto, o que desestruturou a proposta e dificultou ainda mais a sua execução.

Para D, estes problemas, principalmente a saída dos parceiros, causaram prejuízos e cercearam processos ao longo de todo o projeto. Também internamente uma série de problemas internos foram enfrentados, como a mudança frequente da coordenação do projeto e a quantidade insuficiente de pessoal para a realização das ações. O diálogo com a coordenação nacional também foi um processo dificultoso, somando novos desafios ao já fragilizado projeto.

As atribuições da Prefeitura previstas no projeto, como a mobilização de possíveis beneficiários, a disponibilização de corpo técnico, além de realização de alguns dos processos de formação, foram todas assumidas, com a saída da SDE, pela SDA. Assim, contrariando também o estabelecido na Lei 9443/2009 do Programa, que determina a SDE, da Prefeitura, como coordenadora das ações, a experiência acabou sendo levada a cabo pela SDA, órgão do Estado.

Sem o apoio dos parceiros iniciais, a SDA buscou minimizar prejuízos executando suas ações em parceria com as demais prefeituras da Região Metropolitana, já que estas possuíam maior capacidade de inserção nas comunidades. Além das prefeituras, o órgão buscou parcerias com organizações locais não-governamentais, que também auxiliaram nas funções mais debilitadas, como as de mobilização e sensibilização de potenciais beneficiários.

O relatório do projeto ao qual a pesquisa obteve acesso<sup>52</sup>, explicita que, devido aos contratemplos e atrasos, bem como às mudanças que tiveram de ser feitas no projeto técnico, não foi possível executar a plenitude dos recursos previstos no orçamento do projeto original. Assim, fica claro que houve uma subutilização dos recursos financeiros previstos para o projeto devido aos problemas de execução.

A ideia inicial era de se construir um centro de formação em AUP junto à Universidade Federal do Ceará (UFC), que seria o lócus do projeto, como uma espécie de Centro de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana (CAAUP). Além dele, seriam construídos outros centros menores em outras localidades de Fortaleza e da

---

<sup>52</sup> Este relatório foi disponibilizado à pesquisa pelo entrevistado D, ex-funcionário da Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA). Trata-se do relatório de cumprimento do objeto, no caso, intitulado de “Projeto de Agricultura Urbana”, trazendo informações sobre a equipe técnica, os beneficiários, as parcerias, as etapas de trabalho e os resultados da experiência.

Região Metropolitana, por exemplo, em parceria com os CRAS Granja Portugal, Conjunto Palmeiras e Conjunto Ceará. Entretanto, com a saída da UFC do projeto, o Centro, que seria instalado na universidade, acabou sendo adaptado para uma série de unidades menores que foram executadas individualmente em diferentes comunidades.

Outro prejuízo, fruto do descompasso entre o previsto pelo projeto e o executado, foi o déficit na quantidade de capacitados. Previa-se um total de 300 beneficiários para os momentos de formação, entretanto na prática se contou com menos de 200 participantes. O mesmo ocorreu com a etapa de assistência técnica, que deveria atender 600 agricultores, mas atendeu a apenas 403.

O entrevistado D afirma que a falta de diálogo entre poderes locais, estaduais e federais foi um dos maiores problemas. Para ele, a desmobilização das parcerias e a consequente modificação do projeto técnico foram os fatores que mais influenciaram para o insucesso do programa, fazendo com que as ações ocorressem sem a instrumentalização prevista na Lei e no projeto original. Ele argumenta que, caso essas relações fossem fortalecidas, talvez haveria mais resultados da experiência, bem como novas experiências surgiriam a partir desta. Para ele, o projeto perdeu muito da sua tonalidade com a saída da Prefeitura de Fortaleza. O afastamento da universidade também influenciou, segundo ele, no sucesso do programa, pois a presença do centro de apoio dentro do espaço da UFC aumentaria as probabilidades de se manter a continuidade das ações de AUP.

O entrevistado também apontou algumas incompatibilidades entre os objetivos iniciais do projeto e as realidades encontradas nas comunidades, pois nem sempre os procedimentos pensados pelo projeto funcionavam em determinados contextos comunitários. Para ele, uma proposta de projeto construída juntamente com as comunidades, no lugar de um projeto imposto, teria sido mais efetivo.

Todos estes impasses fizeram com que o projeto obtivesse, mais uma vez, apenas um impacto muito pontual, restringindo-se à realidade das comunidades atingidas, que, para o entrevistado D, se viram mais fortalecidas pelo projeto, recebendo aporte de recursos, materiais, assistência técnica. Embora a experiência tenha sido uma tentativa de modificar a realidade da atividade na cidade como um todo, o entrevistado reconhece que a experiência não conseguiu sair do discurso, pois grandes áreas de possível atuação do projeto ficaram sem orientação e fomento, já que o programa não conseguiu, em suas palavras, “dar conta” da demanda.

Também na análise do IPLANFOR (FRANÇA, 2015), embora o Programa tenha tido alguns resultados, não conseguiu consolidar seus objetivos.

A avaliação de resultados entregue ao MDS confirma que a ausência de marco institucional e, conseqüentemente, a inexistência de autonomia e recursos próprios, gera metas tímidas e inviabiliza a implantação de políticas, planos, programas e projetos que contemplem a potencialidade da agricultura urbana, enquanto estratégia pública de enfrentamento aos desafios sociais, econômicos e ambientais. A iniciativa foi suspensa por falta de resultados, os equipamentos e ferramentas estão dispersos entre órgãos públicos e produtores isolados e os objetivos não foram cumpridos. Mais uma iniciativa pontual, efêmera, que começa de forma equivocada e termina sem gerar frutos. (FORTALEZA, 2016a, p. 30)

Por outro lado, é certo que a experiência também trouxe alguma contribuição para a AUP em Fortaleza, mesmo que de forma pontual. Em Fortaleza, 22 comunidades foram beneficiadas nas seguintes localidades: Conjunto Palmeiras, Jangurussu, Praia do Futuro, Vila União, Maravilha, Itaoca, Passaré, Serrinha, Vicente Pinzon, Autran Nunes, Barra do Ceará, Pici e Cidade 2000. Em Caucaia, o projeto alcançou as localidades de Capuã, Cercadão e Rajada; em Maracanaú, as comunidades indígenas Santo Antônio do Piraguary e Olho d'Água, e também nas localidades Colônia Antônio Justa, Mucunã e Jereissate; em Horizonte, nas localidades Buenos Aires II e Alto Alegre.

Os beneficiários foram principalmente moradores de periferias e de áreas de risco da cidade, ou seja, famílias de baixa renda e em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Outro critério utilizado foi dar preferência a grupos que já mantinham práticas de atividades agrícolas.

Cerca de metade dos beneficiários do projeto participavam de programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, ou de apoio à comercialização, como o Programa de Aquisição de Alimentos. Portanto, o projeto buscou operar em diálogo com outros programas, buscando fortalecer também canais de comercialização como a venda para a merenda escolar, as feiras livres, além de outros mercados locais.

Um dos pontos mais positivos desse programa foi a realização de capacitações e a oferta de assistência técnica aos beneficiários, uma antiga deficiência na cidade de Fortaleza que foi constatada nos capítulos anteriores. No início do projeto, foi realizado um seminário de Agricultura Urbana e Periurbana voltado para produtores de toda a RMF, ocasião em que os beneficiários obtiveram capacitações em agroecologia urbana e gestão de políticas públicas de agricultura

urbana. A assistência técnica foi efetivada através do convênio com a EMATERCE, que se encarregou de apoiar e acompanhar as unidades produtivas.

Segundo o relatório final e o ex-técnico entrevistado, houve um contato bastante próximo entre o órgão executor e os beneficiários, o que permitiu um diálogo mais aberto com as comunidades. Isto trouxe outras consequências positivas, como a criação de laços entre os parceiros envolvidos, a execução de práticas coletivas, o associativismo e o fortalecimento comunitário.

O relatório também dá destaque ao aspecto do gênero, indicando que houve, nas experiências do projeto, uma ampla participação feminina. O documento considera, através desta experiência, que o envolvimento das mulheres contribui para uma maior disseminação da proposta, uma vez que elas costumam exercer um importante papel de liderança nos contextos socioeconômicos em questão e também por possuírem um forte envolvimento com o tema da produção agrícola.

Além da produção em si, o projeto pôde, ainda, abordar aspectos complementares, como a preservação das sementes e a compostagem, demonstrando alguma preocupação com a sustentabilidade e a continuidade das ações futuras dos grupos beneficiários. Nesse sentido, também favoreceu o intercâmbio entre diferentes grupos de beneficiários e a articulação entre eles, contribuindo para a consolidação e desenvolvimento de grupos já atuantes, como foi o caso do já citado Grupo de Mulheres de Itaoca, também atendido por esta iniciativa.

Finalmente, o relatório considera que a experiência teve como benefícios principais nos locais de atuação: a melhoria da qualidade alimentar, a maior participação, articulação e organização comunitária, o incremento da geração de renda e a conscientização para questões ambientais.

Mesmo com os desafios colocados ao longo da execução do projeto, é certo que este se configura como uma experiência importante de incentivo e fomento à atividade da AUP em Fortaleza, principalmente pelo fato de ter trazido pela primeira vez um marco legal municipal, além de ter conseguido tratar a atividade em múltiplas dimensões, e não apenas a habitual questão da SAN.

### **6.3. A AUP na política urbana: do Plano Diretor Participativo ao Plano Fortaleza 2040**

Como já foi indicado ao longo do trabalho, a legislação de relevância ocasional, através do planejamento e da política urbana, é muito importante para a institucionalização da AUP. Para Santandreu e Lovo (2007), essa relevância se dá principalmente pelo fato de que estes instrumentos influenciam na tomada de decisões governamental, orientando programas e projetos embasados e definindo recursos para fins determinados.

À época do trabalho realizado pelo CEARAH Periferia (1997), os autores constataram que a legislação municipal historicamente apresentava restrições quanto à realização de atividade agrícolas no espaço urbano. Desde então, os instrumentos de planejamento urbano avançaram timidamente nesse sentido.

Foram escolhidos para esta análise os dois principais instrumentos de planejamento de Fortaleza incidentes no momento, investigando de que forma cada um incorporou diretrizes e ações relativas à AUP: o Plano Diretor Participativo (2009) e o Plano Fortaleza 2040 (2016).

Enquanto o Plano Diretor Participativo (2009) é o instrumento básico da política urbana municipal, conforme estabelecido pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade e pela Lei Orgânica do município, operante até o presente momento; o Plano Fortaleza 2040 é um plano estratégico, que traça metas e ações a curto, médio e longo prazo.

### **6.3.1. O Plano Diretor Participativo de Fortaleza**

A política urbana do Plano Diretor de Fortaleza (2009) tem como princípios as funções socioambientais da cidade, a função social da propriedade, a gestão democrática da cidade e a equidade. Busca promover, a partir desses princípios, a justiça social, a redução das desigualdades e da segregação sócio-espacial, o direito à cidade, a valorização do patrimônio, o desenvolvimento sustentável e o interesse coletivo. (FORTALEZA, 2009a)

Certamente a AUP dialoga com boa parte dos princípios estabelecidos pelo PDPFor. Contudo, o que se observará é que as práticas agrícolas são mencionadas no documento apenas de forma indireta e dispersa em diferentes momentos do documento, que não apresenta seções ou diretrizes específicas para a AUP.

A Política de Terras Públicas do PDPFor possibilita a concessão de terras públicas gratuitamente para sua utilização para fins de subsistência e exploração

hortifrutigranjeira, uma medida extremamente relevante para políticas direcionadas à AUP. (FORTALEZA, 2009a) Entretanto, em nenhum outro trecho do documento se estabelecem critérios, regras ou diretrizes para esse tipo de uso do solo.

A Política de Desenvolvimento Econômico é a única seção em que a AUP é, de fato, citada, como uma das atividades de produção cooperativa e de economia solidária em estruturas familiares de produção de pequenos empreendimentos. Neste artigo, propõe-se a criação de mecanismos de escoamento da produção familiar e de pequenos empreendedores. Além disso, também se propõe o fomento a experiências laborais comunitárias com base no cooperativismo e associativismo. (FORTALEZA, 2009a)

Assim, a AUP permanece associada à política econômica municipal, sob responsabilidade da SDE. Pode-se dizer que a associação da atividade de forma restrita à pauta econômica corre o risco de acabar prejudicando uma abordagem multidimensional, considerando que outras Políticas do PDPFor, que seriam de interesse para a AUP, não a mencionam.

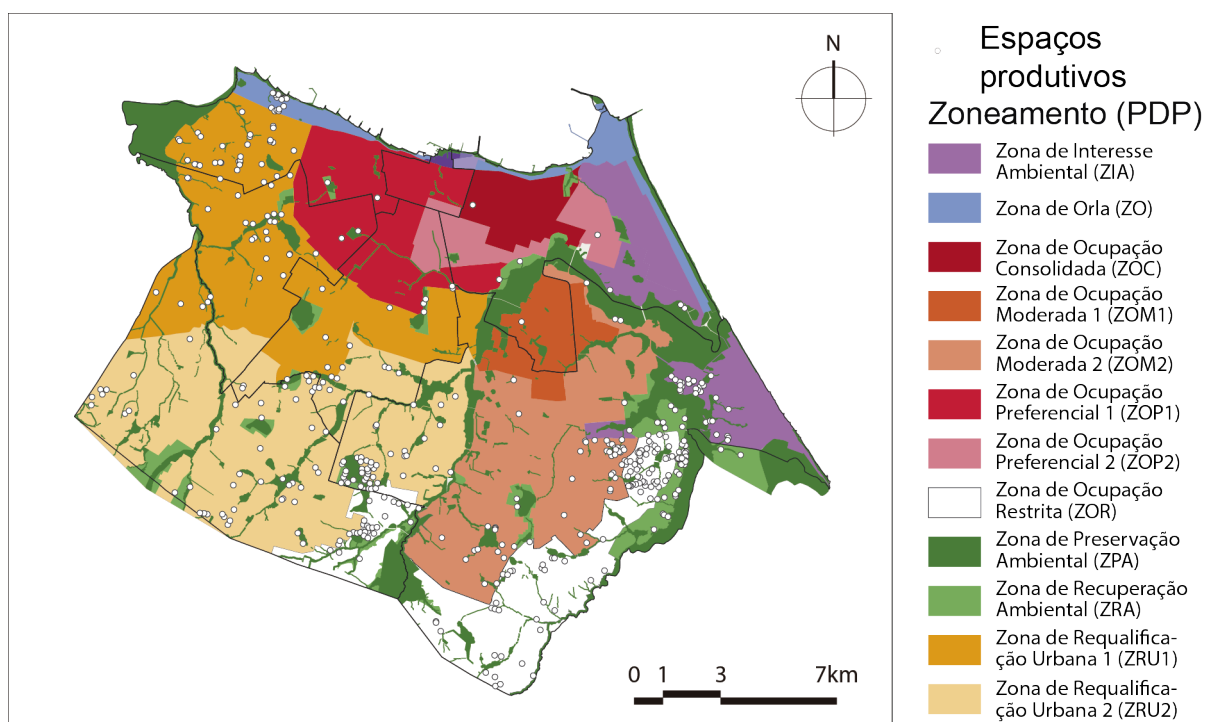
A Política de Meio Ambiente delimita diretrizes sobre tipos de uso e ocupação do solo de importância ambiental, controle da qualidade ambiental, sistema de áreas verdes e educação ambiental, aspectos nos quais o uso da AUP seria bastante relevante. Entretanto, embora traga como diretrizes várias referências ao desenvolvimento sustentável e ao uso adequado dos recursos ambientais, este artigo não faz menção à AUP.

Outro ponto importante é a questão metropolitana. As políticas de integração dos municípios deveriam considerar o abastecimento de alimentos, tema no qual a AUP poderia ser estudada como alternativa. Contudo, no artigo do PDPFor dedicado à Política de Integração Metropolitana, mais uma vez, a atividade não é mencionada.

No macrozoneamento de ocupação urbana, não se especifica ou determina em nenhuma zona a realização de atividades de AUP, tampouco em outras zonas de caráter especial e que seriam de interesse, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as Zonas Especiais Ambientais (ZEA) ou as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS). Embora a AUP possa trazer imensas contribuições para o desenvolvimento econômico de algumas destas zonas, como, por exemplo, as ZEIS, ela não é citada.



Mapa 19 – Sobreposição do zoneamento do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) e espaços produtivos identificados pela pesquisa



Fonte: FORTALEZA (2009a); MARQUES, G. (2020)

Ao anunciar o macrozoneamento ambiental, o Plano explica que este é composto por áreas destinadas “ao desenvolvimento de usos e atividades sustentáveis” (FORTALEZA, 2009a, art. 59), vinculadas às áreas de preservação, próximas a corpos d’água, mas não designa tampouco a realização de AUP em nenhuma das zonas ambientais.

Faz parte do Plano Diretor, ainda, a demarcação de áreas com potencialidade para a instalação dos chamados Projetos e Programas Estratégicos de Desenvolvimento Socioambiental, que têm o objetivo de “promover a requalificação urbanística e ambiental, a inclusão socioambiental e a dinamização socioeconômica” (FORTALEZA, 2009a, art. 165). Estas zonas são, além das já citadas ZEDUS, as zonas das bacias dos rios Cocó e Maranguapinho, a Zona Especial do Projeto Orla, a área de influência do METROFOR, do TRANSFOR e dos equipamentos portuário e aeroportuário. Estas zonas se destinam à promoção de dinamização econômica para os fins de geração de trabalho, emprego e renda, inclusão socioambiental, recuperação de áreas de interesse ambiental, entre outros objetivos. Embora, mais uma vez, sejam objetivos onde o uso da AUP como ferramenta teria um grande potencial, em nenhuma dessas zonas a atividade é mencionada.

Com isso, percebe-se que há diversos momentos do texto no qual caberia se inserir a AUP como ferramenta ou mecanismo de resposta às necessidades colocadas, o que não acontece. Em poucos trechos a AUP é recordada e citada como uma possibilidade, sendo associada de forma bastante restrita às diretrizes econômicas. Dessa forma, pode-se considerar que não se fazia um debate muito profundo em relação à AUP à época do Plano Diretor, especialmente em relação à sua multidimensionalidade, uma vez que a atividade é citada de forma breve e pouco elaborada, sem a definição de parâmetros ou ações mais específicas a serem empreendidas.

A imprecisão em torno do tema no documento também acaba criando uma ligação bastante frágil entre o que está estabelecido no Plano Diretor e as experiências que efetivamente ocorreram desde então. Não foi possível identificar, tampouco, de que forma o marco legal instituído através do Programa Municipal influenciou o Plano Diretor Participativo e vice versa; essa relação seria bastante relevante, principalmente ao se considerar que ambos os processos se deram por volta do mesmo período. Assim, ficam evidenciadas as incongruências e a falta de diálogo entre os diferentes tipos de marcos legais vinculados ao tema da AUP.

### **6.3.2. O Plano de Agricultura Urbana do Plano Fortaleza 2040**

O Plano Fortaleza 2040 é um plano estratégico, elaborado, implementado e monitorado sob responsabilidade do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), cujo documento final de propostas data do ano de 2016. O IPLANFOR promove a articulação e integração dos Planos, fomentando a governança necessária para isso, a qual possui uma estrutura bastante complexa, constituída através das Câmaras Setoriais, Fóruns Territoriais e outros instrumentos de participação e governança.

O Plano como um todo é estruturado a partir da definição de uma série de metas principais a serem alcançadas, cujo objetivo é enfrentar questões como a habitabilidade precária, a pobreza, a desigualdade social, a situação atual da saúde pública, os altos índices de violência, o atraso educacional, a baixa qualificação profissional, a degradação ambiental, entre outras questões. (FORTALEZA, 2019a) Para responder a estes desafios, o plano é composto por um total de 32 planos específicos, agregados em 7 eixos de atuação.

Dentro do eixo 6, intitulado *Dinamização econômica e produtiva*, estão inseridos os Planos de Construção Civil, Confecções, Economia Criativa, Economia do Mar<sup>53</sup>, Inclusão Produtiva, Novas Indústrias e Serviços Avançados, Tecnologias de Informação, Comunicação e Turismo, e, também, o Plano de Agricultura Urbana. Estes planos têm como principais objetivos elevar o PIB total e domiciliar *per capita* da cidade, ampliar oferta de emprego e reduzir a informalidade do trabalho. Além destas metas, o plano pretende, através de seus planos de ação, modificar a situação da economia concentrada na região central da cidade e a grande informalidade em alguns setores. (FORTALEZA, 2019a)

Alguns outros planos específicos do Plano Fortaleza 2040, inseridos em outros eixos, também possuem vínculo com a temática da AUP. Dentro do quarto volume, há um Plano de Segurança Alimentar e Nutricional, que faz algumas referências à questão da produção de alimentos.

O Plano Fortaleza 2040 é aquele que, pela primeira vez, trata do tema da AUP dentro da perspectiva de planejamento urbano. Até então, a temática, conforme mostrado, havia sido incorporado de uma forma bastante tímida e imprecisa, a exemplo do que se pôde constatar a partir do PDPFor (2009).

Assim como os demais planos específicos, o Plano de Agricultura Urbana foi construído com base em um diagnóstico realizado pela equipe que o elaborou<sup>54</sup>. Ao analisar o documento de diagnóstico, contudo, apreende-se que este não traz dados ou informações efetivas sobre a situação da AUP em Fortaleza, não realizando uma caracterização da atividade na cidade.

O documento, na realidade, traz apenas algumas orientações e procedimentos a serem seguidos para a construção do plano em si e uma análise do Programa Municipal ocorrido em 2009. Estas observações foram, inclusive, utilizadas por este trabalho na apresentação do Programa Municipal, no tópico anterior. Ou seja, o documento, ao invés de levantar dados para subsidiar o Plano de Agricultura Urbana, delega esta tarefa a um procedimento posterior. (FRANÇA, 2015) Nenhum outro documento de diagnóstico ou de dados levantados foi apresentado pelo órgão

---

<sup>53</sup> O Plano de Economia do Mar possui uma certa relação com a Agricultura Urbana e Periurbana, pois, em alguns casos, a prática da pesca também é entendida como uma atividade que compõe as atividades de AUP. Entretanto, conforme apontado na introdução do trabalho, a escolha metodológica do trabalho foi de abordar enquanto recorte de análise apenas as atividades agrícolas, dando ênfase especial à cultura das espécies hortícolas e medicinais.

<sup>54</sup> Este diagnóstico foi disponibilizado a esta pesquisa pelo órgão responsável pelo Plano, o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR).

supracitado, e tampouco o Plano de Agricultura Urbana traz dados sobre a AUP em Fortaleza, o que leva a concluir que o plano foi elaborado sem o devido embasamento através de dados específicos sobre o tema.

A ausência de estudos mais aprofundados em plantas e mapas da AUP, que já havia sido percebida e apontada pelo levantamento do CEARAH Periferia (1997), portanto, permanece como uma questão problemática, mesmo no aparente contexto favorável do Plano Fortaleza 2040, que, pela primeira vez, trouxe um plano mais robusto específico para a AUP. O fato de não ter havido a realização de um diagnóstico na elaboração do plano fragiliza a sua eficácia e também o seu desenvolvimento, pois não há garantias de que este dialogue com a realidade local.

Segundo a sua versão final, o Plano de Agricultura Urbana segue os princípios da agroecologia, da promoção da soberania e da segurança alimentar e nutricional; da efetivação do direito humano à alimentação adequada; da economia justa, solidária e familiar; do consumo responsável; dos circuitos curtos de comercialização; da equidade de gênero; da conservação e justiça socioambiental; da construção e socialização de conhecimentos; da participação, empoderamento e autonomia dos agricultores urbanos; e, por fim, do direito à cidade. Ao trazer esta grande diversidade de temas, o plano revela seu interesse em seguir uma abordagem multidimensional, e, também, o que é de interesse para este trabalho, em diálogo com o desenvolvimento sócio-espacial.

Através das suas ações, tem como metas principais, a serem alcançadas até 2040: a inclusão de 60 mil pessoas na cadeia produtiva da AUP, a instalação de no mínimo seis fazendas urbanas em operação em comunidades vulneráveis e a ampliação da oferta de produtos orgânicos na demanda de hortifrutigranjeiros. (FORTALEZA, 2019a) Pretende, ainda, reduzir a zero o déficit alimentar das comunidades envolvidas nos seus projetos e realizar a produção de sementes e mudas para o reflorestamento da cidade. (FORTALEZA, 2016a, 2016b)

Bastante direcionado para a população de baixa renda em situação de vulnerabilidade, principalmente aquela que possui Cadastro Único<sup>55</sup> e que habita em assentamentos precários da cidade, o plano busca utilizar a AUP como forma de dinamizar economicamente áreas de vulnerabilidade socioambiental, de forma

---

<sup>55</sup> O Cadastro Único é um registro nacional de dados e informações que identifica famílias de baixa renda, como forma de facilitar a inserção destas famílias nos programas sociais e de redistribuição de renda.

integrada a medidas ambientais, educativas e voltadas para a saúde. Tendo em seu âmago a preocupação econômica, o plano procura inserir produtores integrantes e beneficiários de seus projetos em programas sociais já existentes, que fomentam o acesso dos produtores de baixa renda aos mercados institucionais.

O processo de construção do Plano de Agricultura Urbana, assim como ocorreu nos demais planos específicos do Plano Fortaleza 2040, contou com a realização de Fóruns, reunindo atores de interesse pelo tema. O Fórum da Agricultura Urbana, segundo Fortaleza (2016a), ocorrido em 2015, teve participação de representantes de diversos órgãos do Poder Público. Como representantes do Estado, participaram a Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE), o Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará (IDACE) e o Ministério Público do Ceará (MP-CE); e da Prefeitura, o IPLANFOR, a SDE, a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), a extinta SETRA e a SEUMA. Este Fórum contou também com a participação de outras entidades, como universidades (UFC e UECE) e instituições de assessoria, como a EMATERCE.

É notável a ausência de agricultores ou de organizações da sociedade civil nestes espaços. Embora o próprio plano cite a importância destes agentes na sua construção, principalmente organizações e movimentos que atuem com temas complementares, como geração de renda, segurança alimentar, educação ambiental, eles se encontram praticamente ausentes dos seus processos participativos.

Em relação ao conteúdo do Plano de Agricultura Urbana, ele é estruturado em três linhas de ação principais: o desenvolvimento da agricultura urbana agroecológica; o fortalecimento do capital social, ambiental e cultural; e a promoção da educação agroecológica, ambiental e alimentar. (FORTALEZA, 2016a) As ações decorrentes de cada estratégia estão descritas no quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Ações e projetos do Plano de Agricultura Urbana (Plano Fortaleza 2040)

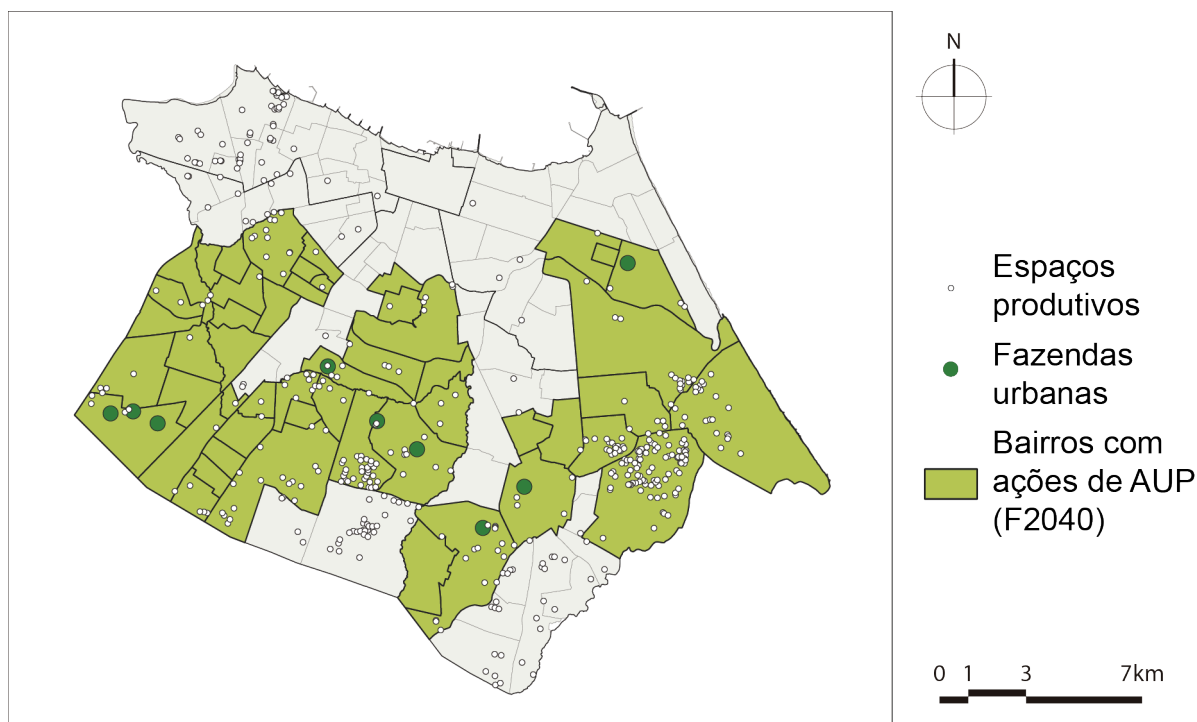
<b>Linha de ação</b>	<b>Ações</b>
1 - Desenvolvimento da agricultura urbana agroecológica	Programa Fazendas Urbanas
	Projeto Plantar e Comer
	Projeto Pomares Públicos
	Projeto Viveiros
	Rede de capacitação e assistência técnica
	Centro de inovação e transferência de tecnologias
	Projeto Empreendedores Comunitários
2 - Fortalecimento do capital social, ambiental e cultural	Projeto socioeducativo
	Projeto Mentores
	Projeto Cultura de Paz
	Projeto Corredores Verdes
	Miniusinas de compostagem aeróbica
	Projeto Telhados Verdes
	Museu da História e Saberes Agrícola do Semiárido
	Festa da Colheita
	Livro Receitas Aproveitamento dos Alimentos
Catálogo Ervas Medicinais e Aromáticas	
3 - Promoção da educação agroecológica, ambiental e alimentar	Projeto de Educação Ambiental Agroecológica
	Educação Alimentar e Nutricional
	Capacitação em Agricultura Urbana Agroecológica

Fonte: FORTALEZA (2016a).

A primeira linha de ação contém o cerne do plano e traz os seus principais projetos: Fazendas Urbanas, Plantar e Comer nas Escolas, Projeto Viveiros, Projeto Pomares Públicos, Rede de Capacitação e Assistência Técnica, Centro de Inovação e Transferência de Tecnologias e Empreendedores Comunitários.

O Projeto Fazendas Urbanas é o carro-chefe do plano, um grande guarda-chuva que abriga grande parte dos demais projetos, desde aqueles voltados à capacitação e assistência técnica (a Rede de Capacitação e Assistência Técnica e o Programa de Formação de Agentes em Agricultura Urbana Agroecológica) até à educação. As Fazendas Urbanas seriam implantadas gradualmente em pelo menos 6 locais da cidade, em terrenos nos bairros Manoel Dias Branco, Messejana, Passaré, Jangurussu, Itaperi e Siqueira, demarcados no mapa 20.

Mapa 20 – Localização das ações de Agricultura Urbana propostas pelo Plano Fortaleza 2040 e espaços produtivos mapeados pela pesquisa



Fonte: FORTALEZA (2016b); MARQUES, G. (2020)

Segundo o plano, as áreas escolhidas para instalação das Fazendas Urbanas são áreas com baixa densidade, elevada vulnerabilidade social e de potencial para a atividade. As Fazendas Urbanas, nestes contextos, teriam como objetivo ampliar a fonte de renda local, aumentar a inclusão produtiva e estimular o empreendedorismo comunitário. Para isso, cada Fazenda realizaria seu plano de negócios e teria uma certa autossustentabilidade, contendo sua própria miniusina de compostagem, viveiro, cozinha industrial, além de espaços para a realização de oficinas e para funcionamento da Rede de Capacitação e Assistência Técnica. Administradas através de uma gestão participativa, compartilhada entre funcionários contratados e agentes locais, as Fazendas se parecem bastante ao modelo dos Centros de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana (CAAUP), que foram instalados em várias capitais brasileiras à época do Programa Nacional, entre 2007 e 2012.

O Projeto Plantar e Comer consistiria numa renovação do Programa Hortas Escolares, que já foi apresentado nos tópicos anteriores deste capítulo. O Plano de Agricultura Urbana prevê a instalação de pelo menos 60 hortas em escolas da Rede Municipal de Ensino, onde seriam realizadas oficinas e seminários de capacitação. Os alimentos produzidos pelas hortas seriam destinados à merenda escolar e também à distribuição entre moradores dos bairros onde se inseririam as hortas. Além de ser

uma medida educativa e de promoção da alimentação adequada, este projeto tem o objetivo de contribuir para o fortalecimento dos laços de vizinhança e para a promoção da cultura de paz e solidariedade nas comunidades.

Outro projeto inserido nas Fazendas Urbanas seria o Projeto Viveiros, que consistiria na instalação de seis viveiros de mudas e sementes nas seis Fazendas. Seu funcionamento seria orientado pelo plano de negócios específico da Fazenda, de forma a atender à demanda interna dos agricultores locais. Os viveiros contribuiriam para a sustentabilidade das fazendas através da geração de recursos, reduzindo a sua dependência de insumos externos. Também seriam responsáveis por produzir mudas para as ações do Projeto Pomares Públicos, cujas ações consistiriam na escolha de locais para cultivo de espécies nativas, adotando princípios da agrofloresta, com o objetivo de ampliar a área verde da cidade, recuperar margens de recursos hídricos e sua biodiversidade e melhorar espaços de lazer e turísticos.

A seguir, o Centro de Inovação e Transferência de Tecnologias seria um núcleo de pesquisa, também sediado nas Fazendas Urbanas, a funcionar em cooperação com entidades locais e nacionais, disponibilizando tecnologias agrícolas, sociais e ambientais para o melhor desenvolvimento da AUP. Alguns exemplos destas tecnologias seriam ferramentas para compostagem orgânica e para o reuso de águas residuais para o cultivo, fontes alternativas de energia, formas de beneficiamento de alimentos, jardins filtrantes, etc.

Finalmente, o Projeto Empreendedores Comunitários seria uma experiência promovida também dentro das Fazendas, com o objetivo de estimular a economia criativa e solidária e de qualificar agricultores em planejamento, administração e gestão de negócios, auxiliando-os na elaboração de pelo menos 100 planos de negócios em projetos comunitários.

Dentro da segunda linha de ação do plano, encontram-se ações complementares aos projetos principais que foram expostos acima, integrando outros atores externos às ações das Fazendas Urbanas, como, por exemplo, idosos e jovens em conflito com a lei. Esta linha de ação também traz iniciativas de relevância ambiental e de resgate cultural e turístico da vocação agrícola, bem como de divulgação e socialização das experiências e aprendizados da AUP.

Nesta linha de ação estão incluídos: o Projeto Socioeducativo de Desenvolvimento Social, recebendo jovens em conflito com a lei para trabalharem nas Fazendas; o Projeto Mentor Terceira Idade, inserindo populações idosas nos Projetos



Plantar e Comer nas escolas; Projeto Cultura de Paz, monitorando os indicadores de violência nas áreas de inserção das Fazendas; Projeto Corredores Verdes, onde haveria o plantio de mudas e sementes do Projeto Viveiros; Mini-usinas de Compostagem Aeróbica, implantadas nas 6 Fazendas Urbanas, integradas com um sistema de coleta seletiva de resíduos orgânicos; e Projeto Telhados Verdes, o qual estabeleceria que 5% das edificações de Fortaleza tenham telhados verdes com sementes e mudas do Projeto Viveiro.

Como atividades sócio-culturais, o plano propõe a construção de um Museu da História e de Saberes Agrícolas do Semiárido, implantado com o objetivo de resgatar e valorizar a tradição agrícola e também de formar agentes culturais locais; a realização da Festa da Colheita nas Fazendas; o lançamento do livro *Receitas de Aproveitamento dos Alimentos*, de maneira a estimular o aproveitamento integral dos alimentos, e do *Catálogo Ervas Medicinais e Aromáticas*, como forma de preservar o conhecimento popular da fitoterapia e das ervas medicinais.

Por fim, a terceira e última linha de ação do plano é responsável pelas ações de educação ambiental e de formação e capacitação dos agentes locais, abrangendo: o Projeto de Educação Ambiental e Agroecológica, responsável por realizar workshops e oficinas nas Fazendas Urbanas, no Projeto Plantar e Comer e nas comunidades em geral; ações de Educação Alimentar e Nutricional, realizadas também nas Fazendas Urbanas e nas escolas; e o Programa de Formação em Agricultura Urbana Agroecológica, para a formação de agentes em agricultura urbana, que se tornariam funcionários das Fazendas Urbanas.

Com este breve resumo das intenções do plano, pode-se perceber que, de fato, ele procura lançar um olhar multifacetado sobre o tema da AUP, abrangendo não apenas ações de equilíbrio ambiental, de geração de renda e de segurança alimentar e nutricional, mas também levando em conta dimensões correlacionadas mais amplas, como a busca por inovações tecnológicas, a qualificação do espaço urbano, o (re)uso de resíduos orgânicos urbanos, medidas preventivas de saúde pública e bem estar comunitário, entre outras questões. (FORTALEZA, 2016a, 2016b)

Além disso, o plano também traz algo novo na medida em que incorpora o tema como elemento expressivo do planejamento municipal e do ordenamento do território, reconhecendo a importância de fortalecer a institucionalidade através de marcos legais, institucionais e normativos, e promovendo a articulação intersetorial e intergovernamental como forma de garantir a continuidade das ações. (FORTALEZA,

2016a) O plano reconhece a necessidade de incluir o tema na política urbana do município não mais de forma fragmentada e incompleta, como se encontrava no Plano Diretor, mas integrada a diversas políticas e ações governamentais paralelas.

É claro que o plano enfrenta, no entanto, uma série de desafios para a sua implementação. Para Fortaleza (2016b), os principais são: a regularização e disponibilização de terrenos para AU; a articulação dentro dos vários setores públicos e privados envolvidos; o mapeamento de práticas e ações intersetoriais nas esferas municipal, estadual e federal em diálogo com a sociedade civil e de pessoas e instituições que já praticam agricultura urbana; a construção, institucionalização e execução do Plano Municipal de Agricultura Urbana, por meio de mobilização e sensibilização de todos os segmentos (governo, academia, sociedade civil), bem como a logística de acompanhamento e apoio técnico e profissional; a adequação ou a criação de marcos regulatórios e do modelo institucional em prol da agricultura urbana em Fortaleza; a ampla difusão da educação ambiental; a implantação de unidades-piloto; e a consolidação da experiência em uma política pública.

Em relação à adequação dos marcos legais e regulatórios, o plano faz algumas propostas. Em primeiro lugar, propõe a alteração da Lei do Programa Municipal, de forma a adequá-la ao projeto de lei da Política Nacional. Propõe também a inclusão do plano nos marcos regulatórios e nos aspectos tributários municipais, inserindo a atividade no Plano Diretor, na LPUOS, no Plano Ambiental e na legislação tributária. Propõe, ainda, a classificação da AUP como atividade produtiva e econômica, considerando o agricultor um profissional dessa categoria, com direito ao INSS, prevendo subsídios para a atividade nas taxas públicas e garantindo fonte orçamentária para a evolução do programa. Por fim, pretende, ainda, adequar as normas do plano às normas de financiamento da safra agrícola e às políticas de crédito e financiamento sem fins lucrativos.

Quanto ao marco institucional, o plano prevê a criação de um órgão responsável pela execução dos projetos e ações: o Instituto Municipal de Agricultura Agroecológica (IAU), organização criada no formato de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). O IAU prestaria serviços ao Poder Público para desenvolvimento das ações do plano, estabelecendo diálogo com as diferentes secretarias municipais, organismos internacionais, instituições e entidades do setor privado e da sociedade civil, e teria um Conselho Consultivo com titulares de órgãos públicos, das Fazendas Urbanas e das Hortas Escolares, bem como da academia, da

sociedade civil e representantes de agricultores urbanos. A criação do IAU garantiria incidência política da sociedade civil e dos atores envolvidos com o assunto, controle social, ações intersetoriais e a gestão democrática e participativa.

Para realizar o acompanhamento das ações do plano, foi pensado um formato de governança embasado nas câmaras técnicas setoriais. As questões técnicas do plano, como os projetos prioritários, a escolha de sua localização e a metodologia de implantação, são tratadas e discutidas nestas Câmaras. Em entrevista, uma representante do IPLANFOR<sup>56</sup> afirmou que, nestas câmaras, estão envolvidas e participam diversas instituições atuantes no tema: estaduais, federais, municipais, universidades, etc. É interessante observar que, mais uma vez, os próprios agricultores urbanos não são citados enquanto agentes.

Muitas das ações do plano estavam previstas para se iniciarem em 2017, contudo ainda não parece ter se materializado nenhum resultado das metas do plano. Na realidade, de acordo com o cronograma final do documento, grande parte das ações seriam levadas a cabo pelo Instituto de Agricultura Urbana e pelo Conselho da Agricultura Urbana, entidades que, até o momento da realização desta pesquisa, não foram instituídas.

Na Plataforma digital Siga 2040, é possível acompanhar o andamento das ações do Plano Fortaleza 2040, observando o avanço das metas a serem alcançadas, o seu status atual, quais foram iniciadas e quais foram finalizadas. Até o mês de maio de 2020<sup>57</sup>, a maior parte das ações do Plano de Agricultura Urbana ainda não haviam sido iniciadas. As quatro ações que se encontravam em andamento, no mês referido, haviam alcançado apenas 1% da sua meta. A ação central do plano, que é a instalação das Fazendas Urbanas, e da qual muitas das demais ações dependem, ainda não foi iniciada, diferentemente do que havia sido determinado pelo cronograma inicial, que indicava o início dessa ação (bem como de várias outras ações ainda não iniciadas) no ano de 2017.

Assim, embora se admita que o Plano de Agricultura Urbana aporta uma nova perspectiva da AUP ao planejamento da cidade e à gestão urbana, através de uma compreensão multidimensional da atividade, com projetos diversos e relevantes

---

<sup>56</sup> Entrevista realizada com funcionária do IPLANFOR integrante da equipe responsável pelo Plano de Agricultura Urbana, no dia 16 de abril de 2019. O roteiro da entrevista semiestruturada pode ser acessado no apêndice C.

<sup>57</sup> O mês de maio de 2020 foi o mês em que se deu a última consulta da pesquisa à plataforma Siga 2040, ocasião na qual foi colhido o relatório automático que pode ser acessado no anexo A.

funcionando de forma integrada, e também da criação de estruturas legais e institucionais mais sólidas para o seu desenvolvimento a longo prazo; reconhece-se que, até o momento, na prática, ele tem se demonstrado inoperante.

Parece se desenhar, portanto, uma situação semelhante à da ocasião do Programa Municipal, em que há uma pré-disposição inicial e um interesse de formular uma política eficiente e perene; entretanto, em um momento posterior, identifica-se uma dificuldade na operacionalização de suas ações, que apresentam descontinuidades e atrasos e que colocam incertezas em torno do cumprimento efetivo das metas.

Na entrevista realizada com a integrante da equipe de Agricultura Urbana do Plano Fortaleza 2040, ao ser questionada sobre a falta de implementação do Plano, a entrevistada respondeu que a decisão da gestão municipal foi de iniciar as ações do Plano através de um projeto piloto, que, à época da entrevista, se encontrava em fase de elaboração de edital e de estudo dos terrenos a serem escolhidos. Este projeto, denominado Plantar, Colher, Empreender, que será apresentado em maiores detalhes nos próximos tópicos, entretanto, não está previsto no escopo do Plano de Agricultura Urbana, fato que revela incompatibilidades entre o plano e o cumprimento de suas ações, mais uma vez colocando em dúvida a eficácia e efetividade do plano.

#### **6.4. Os marcos legais e institucionais municipais referentes à SAN**

Tendo em vista a forte vinculação da AUP à pauta da SAN, considera-se pertinente também investigar e explorar alguns marcos legais existentes relativos a este tema, em âmbito municipal, entendendo que estes podem trazer elementos que ajudem a construir um quadro institucional local mais favorável também para a AUP.

As políticas estaduais e municipais de SAN são orientadas e articuladas através do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que foi criado no início dos anos 2000. Segundo Ceará (2014), os Planos de Segurança Alimentar (PLANSAN) são o principal instrumento que garante, em âmbito municipal, a efetiva estruturação do SISAN a nível local. Portanto, a existência dos PLANSAN significa a adesão dos estados e municípios ao SISAN.

Fortaleza criou seu SISAN em 2013, e a partir daí iniciou o processo de formulação do seu PLANSAN, cuja versão final é de 2018. O município apresenta, ainda, uma Câmara Intersectorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN

Fortaleza) e um Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA Fortaleza) desde 2009, entidades responsáveis pelo processo de criação do SISAN e elaboração do PLANSAN. (FORTALEZA, 2018a)

No decorrer da construção do quadro institucional municipal da SAN e da elaboração do PLANSAN, foi lançado o Plano Fortaleza 2040, no ano de 2016, que também conta com um Plano de Segurança Alimentar e Nutricional. Contido no Volume 4, intitulado *Vida Comunitária, Acolhimento e Bem Estar*, este plano se encontra junto aos demais planos voltados a temas de direitos humanos, como assistência social, esporte e lazer, direitos da criança e do adolescente, pessoas com deficiência, mulheres, direitos LGBTQIA+ e igualdade racial.

Segundo o seu documento final, o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional foi elaborado pela mesma equipe responsável pelo Plano de Agricultura Urbana, esclarecendo que os dois planos foram pensados de forma conjunta na formulação do Plano Fortaleza 2040. (FORTALEZA, 2016c) Seus objetivos são: a promoção do acesso universal à SAN; a estruturação de sistemas de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; capacitação e educação em segurança alimentar e nutricional; e integração das ações de alimentação com ações voltadas a diversos níveis de atenção à saúde. Dentro da discussão do segundo objetivo, é abordada a importância da produção orgânica urbana, e se aponta que as ações referentes a este tema estão contidas no Plano de Agricultura Urbana. Dentro dos demais objetivos, não se aborda tanto a questão da produção urbana de alimentos.

Algo notável é o fato de que o Plano de Segurança Alimentar do Plano Fortaleza 2040 não faz menção ao Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), ao CONSEA Fortaleza ou ao próprio PLANSAN, que se encontrava em elaboração na época, sendo estes marcos regulatórios básicos para a implementação de qualquer política de SAN.

Já o PLANSAN, diferentemente do Plano de Segurança Alimentar do Plano Fortaleza 2040, como já foi colocado, é um plano que nasce de um processo extenso de implementação de uma Política Nacional de SAN. O PLANSAN foi construído por um GT composto por técnicos da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN Fortaleza), da Coordenadoria de Gestão Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN), da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), órgão municipal responsável por gerir a pauta, e

por conselheiros e técnicos da Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA Fortaleza). Segundo Fortaleza (2018a), o PLANSAN

[...] é o principal instrumento de planejamento, gestão, monitoramento e execução da Política Municipal de SAN, tendo suas ações pautadas no Plano Plurianual - PPA, com vigência de 2018 a 2021, na Lei Orçamentária Anual (LOA). (FORTALEZA, 2018a, p. 9)

O Plano se baseia em 8 diretrizes principais, que abordam basicamente os temas do acesso universal à alimentação adequada e saudável; da criação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos; dos processos de educação alimentar e nutricional e pesquisa; das ações voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais e povos indígenas; das ações articuladas com iniciativas relativas à atenção à saúde; do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente; e do monitoramento e avaliação das ações<sup>58</sup>. É possível perceber alguns temas em comum com o Plano de Segurança Alimentar do Plano Fortaleza 2040, entretanto, estes se encontram, no PLANSAN, de forma mais aprofundada e em diálogo também com outros temas perpendiculares. Para cada diretriz, o Plano prevê objetivos e ações específicas, bem como metas a serem alcançadas, com prazos de datas e seus devidos responsáveis, além de definir em que lei orçamentária cada ação seria prevista e incluída.

A segunda diretriz, intitulada *Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de extração, processamento e distribuição de alimentos*, traz alguns objetivos e ações bastante relacionadas com a AUP, entre as quais podem ser destacadas as ações de expansão do Programa Hortas nas Escolas, de valorização da agricultura agroecológica e de expansão da agricultura urbana. Esta última ação, descrita de forma genérica, está incluída no objetivo de gerar estratégias de inclusão produtiva e ampliação da renda de agricultores familiares, e tem como meta “criar, implantar e manter Programa de Agricultura Urbana, Periurbana e Pesca no município de Fortaleza, no mínimo 50%, até 2019” (FORTALEZA, 2018a, p. 50).

---

<sup>58</sup> As diretrizes e os objetivos do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza podem ser conferidos em detalhe no apêndice F.

Ainda dentro desta mesma diretriz, o objetivo 6 trata do tema da assistência técnica aos agricultores e aquicultores familiares, e propõe como ação fomentar e apoiar os produtores inseridos em conjuntos habitacionais construídos pelo poder público com assistência técnica. Esta ação tem como meta realizar a implementação e regulamentação de programa de assistência técnica até 2020.

O objetivo 7 visa promover o acesso dos produtores à terra. Tem como uma de suas ações a disponibilização de áreas públicas para a AUP, e como meta propõe a regulamentação de até 25% das áreas públicas para esse fim até 2019. (FORTALEZA, 2018a)

Na quarta diretriz, direcionada a ações com comunidades quilombolas e povos tradicionais, o Plano delibera a implantação de hortas comunitárias com distribuição de insumos para famílias negras e de comunidades de terreiros de Fortaleza.

Com esta exposição, percebe-se que a temática da Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) se encontra como um tema forte no Plano Municipal de Segurança Alimentar de Fortaleza, inserido de forma intersetorial. É interessante perceber que o plano usa não apenas os termos Agricultura Urbana e Agricultura Urbana e Periurbana, fazendo menção também à Agricultura Familiar Urbana e Periurbana (AFUP), de forma a enfatizar o componente familiar.

Foi enviada à SDHDS uma solicitação sobre o andamento das ações relativas à AUP previstas pelo PLANSAN. Como resposta, o órgão encaminhou informações a respeito do Projeto Hortas Sociais (que será apresentado mais detalhadamente nos próximos tópicos), afirmando que esta é a ação de AUP em funcionamento na Secretaria, através da Coordenadoria de Políticas Públicas para a Pessoa Idosa.

É intrigante que nenhum dos planos apresentados neste capítulo pontuam como ação o Projeto Hortas Sociais (embora este projeto tenha a ver com algumas das temáticas abordadas neles), e, ainda assim, esta costuma ser apontada como a principal ação no tema da AUP efetivada pela Prefeitura, enquanto não há sinais de efetivação dos programas e projetos contidos e propostos pelos planos. A relação entre as diretrizes e as proposições dos planos e os projetos que são efetivamente executados fica, mais uma vez, confusa e imprecisa.

Além disso, a existência de dois Planos de Segurança Alimentar e Nutricional em momentos parecidos também confunde. O fato de um plano não

mencionar o outro (e vice versa) torna difícil de definir qual é, de fato, (se há) a relação entre os dois planos apresentados no tema da SAN.

Com a leitura e interpretação dos dois Planos de Segurança Alimentar, percebe-se que ambos apresentam algumas diretrizes e ações em comum, apresentando o PLANSAN um escopo mais vasto e uma abordagem mais multidimensional. Além de trazer maior detalhamento das ações e dos objetivos, envolve também outros temas para além da SAN, o que não ocorre no Plano Fortaleza 2040. O fato de o PLANSAN ser fruto de um processo institucional mais amplo, de desenvolvimento do SISAN e das políticas nacional e local de SAN, traz também uma maior legitimidade a este.

De qualquer forma, o fato de os dois Planos existirem de forma justaposta, reforçado pelo fato de terem sido elaborados e lançados em momentos muito próximos (2016 e 2018), lança uma interrogação sobre qual é, de fato, aquele que prevalece.

## **6.5. Projetos atuais vinculados à pauta**

Como foi exposto nos tópicos anteriores, as ações governamentais de AUP que atualmente se encontram ativas (com exceção do já apresentado Hortas Escolares, que se encontra em uma situação de “transição”) são duas: o Projeto Hortas Sociais, através da Secretaria do Idoso, célula da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS); e o Projeto Colher, Plantar, Empreender, através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE). Ambos projetos foram indicados por funcionários da Prefeitura, entrevistados pela pesquisa<sup>59</sup>, como as únicas ações concretas da Prefeitura na temática da AUP.

Os dois projetos se encontram em diferentes etapas de execução: o Projeto Hortas Sociais existe desde o ano de 2015 e já apresenta uma série de resultados, enquanto o Projeto Colher, Plantar, Empreender ainda não saiu da fase de elaboração de edital.

Conforme será visto adiante, cada uma das ações apresenta características e objetivos diferentes, e têm sido desenvolvidas de forma

---

<sup>59</sup> Isto foi indicado nas entrevistas realizadas com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) e Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) e também nas consultas online feitas à Secretaria Municipal de Educação (SME) e Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA).



independente. Enquanto as Hortas Sociais possuem um caráter de projeto social, de caráter mais lúdico e com foco na saúde e na segurança alimentar, o Projeto Colher, Plantar, Empreender se volta mais ao objetivo de oferecer apoio técnico e financeiro ao produtor empreendedor, portanto, possui maior foco econômico.

### **6.5.1. O bem sucedido Projeto Hortas Sociais**

Para a maior parte dos representantes de órgãos públicos que foram entrevistados pela pesquisa, o Projeto Hortas Sociais é a experiência vinculada à questão da AUP mais relevante em Fortaleza atualmente. Idealizado pela Coordenadoria do Idoso, vinculada à SDHDS, o projeto desenvolve atividades de produção e doação de produtos hortícolas *in natura* para a população em geral, principalmente para idosos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Para tanto, o projeto abriga estufas destinadas à produção, que é distribuída de forma gratuita às pessoas cadastradas no projeto.

A primeira Horta Social instalada está localizada no bairro Conjunto Ceará, onde foi inaugurada em 2015 e se encontra ativa desde então, contando hoje com o total de duas estufas. Em 2016, foi inaugurada a segunda Horta Social no bairro Granja Portugal, que até hoje possui apenas uma estufa. Segundo a entrevistada F<sup>60</sup>, os locais escolhidos para implantação do projeto são terrenos da prefeitura, geralmente subutilizados, que dispõem de uma área livre considerável, onde possam ser instaladas as estufas. Ainda segundo F, havia o plano de expandir o projeto, com implantação de duas estufas em outros bairros no ano de 2019, mas isso não ocorreu.

Os integrantes e beneficiários, ao serem cadastrados no sistema do projeto, têm acesso livre às hortas e podem participar dos momentos de plantio e de colheita, nos quais ocorre a distribuição dos alimentos. As principais espécies produzidas e distribuídas são: alface, pimentão, coentro, couve, tomate cereja, entre outras.

---

<sup>60</sup> F é funcionária do Projeto Hortas Sociais. A entrevista foi realizada na ocasião de uma visita à Horta do Conjunto Ceará, que se deu no dia 21 de dezembro de 2018, e seu roteiro pode ser acessado no apêndice C.

A produção se dá de forma orgânica, sem fazer uso de agrotóxicos, através do sistema de hidroponia<sup>61</sup> e a irrigação é realizada por um sistema de gotejamento inserido nos canteiros, nos quais se escolheu utilizar a fibra de côco como substrato. Para o integrante do NEPAU entrevistado por esta pesquisa, este sistema apresenta um elevado padrão técnico, que resulta num método de plantio mais produtivo e leve (principalmente devido ao uso da fibra de côco). Por possuir alto refinamento técnico, este método não é facilmente reproduzível, e, além disso, compreende custos mais elevados que um método convencional. Os beneficiários do projeto, por exemplo, dificilmente teriam condições de replicá-lo em casa. Por ser mais refinada, a produção requer um certo rigor técnico de acompanhamento e uma equipe capacitada para manter o cultivo. Assim, embora os beneficiários possam participar do processo de cultivo, na prática, os responsáveis pelo plantio são os integrantes do corpo técnico do projeto, e a participação dos beneficiários é apenas recreativa.

Para a entrevistada F, as Hortas Sociais, além de realizarem um importante trabalho de incentivo à alimentação de qualidade, oferecem um ambiente saudável de sociabilidade para os idosos dentro dos seus bairros, proporcionando-lhes uma vivência mais próxima da natureza. Segundo ela, há também uma relação de convivência bastante próxima entre os frequentadores das hortas e o corpo técnico da Prefeitura.

Além do trabalho com os idosos, o Projeto também prevê a realização de atividades de educação ambiental com crianças, recebendo escolas para visitação, além de orientar estudantes de ensino fundamental e médio que tenham interesse de trabalhar como estagiários ou aprendizes.

Atendendo cerca de 2.500 famílias<sup>62</sup>, o projeto tem sido divulgado como uma experiência muito bem sucedida da Prefeitura Municipal de Fortaleza. No ano de 2017, o projeto recebeu o pr mio de Projeto Inovador da Prefeitura Municipal de Fortaleza, segundo a entrevistada F, um motivo de orgulho para todos os atores envolvidos no trabalho.

---

<sup>61</sup> A hidroponia consiste em um sistema de cultivo sem solo, através do uso de equipamentos fixos que realizam o processo de irriga o de forma semi-automática, utilizando uma soluço que cont m todos os nutrientes necessários ao desenvolvimento da planta.

<sup>62</sup> Informa o retirada do link: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/cultivo-de-hortas-urbanas-transforma-areas-da-capital-1.1969574> Acesso em: 21 junho 2019.

### **6.5.2. O Projeto Piloto Plantar, Colher, Empreender**

Já o Projeto Plantar, Colher, Empreender tem sido realizado através de uma parceria entre o IPLANFOR e a Coordenadoria de Projetos da SDE, como resposta à tomada de decisão municipal de iniciar a implementação do Plano de Agricultura Urbana do Plano Fortaleza 2040 através de um projeto piloto.

Através de solicitação à SDE, a pesquisa teve acesso a uma versão preliminar do edital do projeto, datada do ano de 2018. Segundo o documento, o projeto estava previsto para ocorrer durante 20 meses entre os anos de 2018 e 2020, tendo como objetivos:

Fomentar o empreendedorismo por intermédio da capacitação técnica e gerencial, com foco na utilização das práticas comunitárias de segurança alimentar, da agricultura urbana e do financiamento para a implantação e/ou ampliação de hortas, para a produção de hortaliças, legumes, ervas, medicinais, aromáticas, frutíferas e ornamentais, dentre outros gêneros vegetais. (FORTALEZA, 2018b, p. 4)

Ao analisar o edital elaborado pelo projeto, facilmente se percebe o foco dado na dimensão econômica da atividade, o que, de certa forma, tem a ver com a abordagem do Plano Fortaleza 2040 e também do PDPFor, já que ambos classificam a AUP como um mecanismo voltado ao desenvolvimento econômico.

Em linhas gerais, o edital propõe a implantação de hortas em espaços pré-determinados da cidade, capacitando os beneficiários interessados e fomentando suas experiências de produção, de forma que os produtores obtenham, através da atividade, um retorno econômico satisfatório. Outras questões, como a segurança alimentar, a educação ambiental e o manejo de resíduos orgânicos, aparecem no texto, mas de forma secundária.

O projeto se estrutura em três etapas: a primeira seria a identificação e definição de 10 locais para a implantação do projeto; a segunda etapa seria a capacitação técnica e gerencial dos beneficiários; e a terceira seria o financiamento de algumas iniciativas a partir de uma seleção dos beneficiários, com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento do espaço produtivo e avaliar os resultados obtidos pelo empreendimento.

Na primeira etapa, segundo o projeto, os equipamentos públicos de interesse, como escolas e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), principalmente aqueles localizados em áreas mais precárias da cidade, com menor

IDH, se inscreveriam para compor o projeto. A funcionária da SDE, em entrevista<sup>63</sup>, revelou que vinha se considerando que os equipamentos mais adequados seriam as Escolas de Tempo Integral do Estado, pelo fato de disporem de uma infra-estrutura mais adequada, além de haver a possibilidade de integrar as práticas agrícolas como atividades educativas extracurriculares das escolas, bem como de utilizar os produtos na merenda escolar.

Também foi disponibilizado à pesquisa um relatório que registrou visitas técnicas realizadas pelos órgãos municipais a terrenos públicos, provavelmente escolhidos pela equipe, que seriam possíveis locais de implantação do projeto. Os terrenos visitados se encontravam todos sem uso, alguns localizados em Zonas de Preservação Ambiental (ZPA), e, em sua maioria, próximos a escolas municipais.

As capacitações, que fazem parte da segunda etapa do projeto, envolveriam três temas: agricultura urbana, elaboração de planos de negócios e prestação de contas. O primeiro tema abordaria práticas saudáveis de cultivo, aspectos da produção agroecológica, gestão ambiental, sustentabilidade econômica e comercialização justa e solidária; o segundo auxiliaria o beneficiário na elaboração de um plano de negócios, analisando a viabilidade econômica do seu empreendimento; e o terceiro orientaria o beneficiário na administração e aplicação dos recursos recebidos, ensinando-o também a prestar contas de forma correta. As três capacitações foram previstas para 1000, 700 e 500 pessoas, respectivamente.

A última fase do projeto realizaria o financiamento de pelo menos 300 iniciativas, no valor máximo de 5.000 reais por empreendimento. Exige-se, para isso que os participantes estejam cadastrados devidamente com um número de MEI (Micro Empreendedor Individual), registrados em atividades relacionadas com a AUP<sup>64</sup>. Os selecionados receberiam acompanhamento técnico através de visitas técnicas, com o objetivo de auxiliar na correção e adequação das ações, avaliando o bom uso dos recursos disponibilizados.

---

<sup>63</sup> Entrevista realizada com funcionária da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), em 19 de fevereiro de 2019, cujo roteiro pode ser acessado no apêndice C.

<sup>64</sup> É preciso lembrar que o registro dos produtores como agricultores urbanos é um grande desafio, uma vez que se trata de um trabalho pouco reconhecido. Essa falta de reconhecimento não se dá apenas no âmbito institucional, mas também no âmbito individual e subjetivo dos próprios agricultores, que não se reconhecem como tal. Assim, tanto as chances de que exista um registro MEI compatível com a atividade agrícola no espaço urbano, quanto as chances de que os produtores sejam devidamente registrados, são ambas mínimas.

A preocupação econômica do projeto também visa estimular a formação de cooperativas e associações de empreendedores, entendendo que estas formas de organização são maneiras de fazer prosperar as iniciativas individuais.

Os recursos para o projeto e também para o financiamento das iniciativas proviriam de fontes do Governo Municipal, com a possibilidade de receber aportes do Governo do Estado ou da União, totalizando R\$2.222.910,00. A maior parte deste recurso seria destinada ao financiamento dos empreendimentos, na terceira etapa.

Além do IPLANFOR, que integra as atividades ao planejamento da cidade, outros parceiros do projeto são a Secretaria de Educação, responsável pela articulação com as Escolas de Tempo Integral, a SEFIN e a SEUMA, estes dois últimos auxiliando na escolha dos terrenos apropriados para desenvolvimento dos projetos. É citada no edital uma possível parceria com a UFC, no sentido de auxiliar na realização de atividades e na prestação de assessorias, possivelmente através de projetos de extensão.

Os entrevistados dos órgãos responsáveis por ambos os projetos apresentados, tanto as Hortas Sociais quanto o Projeto Plantar, Colher, Empreender, deixaram bastante claro que não há, dentro do campo de suas ações, intenções de integrar as atividades dos dois projetos, argumentando que as duas experiências possuem focos diferenciados, e que, por isso, não faz sentido haver integração.

Esta segmentação das ações da AUP sem a existência de diálogo entre elas, pode-se dizer, ainda é um reflexo da falta de um entendimento mais abrangente sobre o tema da AUP na gestão municipal, e que pode acabar ocasionando a superposição de ações do poder público de forma desarticulada, além de obter resultados limitados das práticas de AUP.

Esta superposição de ações acaba, por exemplo, concentrando iniciativas em determinados contextos da cidade. Ao responder sobre possíveis bairros de implantação do projeto Plantar, Colher, Empreender, a entrevistada G, funcionária da SDE, citou os bairros Bom Jardim, Conjunto Ceará e Granja Lisboa. Estas localidades, entretanto, coincidem justamente com aquelas onde se inserem as Hortas Sociais.

Além disso, mais uma vez, embora se possa identificar algumas diretrizes e objetivos em comum, nenhum dos dois projetos em execução são mencionados ou propostos de forma direta nos planos estudados anteriormente (Plano Fortaleza 2040 e Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional), ao passo que os projetos previstos nos planos não se efetivaram até o momento. Isto reforça a asserção já

apresentada de que há, ainda, uma forte descontinuidade entre planos e ações da Prefeitura de Fortaleza.

#### **6.6. Atuais instrumentos legais que dialogam com a AUP**

No documento de “diagnóstico” elaborado para o Plano Fortaleza 2040, França (2015) concluiu que a cidade de Fortaleza ainda não apresentava marcos legais e regulamentações adequadas que possibilitassem a construção de um Plano eficaz. De fato, a investigação aqui exposta revela que os marcos legais existentes ainda são insuficientes para garantir o pleno reconhecimento das atividades de AUP. Embora se tenha criado o Plano de Agricultura Urbana, os ajustes nos marcos legais e institucionais propostos por ele ainda não foram instituídos.

Fez parte desta investigação analisar de que forma a atual legislação urbana possibilita ou poderia possibilitar a realização da AUP. Assim, além de avaliar a permissividade da legislação urbanística atualmente incidente na cidade em relação às atividades agrícolas, estudar-se-á quais atuais instrumentos urbanísticos e jurídicos previstos pela legislação poderiam ser empregados como forma de incentivar as atividades agrícolas; bem como quais parâmetros e índices urbanísticos ocasionariam uma maior ou menor permissividade em relação às atividades agrícolas. Isto auxiliará a compreender de que forma o uso agrícola poderia ser regulamentado, considerando os instrumentos dos quais a cidade dispõe hoje.

O Plano Diretor de Fortaleza (2009) prevê alguns instrumentos que garantem a função social da propriedade e simultaneamente combatem a especulação imobiliária, a exemplo do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios ou o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo. Estes instrumentos, em sua maioria, induzem a ocupação urbana através de parcelamento ou edificação do solo, o que, embora não inviabilize, pode dificultar a realização de atividades de AUP, uma vez que os instrumentos em questão pressupõem a utilização do solo através da edificação compulsória.

Outros instrumentos do PDPFor têm como objetivo basicamente conceder o uso de propriedades públicas ou privadas a terceiros. Estes, embora sejam geralmente utilizados para fins de regularização fundiária, podem servir igualmente para permitir o acesso dos agricultores urbanos à terra. Alguns exemplos destes

instrumentos são a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), Autorização de Uso, Cessão de Posse e Direito de Superfície.

A CDRU concede o direito de uso (gratuito ou remunerado) de um terreno público a um particular (que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel). A Autorização de Uso funciona da mesma forma, mas especificamente para imóveis públicos que já têm sido utilizados por terceiros para fins de comércio. (FORTALEZA, 2009a)

Um ponto de possível atrito em relação ao emprego destes dois últimos instrumentos mencionados é que eles costumam ser concedidos apenas quando os terrenos em questão já possuem ocupação há no mínimo cinco anos, o que pode ser um impedimento para o acesso de novos agricultores ainda não estabelecidos. Isto não ocorre, por exemplo, para os outros dois instrumentos (Cessão de Posse e Direito de Superfície).

O Direito de Superfície funciona como o CDRU, entretanto pode ser realizado por qualquer proprietário, público ou privado, e não apenas público. Já a Cessão de Posse concede não apenas o uso, mas também a posse, e também pode ser concedida por proprietário público ou privado.

Os instrumentos acima apresentados são alguns exemplos de instrumentos que poderiam ser empregados em uma Política de Agricultura Urbana para regularizar atividades agrícolas existentes, bem como para destinar e fomentar o uso agrícola em lotes subutilizados.

A não regulamentação das atividades agrícolas acaba ocasionando também a ausência de fiscalização dessas atividades, que é necessária para controlar basicamente qualquer atividade econômica. No caso da AUP, alguns elementos devem ser regulamentados, de forma a garantir que a atividade e seus produtos não tragam danos socioambientais: a origem da água, que deve ser de boa qualidade, a utilização de defensivos agrícolas, o controle de qualidade dos produtos, a forma de armazenamento, entre outras questões.

Além disso, a não regulamentação também acarreta na ausência de tributação ou taxação adequadas para este tipo de atividade. Como argumenta o CEARAH Periferia, “[...] caso fosse uma atividade legalizada pagaria-se o ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), pois é atividade dentro da cidade onde haveria circulação de mercadorias” (CEARAH PERIFERIA, 1997, p. 66) Por um lado, a não taxação pode ser vista como uma vantagem pelos produtores, que

não se encontram submetidos a taxas ou impostos; por outro lado, reforça a condição de ilegalidade e insegurança que a atividade possui.

Em relação ao imposto sobre o solo, também é necessário fazer algumas reflexões. Uma vez que todo o solo contido no perímetro de Fortaleza é classificado como urbano, sobre todo o território municipal incide de forma indiscriminada (mesmo que com alíquotas diferentes) o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), seja em terrenos ocupados ou desocupados. O valor mais alto do IPTU, quando em comparação com o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), que incide sobre as áreas rurais, é um fator dificultante para a realização dessas atividades no solo urbano, pois contribui para que esta atividade não seja tão rentável no solo urbano quanto outras atividades, como, por exemplo, as de caráter especulativo.

De forma a estimular as atividades agrícolas no solo urbano, faria-se necessário pensar em benefícios tributários para aqueles proprietários que praticam esse tipo de atividade. Este aspecto tributário tem sido pouco explorado nas experiências das políticas e projetos locais e também nos escassos marcos legais.

A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) regulamenta o parcelamento, uso e ocupação do solo da cidade, em conformidade com as diretrizes, zoneamentos e parâmetros da lei que institui o Plano Diretor. Assim como o Plano Diretor, a LPUOS tem como um de seus principais objetivos evitar as distorções do crescimento urbano, inclusive a retenção especulativa de lotes e edificações.

Assim como o Plano Diretor de Fortaleza (2009), será demonstrado a seguir, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (2017), responsável por definir normas e regras relativas ao uso e ocupação do solo, cita as atividades agrícolas de forma breve e vaga, demonstrando-se, de maneira geral, pouco permissiva para a realização da AUP.

Desde a sua versão precedente, do ano de 1996, a LPUOS de Fortaleza prevê, entre os tipos de uso do solo urbano, o que chama de uso urbo-agrário, definido como “atividades econômicas voltadas para a exploração do solo com finalidade de atender as necessidades, quer seja de matéria prima ou para subsistência” (FORTALEZA, 2017, p. 104). Este uso compreende os seguintes subtipos de uso: extração de minerais (EM), agropecuária (AGR), extração vegetal (EV) e pesca e aquicultura (PA). O uso urbo-agrário não inclui entre suas atividades a bovinocultura, a equinocultura, a ovinocultura, a suinocultura, a caprinocultura e a criação de outros



animais da pecuária, sendo estas consideradas inadequadas em áreas urbanas, de acordo com a Lei 8966 de 2005. (FORTALEZA, 2017)

O uso do solo do tipo urbo-agrário possui restrições na maior parte das áreas da cidade. Em geral, a LPUOS indica, na maioria das zonas, que este uso é permitido, desde que seja realizada análise específica mais profunda do objeto ou através da aprovação de um projeto especial. Assim, este tipo de uso do solo deve ser submetido a análise, o que, embora não seja necessariamente restritivo, acaba se tornando um elemento dificultante para a consentimento legal desse uso.

Esta situação restritiva ocorre, por exemplo, nas zonas do macrozoneamento urbano, onde a adequabilidade dos usos é julgada de acordo com a classificação viária. No caso das atividades de uso urbo-agrário, não está determinada a adequabilidade ou inadequabilidade em nenhum tipo de classificação viária, estando sempre passível de estudo ou da realização de um projeto especial.

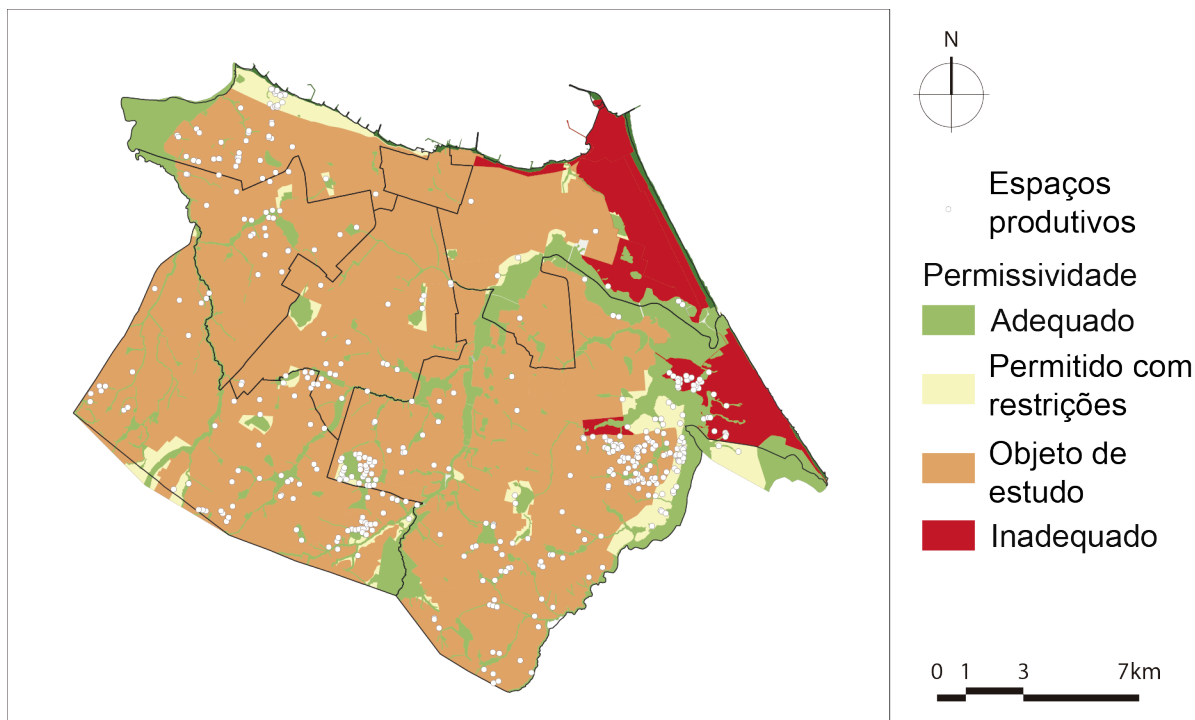
As Zonas de Orla (ZO) e as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) são as únicas zonas do Plano Diretor que possuem classificação específica quanto à adequabilidade dos usos. A maioria delas não permite nenhum tipo de uso urbo-agrário, com algumas exceções no caso dos subtipos agropecuária leve e extração vegetal. Algumas ZEDUS são mais permissivas em relação às atividades urbo-agríarias, como as ZEDUS da BR-116, Antônio Bezerra, Perimetral, Carlito Pamplona, Bonsucesso e Anel Rodoviário<sup>65</sup>.

Nas Zonas de Preservação Ambiental (ZPA), verifica-se uma maior permissividade em relação à atividade urbo-agrária. A LPUOS permite, nessas zonas, a realização de atividades de pesca e aquicultura, silvicultura, plantio e replantio de matas, floricultura, cultura de sementes e mudas, horticultura, cultura de condimentos aromáticos medicinais, fruticultura, apicultura e horto florestal. Assim, é principalmente nas ZPAs que os usos agrícolas e produtivos têm maior potencial de reconhecimento legal, conforme revelado no mapa 21.

Mapa 21 - Adequabilidade das zonas de Fortaleza em relação ao uso urbo-agrário

---

<sup>65</sup> A lista completa das ZEDUS de Fortaleza e sua permissividade em relação ao uso urbo-agrário pode ser consultada no apêndice G.



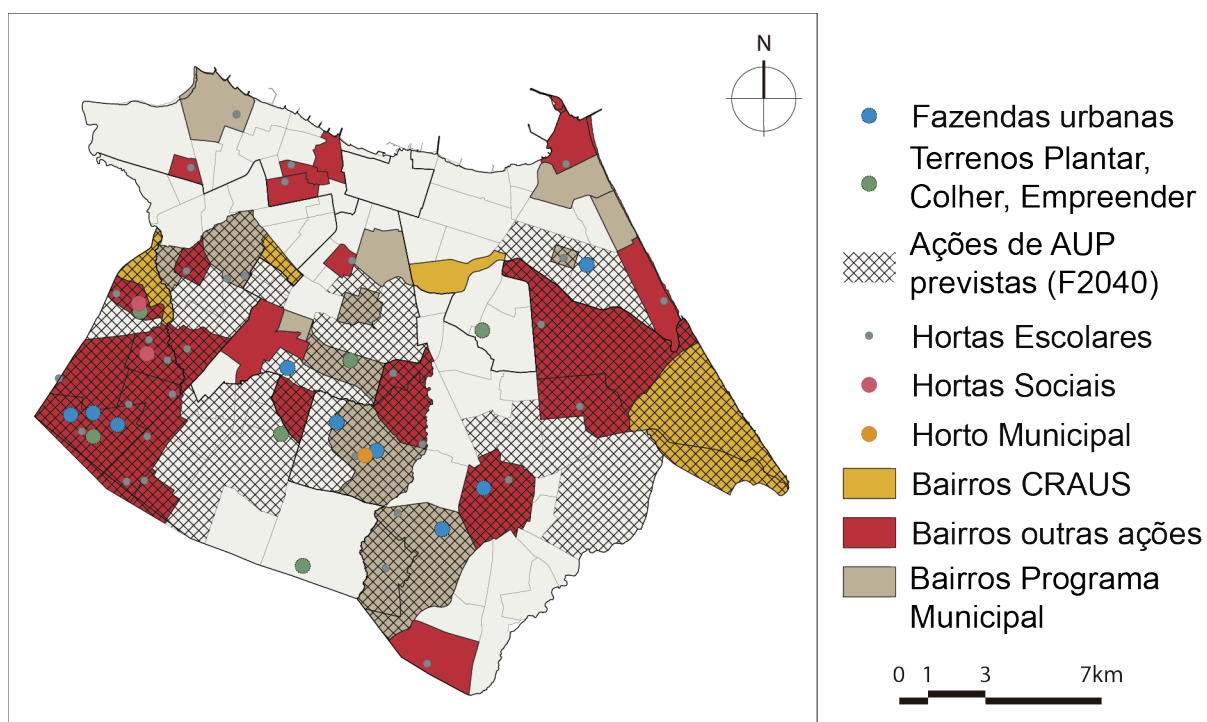
Fonte: FORTALEZA (2017).

Para fomentar e incentivar as atividades de AUP, seria necessário rever os parâmetros para os usos agrícolas nas demais zonas do macrozoneamento urbano, onde, como é possível observar no mapa 21, encontra-se a maioria das áreas produtivas espontâneas atualmente. Nestas macrozonas, segundo a LPUOS, o uso agrícola é classificado de forma genérica como objeto de estudo, apresentando ressalvas para sua legalização. Esta modalidade exige a apresentação de um projeto específico à Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), a ser analisado e aprovado pelo órgão. Contudo, percebe-se que se trata de uma categoria muito voltada para a lógica dos espaços construídos, um tipo de uso do solo bastante diferente do que se tem no caso das atividades agrícolas.

Entende-se, com isso, que as regras e parâmetros atuais não estão adequados para esse tipo de uso do solo. E, por essa razão, reforça-se a importância de não apenas formular leis específicas de regulamentação da atividade, mas também incorporar normas específicas mais adequadas para a AUP nas leis de planejamento e de uso e ocupação do solo, como o já estudado Plano Diretor, que definiria instrumentos jurídicos e urbanísticos que protejam essas atividades, e também como a LPUOS, que definiria parâmetros adequados para esse tipo de uso do solo.

Por fim, foi obtido, a partir da análise realizada neste capítulo, um panorama das ações governamentais relativas ao tema de estudo deste trabalho, a AUP em Fortaleza. No mapa 22, foram reunidas todas as ações do Poder Público de forma espacializada.

Mapa 22 - Mapa-síntese das ações governamentais de AUP em Fortaleza



Fonte: SANTANDREU; LOVO (2007); CEARÁ (2013); FORTALEZA (2016b, 2018, 2019b).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A amplitude dos assuntos discutidos ao longo do trabalho evidencia o entendimento da AUP como um campo de estudo extremamente fértil e atual. Nesse sentido, a pesquisa sócio-espacial tem muito a contribuir, aproximando-se destas práticas enquanto espacialidades, trazendo subsídios para a realização de políticas mais efetivas, e, conseqüentemente, contribuindo para a criação de melhores condições de reprodução dos sujeitos em questão.

No primeiro capítulo, foi exposto o embasamento teórico da pesquisa, discutindo desde o processo espontâneo de estabelecimento das práticas agrícolas no espaço urbano até o seu devido reconhecimento institucional, com o surgimento da noção da Agricultura Urbana e Periurbana (AUP). Para aprofundar a discussão teórico-analítica, foi necessário explorar algumas categorias, tais como o urbano, o periurbano e o periférico, compreendendo que estas auxiliariam na realização da análise sócio-espacial apresentada nos capítulos seguintes.

No aprofundamento teórico em torno da noção da Agricultura Urbana e Periurbana, identificou-se uma problemática teórico-metodológica, relativa à abrangência conceitual do termo, que o torna um pouco vago. É importante, nesse sentido, lembrar que o surgimento do termo se dá num contexto de busca por soluções aos problemas socioeconômicos e ambientais enfrentados nas cidades, no qual a AUP começa a ser apropriada como uma ferramenta multidimensional, capaz de trazer diversas contribuições na construção de cidades mais inclusivas, produtivas e ecológicas. (COUTINHO; COSTA, 2011) Alguns autores têm questionado o uso do termo de forma excessivamente ampla e benevolente, ao se debruçarem sobre algumas experiências empíricas de AUP inseridas dentro da lógica neoliberal de produção do espaço urbano, provocando novas formas de exclusão sócio-espacial.

Percebeu-se, com isso, que seria necessário incorporar à noção inicial de AUP outras interpretações e perspectivas, de forma a estabelecer um entendimento mais preciso acerca do fenômeno. Para isso, foram utilizadas contribuições teóricas da ecologia política e da perspectiva do desenvolvimento sócio-espacial, a partir das quais foi possível edificar uma perspectiva da AUP que, sem deixar de lado o seu lado holístico, possibilita uma análise mais profunda e crítica. Colocando como centrais aspectos estruturais e políticos, principalmente ao explorarem o princípio de autonomia, estas abordagens permitiram entender a AUP como mecanismo capaz de

criar mudanças estruturais, que se opõe à lógica hegemônica de produção das cidades.

Nos capítulos 2 e 3, buscou-se aprofundar, dentro do recorte da cidade de Fortaleza, as características das práticas agrícolas estabelecidas na cidade, realizando um panorama da AUP em sua forma espontânea, a partir de dados já existentes e também de novos dados, elaborados pela pesquisa.

Para compreender o fenômeno da produção de alimentos em Fortaleza, foi importante se apropriar do processo de urbanização da cidade, que se deu de forma acelerada e tardia, associado aos processos de êxodo rural e de expansão da pobreza urbana. Por um lado, o crescimento demográfico e territorial de Fortaleza significou a incorporação e a ressignificação de hábitos sertanejos (entre os quais se insere a produção de alimentos) na cidade, trazidos com os imigrantes rurais, o que criou territorialidades agrícolas no espaço urbano. Por outro lado, a expansão territorial da cidade ocasionou (e ainda ocasiona) o aumento da pressão e da imposição do uso urbano sobre as áreas periféricas e periurbanas, onde historicamente se concentram as áreas produtivas da cidade de maior extensão.

A macrocefalia de Fortaleza frente à sua Região Metropolitana foi constatada pelo forte desequilíbrio existente entre as taxas de urbanização da capital e dos demais municípios. Com exceção da metrópole, os municípios da RMF apresentam baixas taxas de urbanização, desenvolvendo dinâmicas espaciais predominantemente rurais. Considerando essa forte diferenciação, inferiu-se que, ao comparar a produção agropecuária em Fortaleza e nos demais municípios, seria possível também identificar diferenças existentes entre o que se poderia efetivamente chamar de Agricultura Urbana e Periurbana, praticada na metrópole, e a agricultura rural ou convencional, praticada nos demais municípios.

De fato, os dados extraídos do Censo Agropecuário (2017) revelaram uma série de especificidades presentes na produção agropecuária de Fortaleza, em comparação com os demais municípios da RMF, como o menor porte dos estabelecimentos e a sua forte finalidade comercial. Os dados também mostraram que os estabelecimentos de Fortaleza enfrentam mais adversidades, como a falta de acesso a assessoria técnica, as condições informais de posse e uso da terra, a ausência de meios de financiamento e a indefinição em relação a impostos. Muitas destas características e destes desafios já haviam sido apontados no trabalho do

CEARAH Periferia (1997), e os dados do Censo Agropecuário (2017) demonstraram que, em 20 anos, muito pouco mudou em relação à situação destas atividades.

Foi observado que a produção em Fortaleza se dá principalmente através de iniciativas unifamiliares de baixa renda. As organizações e instituições da sociedade civil, que, conforme Santandreu e Lovo (2007), possuem um papel muito importante na disseminação das experiências e no diálogo entre produtores e instituições, têm, via de regra, realizado ações em Fortaleza de forma bastante esporádica e restrita. Dentre as experiências de organizações locais estudadas pelo trabalho, as Farmácias Vivas podem ser destacadas como aquelas que têm trazido mais contribuições para o desenvolvimento da AUP na cidade, por apresentarem maior regularidade e progresso em sua atuação ao longo do tempo.

Frente à ausência de dados oficiais atualizados a respeito da AUP em Fortaleza, fez parte da pesquisa a realização de um levantamento cartográfico dos espaços produtivos de Fortaleza e a classificação destes espaços produtivos em uma tipologia, a fim de investigar mais a fundo as formas espaciais da produção agrícola local. A cartografia obtida com esse levantamento, apresentada no terceiro capítulo, foi um recurso bastante importante, não apenas para viabilizar a realização de estudos mais aprofundados, mas, também, para o reconhecimento das territorialidades da AUP, contribuindo para deslocar estas práticas do seu estado habitual de invisibilidade e reforçando a relevância do tema para a cidade de Fortaleza, onde a existência destes dados ainda é bastante escassa.

Com o mapeamento realizado, foi evidenciado que, de fato, há concentração de espaços produtivos, tanto em quantidade quanto em área, em regiões periféricas da cidade, de baixo IDH e ocupadas por populações de baixa renda. Foram identificadas três regiões principais: a região da Barra do Ceará, a região entre os bairros Sabiaguaba e Lagoa Redonda, e as adjacências dos bairros Parque Dois Irmãos e Prefeito José Walter.

As duas últimas regiões mencionadas estão inseridas nos limites urbanizados de Fortaleza, ou, poderia-se dizer, nas áreas periurbanas da metrópole, onde foi observado que os espaços produtivos possuem maior porte, seja em lotes de maior área ou em glebas não loteadas. Nestas áreas, a AUP pode desempenhar funções socioeconômicas, ambientais e urbanísticas importantes, por exemplo, dinamizando economicamente áreas periféricas, trazendo alternativas de geração de

renda à população de baixa renda e possibilitando usos ambientalmente equilibrados de áreas desocupadas e não urbanizadas.

O estudo das tipologias, por sua vez, revelou a grande diversidade das espacialidades de AUP em termos de morfologia, anunciando que, em diferentes regiões da cidade, diferentes tipologias predominam. Considerando as três áreas de concentração de espaços produtivos de Fortaleza, foi possível distinguir que: na região da Barra do Ceará, há uma forte incidência de espaços produtivos em quintais, enquanto na região da Lagoa Redonda/Sabiaguaba se destaca a tipologia sítio, e, na região dos bairros Parque Dois Irmãos e José Walter, os espaços produtivos localizados em áreas não loteadas ou em terrenos baldios.

Também foram obtidos alguns dados surpreendentes, não ponderados no início da pesquisa, como a existência de produção agrícola em estufas. Mesmo se tratando de uma tipologia pouco representativa em termos quantitativos, sua descoberta contrariou uma premissa inicial da pesquisa: a de que a AUP era exclusivamente uma produção de caráter familiar com baixo nível técnico. Assim, essa descoberta implicou em considerar a existência de espacialidades de produção da AUP mais arrojadas e sofisticadas.

Entre os dois anos de análise do mapeamento (2009 e 2019), foi possível quantificar a diminuição de espaços produtivos, tanto em quantidade quanto em área, em cerca de 50%. Este resultado revelou uma situação bastante preocupante relativa à perda dos espaços produtivos de Fortaleza, evidenciando, mais uma vez, a situação de vulnerabilidade na qual estes espaços se encontram, ainda subjugados pela força da lógica hegemônica de produção do urbano.

A extinção desses espaços é mais severa justamente nas áreas periurbanas, espaços que, conforme visto anteriormente, ofereceriam maior potencial de desenvolvimento da atividade. Isto, mais uma vez, indica que a expansão urbana e a pressão pela ocupação desses territórios continua sendo prevalescente, e que a função produtiva e agrícola do espaço ainda possui um valor secundário.

Se a diminuição dos espaços produtivos se deu de forma mais intensa nas áreas periurbanas, foi possível mapear também possíveis territórios de resistência da AUP. Diferentemente do que se poderia imaginar, foi justamente na Regional I, uma área de ocupação mais densa, num contexto urbano mais consolidado, onde os espaços produtivos possuem menor porte, que essa perda de espaços produtivos se deu com menor intensidade. Este resultado sugere que esta região pode ser vista

como uma área mais resiliente, portanto, de maior potencial para o desenvolvimento de atividades agrícolas urbanas mais duradouras.

No quarto capítulo, foi exposto o processo institucional de inclusão da AUP na política nacional do Brasil. Este percurso se inicia a partir do debate sobre a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), durante o começo dos anos 2000, contexto em que é criada uma estrutura institucional propícia para a formulação, financiamento e desenvolvimento de políticas e programas nacionais de fomento a ações de AUP. Se, por um lado, a pauta da SAN abriu caminhos para debater a AUP, por outro, percebe-se que, ao terem sido subordinadas à SAN, a maioria das ações de AUP não conseguiram explorar o tema de uma forma multidimensional. Muitas delas acabaram assumindo um caráter excessivamente assistencialista, sem modificar substancialmente a condição marginal das práticas espontâneas.

Ainda nesse capítulo, foram discutidas interseções bastante pertinentes entre a perspectiva mais crítica da AUP, que foi abordada no primeiro capítulo, e os princípios do Estatuto da Cidade. Com isso, entendeu-se que há, no Brasil, uma base legal bastante propícia ao emprego da AUP segundo perspectivas mais profundas e transformadoras, como a do desenvolvimento sócio-espacial.

A PNAUP, elaborada em 2015, e atualmente Projeto de Lei 303/2019, que se encontra em trâmite no Senado, traz diretrizes que orientam as ações de AUP nesse sentido, estimulando a criação de arranjos legais e institucionais nos municípios e exigindo a sua integração com os instrumentos de planejamento urbano. A lei também traz a intenção de integrar as ações de AUP a programas existentes e extremamente relevantes para viabilizar o desenvolvimento econômico dos produtores familiares, como o PAA e o PNAE. Assim, a PNAUP traz uma intenção de integrar a AUP a outros temas, e não apenas à SAN.

Contudo, a demora na aprovação da PNAUP, sua conseqüente não implementação, bem como o contexto nacional de desvalorização das políticas ambientais e sociais, que leva à escassez dos recursos nacionais para esses fins, colocam a AUP como uma pauta que vem perdendo relevância em âmbito federal. A nível municipal, outros obstáculos, como a inexistência de marcos legais e institucionais da AUP na maioria das cidades, revelam que há, ainda, um longo caminho de reconhecimento institucional da atividade pela frente.

Em Fortaleza, foram identificados projetos governamentais de AUP desde os anos 1980. Desde então, diversas ações vêm se materializando em diferentes



momentos, de maneira descontínua, com maior ou menor intensidade em determinados momentos. A maioria destas experiências teve maior foco na implantação de novas hortas e espaços produtivos, geralmente em formatos institucionais (escolas, associações, postos de saúde, órgãos de apoio da Prefeitura), do que no fomento e atendimento de demandas dos produtores individuais existentes, os quais, conforme visto no capítulo 2, representam a maior parte das experiências produtivas da cidade.

O Projeto Hortas Sociais, principal ação da Prefeitura atualmente no tema, pode ser considerada um retrato destas experiências que vêm sendo historicamente realizadas. Com a natureza de um trabalho social junto aos idosos, voltado à temática da SAN, trata-se de mais uma experiência que tem como foco de suas ações a implantação de novas hortas e o atendimento à demanda por alimentação de qualidade, mas que não explora a questão do trabalho dos agricultores. Embora tenha sua importância enquanto projeto, trazendo benefícios às comunidades onde se insere, na prática, não traz respostas, mais uma vez, aos produtores individuais que já praticam essas atividades produtivas.

Este formato de iniciativa costuma ser extremamente dependente de recursos governamentais, de forma que, quando estes cessam, as experiências não conseguem se manter e se desenvolver por conta própria. Verificou-se que este formato de projeto é constantemente reproduzido pelo Poder Público local, sob diferentes roupagens, em diferentes gestões, contudo, sem compor uma política única, perene e constante a longo prazo.

A falta de continuidade dessas iniciativas, assim como a ausência de um registro sistemático das experiências por parte dos órgãos públicos, dificulta o aprimoramento das novas ações, que acabam reproduzindo os mesmos problemas das iniciativas anteriores: a falta de intersectorialidade e de integração entre atores governamentais, atrasos e dificuldades de repasses de recursos, ausência de assistência técnica aos produtores, e, por fim, o mero atendimento de demandas pontuais, sem buscar levar seus resultados a um nível mais profundo e estrutural. Pode-se dizer que essa conduta segue a lógica de utilização da AUP meramente como um mecanismo de atendimento a uma política social assistencialista, formato extremamente criticado por Brand e Muñoz (2007).

Estes projetos, em sua maioria, não têm buscado construir esquemas de comercialização mais favoráveis para os produtos da AUP, apoiando e assessorando

os produtores na gestão de seus negócios, algo que permanece sendo uma dificuldade enfrentada por estes atores. Além disso, de maneira geral, os projetos costumam abordar a AUP de forma um pouco restrita, considerando quase exclusivamente a horticultura e não explorando outras possibilidades de cultivo.

A experiência guiada pelo Programa Municipal foi uma que tentou fugir um pouco desta lógica, buscando concentrar suas ações no fomento e na capacitação de produtores já existentes. O atual Projeto Plantar, Colher, Empreender, que se encontra em fase inicial desde o ano de 2018, também tem procurado seguir esta abordagem. Entretanto, estas ações ainda são pouco representativas frente ao panorama geral observado.

Em relação aos marcos legais e institucionais locais, assim como verificado em âmbito nacional, também se percebe a irregularidade nas ações e a lentidão no avanço da discussão. Os dois momentos mais significativos que foram estudados (o Programa Municipal de 2009 e o Plano de Agricultura Urbana do Plano Fortaleza 2040), embora tenham consistido em avanços significativos no sentido de reconhecerem a necessidade de criar marcos legais e políticas mais estruturadas e contínuas, não conseguiram ser efetivamente implementados pela Prefeitura.

No caso da experiência originada do Programa Municipal, verificou-se uma série de entraves operacionais, como atrasos de recursos e problemas na execução das ações, ocasionadas por questões internas dos órgãos responsáveis. Posteriormente, não houve mais nenhuma ação relativa ao Programa, que representa, até hoje, o único marco legal da AUP vigente em Fortaleza, instituído através da Lei Municipal nº 9443/2009.

No caso do Plano de Agricultura Urbana, não se tem, desde 2016 (ano do documento final do Plano), nenhum registro de andamento das ações previstas. Como resposta única ao amplo quadro de ações determinadas pelo Plano, a Prefeitura de Fortaleza escolheu realizar o projeto piloto Plantar, Colher, Empreender, que sequer é previsto no Plano. Ainda não se tem, tampouco, nenhum sinal de implementação deste projeto, que se encontra pendente desde 2018, ano de elaboração do edital ao qual a pesquisa obteve acesso.

Assim, embora se considere o Programa e o Plano destacados anteriormente como elementos importantes e ilustrativos do empenho governamental, a descontinuidade e a demora de suas efetivações, bem como os atrasos e as divergências existentes entre o que é previsto nos Planos e o que é realizado, revelam

que eles ainda não têm sido capazes de efetivamente criar a estrutura legal e institucional necessária para o devido reconhecimento e para a legitimação das práticas agrícolas na cidade. Com isso, conclui-se que ainda não se apresenta uma destinação de recursos materiais e humanos concreta para a regularização da atividade de forma contínua e duradoura.

Também fez parte do quinto capítulo a análise dos instrumentos de planejamento urbano atualmente vigentes em Fortaleza, especificamente o Plano Diretor Participativo (2009) e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (2017), entendendo que a inclusão da AUP dentro das leis urbanísticas é um passo determinante para a normatização da atividade. Nesse sentido, foi observado que ambas as leis trazem muito pouco no que diz respeito a diretrizes, parâmetros e instrumentos que regulamentem o uso agrícola do solo urbano da cidade.

Embora as diretrizes gerais do PDPFor, inspiradas pelo Estatuto da Cidade, tratem de temas com os quais a AUP teria muito a contribuir, não se pode afirmar que o documento traz, realmente, novas possibilidades de desenvolvimento da atividade. O único trecho em que o tema é mencionado diretamente se encontra dentro da política econômica do município, onde se determina que as ações referentes ao tema são atribuições da Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

Tanto o PDPFor quanto a LPUOS determinam uma baixa permissividade do uso urbo-agrário do solo do município, que é tolerado sem restrições apenas em algumas áreas, sendo a maioria delas áreas de ZPA. Esta situação não corresponde à realidade dos espaços produtivos mapeados na cidade pela pesquisa, pois menos de 10% deles se localizam dentro de ZPA. Para a maioria das demais zonas, a LPUOS permite o uso urbo-agrário com restrições, através de projetos especiais, que seriam objetos de estudo do órgão responsável.

Esta categoria restritiva através de projetos especiais, que pressupõe a submissão de um projeto arquitetônico para aprovação da SEUMA, não condiz com a realidade dos espaços produtivos, demonstrando, mais uma vez, que as leis em vigor, de fato, não são pensadas para esse tipo de uso. Com isso, entende-se que é necessário rever as regras e os parâmetros atuais para o uso agrícola, se há, efetivamente, o interesse de regulamentar a AUP. O Plano de Agricultura Urbana do Plano Fortaleza 2040 registra essa necessidade e se compromete a realizar essas modificações como parte de suas ações, entretanto, conforme dito, até o momento, ainda não se deu nenhuma ação efetiva nesse sentido.

Assim, embora se tenha observado, nos últimos anos, um maior interesse da municipalidade em relação à temática da AUP e à efetuação de ações relacionadas ao tema, ainda se percebe a manutenção de muitos dos problemas que foram apontados no trabalho do CEARAH Periferia (1997), entre os quais pode-se destacar a falta de continuidade e a irregularidade das ações governamentais e a falta de abordagem do tema de forma multidimensional.

Quanto aos arranjos institucionais, identificou-se um arranjo disperso e desordenado, sem a gestão das experiências de AUP de forma unificada, ou, pelo menos, integrada. Embora, em Plano Diretor, o tema seja definido como uma pauta econômica; na prática, tem-se uma sobreposição de ações que se dão paralelamente sob o comando de diversas secretarias, abordando diferentes aspectos da prática, demonstrando que há, no Poder Municipal, uma preocupação não articulada em relação ao tema.

Certamente, muitas dificuldades dos produtores que foram identificadas pela pesquisa poderiam ser amenizadas, ou até mesmo superadas, com a efetivação de uma agenda que contemplasse uma visão multidimensional da AUP, fundamentada em marcos legais sólidos e comprometida com políticas desvinculadas de gestões, como propõe o Plano Fortaleza 2040. Embora este Plano não esteja completamente livre de problemas e contradições, ele traz uma visão mais abrangente, multisetorial e integrada com marcos legais e institucionais do que as iniciativas anteriores. Contudo, a sua já comentada não implementação reforça a não constituição da AUP como uma política concreta em Fortaleza.

Outro fator que enfraquece a construção desse quadro local é a ausência de cooperativas, associações ou grupos articulados de produtores que efetivamente pautem o tema da AUP de forma reivindicatória. A construção dessas redes certamente contribuiria no sentido de estabelecer uma frente de diálogo entre agentes governamentais e sociedade civil. Considerando o princípio da gestão participativa da cidade, presente no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Fortaleza, a aproximação entre os diferentes atores gerada por esses espaços de articulação seria essencial para a construção de arranjos legais e políticas eficazes e duradouras, voltadas às necessidades e à realidade do produtor.

O que se observa, em oposição, são ações governamentais que, por mais bem intencionadas que possam ser, ainda são elaboradas e realizadas de forma arbitrária, sem a participação daqueles grupos que, ao final, são os mais afetados por

elas (os próprios produtores). Foi o que ocorreu na elaboração do Plano Fortaleza 2040, como foi visto no sexto capítulo.

O fato de se constatar a inexistência de grupos organizados e a ausência dos produtores nos espaços de discussão deve trazer à reflexão aspectos mais subjetivos que são bastante caros a este debate, como a falta de auto-denominação dos produtores urbanos enquanto tal. Isto é, sem dúvidas, um reflexo da condição marginal que ainda cerca essas práticas.

Por um lado, políticas efetivas necessitam da participação e da pressão desses atores para serem realizadas de forma adequada. Por outro, o auto-reconhecimento e conseqüente envolvimento social desses atores depende também da legitimação que estas políticas promovem. Esta problemática deve ser sempre levada em conta, não apenas nas ações governamentais, que devem considerar o engajamento desses sujeitos e realizar sua sensibilização, mas nos próprios estudos científicos.

Por fim, considerando toda a investigação conduzida por esta exposição, foi possível elaborar algumas respostas à problemática inicial desta pesquisa, que buscava compreender se as ações governamentais têm beneficiado efetivamente os espaços de produção espontâneos, levando ao seu desenvolvimento sócio-espacial.

Resgatando a noção de desenvolvimento sócio-espacial de Souza (2018) aqui trabalhada, esta seria entendida como o ganho de autonomia dos sujeitos sociais em questão, o que lhes possibilitaria obter condições favoráveis para sua reprodução social e territorial. Conforme pressuposto na hipótese inicial, a pesquisa constatou que o processo da institucionalização da Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) em Fortaleza ainda se encontra bastante incipiente, e ainda deve superar uma série de obstáculos para que possa efetuar, de fato, o desenvolvimento sócio-espacial dos espaços de produção e de seus produtores.

Embora se observe o desenvolvimento embrionário dessa agenda através da elaboração de alguns marcos legais e institucionais com abordagens multidimensionais, as iniciativas governamentais ainda não têm sido efetivadas de forma eficaz o suficiente para retirar a AUP de sua condição marginal e vulnerável. Sem a existência de marcos legais e institucionais sólidos, as ações municipais de AUP permanecem ocorrendo de forma pontual e descontínua, sem provocar mudanças mais amplas e profundas.

A extinção sistemática dos espaços produtivos de Fortaleza, identificada nos dez últimos anos, é uma evidência que denuncia que, de fato, as ações governamentais têm sido ineficazes na criação de um ambiente mais favorável para o desenvolvimento das iniciativas existentes. A lentidão e a descontinuidade no desenho de um quadro institucional nacional e local favorável não tem permitido a contenção ou minimização desse processo.

Se, por um lado, a elaboração e a análise dos dados produzidos e reunidos ao longo do trabalho evidenciou os resultados aqui apresentados, por outro lado, também gerou uma série de novos questionamentos, que pedem para serem aprofundados adiante em novas pesquisas.

O primeiro questionamento que pode ser feito se refere à real importância da institucionalização em si, considerando a forma com que ela tem se relacionado com as práticas espontâneas e com o seu desenvolvimento sócio-espacial. No contexto de Fortaleza, no qual é possível dizer que a dimensão institucional tem se demonstrado inoperante e bastante segregada da dimensão espontânea da atividade, pode-se questionar se, de fato, a institucionalização seria o melhor caminho para alcançar o desenvolvimento sócio-espacial da AUP. Resgatando o debate realizado no terceiro capítulo, concluiu-se que, certamente, a institucionalidade tem um importante papel no sentido de facilitar o fomento e o tão necessário apoio às atividades de AUP; entretanto, por outro lado, percebeu-se que a institucionalidade por si só não tem necessariamente a capacidade de conduzir à finalidade do desenvolvimento sócio-espacial, podendo até, pelo contrário, inibir ou obstruir a autonomia dos produtores.

Talvez seja o caso de se buscar, mediante uma agenda de pesquisa comprometida com o desenvolvimento sócio-espacial da AUP, outros caminhos e estratégias mais eficazes a serem adotadas no caminho da autonomia da AUP, através, por exemplo, da realização de pesquisas-ação junto aos principais sujeitos sociais da atividade. Nesse sentido, a produção científica pode ser uma aliada nessa construção.

O aprofundamento analítico acerca da diversidade de espaços produtivos de Fortaleza, constatada por este estudo, é uma possibilidade de caminho futuro para novas investigações. Igualmente relevante seria a realização de verificações *in loco*, com a atualização das informações obtidas no mapeamento realizado, algo que fugiu às possibilidades deste trabalho, mas que certamente originaria novas questões de

pesquisa bastante pertinentes. O aprimoramento dos dados locais obtidos, através de levantamentos qualitativos que levem em conta escalas de análise menores que a escolhida neste trabalho, é um importante passo no desenvolvimento da agenda de pesquisa do tema, que certamente contribuiria com a proposta do desenvolvimento sócio-espacial que se traz neste trabalho.

O mapeamento realizado nesta pesquisa pode, ainda, ajudar a orientar novos trabalhos na escolha de estudos de caso em Fortaleza, por exemplo, nas regiões identificadas com concentração de espaços produtivos, ou mesmo nas experiências de produção de espécies medicinais, como as Farmácias Vivas, que se mostraram bastante expressivas.

Também seria interessante investigar outras dimensões importantes que envolvem a prática da AUP, como os circuitos econômicos curtos criados na cidade por essas práticas, os benefícios ambientais gerados pelas atividades produtivas no espaço urbano e periurbano, ou os aspectos culturais que envolvem a produção urbana de alimentos, que, conforme visto, é, ainda, influenciada pelo modo de vida sertanejo.

Considerando novos recortes espaciais, pesquisas que expandam suas análises, considerando a Região Metropolitana como um todo, também podem trazer explicações e respostas relativas, por exemplo, às consequências da expansão urbana na configuração espacial de espaços produtivos na capital e nos seus municípios vizinhos, complexificando e contextualizando o panorama local.

Enfim, as possibilidades de análise dessa agenda de pesquisa são diversas, e novos olhares possibilitarão responder questões que se colocaram ao longo desta pesquisa, bem como gerar e responder a novas questões de pesquisa, aprofundando o campo teórico e analítico da AUP em Fortaleza e na RMF.

Mesmo diante de uma conjuntura institucional desfavorável, o debate sobre a AUP segue sendo uma discussão extremamente relevante, posto que se refere a um conjunto de práticas espaciais que produzem o espaço urbano e periurbano, envolvendo múltiplos sujeitos e múltiplas esferas da vida urbana. Embora ainda sejam, na maior parte dos casos, negligenciadas e invisibilizadas, o interesse em torno dessas práticas é crescente, principalmente pelo fato de oferecerem respostas a desafios urbanos que só tendem a se amplificar no futuro.

Cabe aos estudiosos, através de seus trabalhos acadêmicos, evidenciar a realidade da AUP e contribuir para a criação de caminhos mais justos para estas

especialidades na construção das cidades do futuro, possibilitando um diálogo mais próximo entre políticas públicas e sociedade civil.



## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Daniela Adil Oliveira de. **Isto e aquilo**: agriculturas e produção do espaço na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). 2016. 400 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

ANDRADE, Juan Carlos Yañez; DEICHLER, Claudia. Los huertos obreros y la agricultura familiar. Santiago de Chile: 1930-1945. **Mundo Agrario**, La Plata, v. 19, n. 42, p. e095, 2018.

ARRUDA, Juliana. **Agricultura urbana e peri-urbana em Campinas/SP**: análise do Programa de Hortas Comunitárias como subsídio para políticas públicas. 2006. 165 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola) – Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

AZEVEDO, Francisco Fransualdo; LOCATEL, Celso Donizete. Gestão do território e a prática da Agricultura Urbana na cidade de Natal (RN - Brasil). **Scripta Nova**: Revista Eletrônica de Geografía y Ciencias Sociales, Barcelona, v.14, p.1-21, 2010.

BEZERRA, Josué Alencar; SILVA, Cicero Nilton Moreira. Entre o rural e o urbano interiorizado. **Mercator**, Fortaleza, v. 17, p.1-13, 2018.

BORGES, Kelen Aparecida Daher. **A experiência da agricultura urbana na RMBH**: desenvolvimento e empoderamento local. 2013. 205 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

BRAGA, Solano de Souza; CAMPOS, Gabriel Victor Martins de; BARBOSA, Maria Flávia Pires; MALTA, Guilherme Augusto Pereira. Expansão urbana e novas centralidades no contexto regional metropolitano: reflexões sobre Geografia Urbana e Turismo. **Revista Rosa dos Ventos**: Turismo e Hospitalidade, Caxias do Sul, v. 11, n. 1, p. 137–156, 2019.

BRAND, Peter; MUÑOZ, Edwin. Cultivando Ciudadanos: Agricultura urbana desde una perspectiva política. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, v.21, n.1, p. 47–70, 2007.

BRANDÃO, Gustavo Krysnamurthy Linhares. **Horta escolar como espaço didático para a educação em ciências**. 2012. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ensino de Ciências e Matemática) – Programa de Pós-Graduação em Ensino de Ciências e Matemática, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. **Projeto de Lei nº906, de 25 de março de 2015**. Institui a Política Nacional de Agricultura Urbana e dá outras providências. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social: **Portaria nº 467, de 7 de fevereiro de 2018**. Institui o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. Brasília, DF, 2018.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. Bauru, v. 2, n. 4, p. 185–206, 2016.

CAMPOS, Fábio de Santos; TRAVASSOS, Luciana Rodrigues Fagnoni Costa. Agricultura Urbana: entre a sociedade e a natureza. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal. **Anais...**, Natal, 2019. p. 1-16.

CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessôa; CORRÊA, Walquíria Kruger. Ruralidades, urbanidades e a tecnicização do rural no contexto do debate cidade-campo. **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, Uberlândia, v.3, n.5, p. 214–242, 2008.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. Subdesenvolvimento globalizado: a resultante das escolhas da política econômica brasileira dos anos noventa. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 106, p. 7–28, 2004.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Seria o Brasil “menos urbano do que se calcula?” **GEOUSP: Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 13, p. 179–187, 2003.

CEARÁ. Secretaria do Desenvolvimento Agrário. **Relatório de cumprimento do objeto** [Projeto de Agricultura Urbana]. Fortaleza, 2013.

CEARÁ. Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social. **Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – orientações básicas para sua elaboração**. Fortaleza, 2014.

CEARAH PERIFERIA. **Agronomia urbana na Região Metropolitana de Fortaleza: inventário de práticas populares e de projetos**. Fortaleza, 1997.

CONSEA. Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *In*: CONSEA, 2. **Relatório final**. Olinda: CONSEA, 2004.

CONSEA. Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional *In*: CONSEA, 3. **Relatório final**. Fortaleza: CONSEA, 2007.

CONSEA. Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Comida de verdade no campo e na cidade. *In*: CONSEA, 5. **Relatório final**. Brasília: CONSEA, 2015.

CORRÊA, Roberto Lobato. Corporação, práticas espaciais e gestão do território. **Anuário do Instituto de Geociências**, Rio de Janeiro, v.15, p. 35-41, 1992.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s.l.], v.2, p.55-71, 1999.

COSTA, Heloisa Soares de Moura; ALMEIDA, Daniela Adil Oliveira de. Agricultura Urbana: possibilidades de uma praxis espacial? **Caderno de Estudos Culturais**, Campo Grande, v.4, n.8, p.1-21, 2012.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. Urbanização da sociedade cearense. *In*: DAMIANI, Amélia Luisa; CARLOS, Ana Fani Alessanfri; SEABRA, Odette Carvalho de Lima (Org.). **O espaço no fim do século**: a nova raridade. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2001. p. 100–117.

COUTINHO, Maura Neves. **Agricultura urbana**: práticas populares e sua inserção em políticas públicas. 2010. 205 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

COUTINHO, Maura Neves; COSTA, Heloisa Soares de Moura. Agricultura urbana: prática espontânea, política pública e transformações de saberes rurais na cidade. **Revista Geografias**, [s.l.], v.7, n.2, p.81-97, 2011.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. De Fortaleza à Região Metropolitana. *In*: COSTA, Maria Clélia Lustosa; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia (Org.). **Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, 2009. p. 25–54.

DAROLT, Moacir R.; LAMINE, Claire; BRANDEMBURG, Alfio. A diversidade dos circuitos curtos de alimentos ecológicos: ensinamentos do caso brasileiro e francês. **Revista Agriculturas**: Experiências em Agroecologia, Rio de Janeiro, v.10, n.2, p. 8-13, 2013.

DELGADO, Cecília. Agricultura urbana, espaço de protagonismo feminino: Dinâmicas e potencialidades. **Revista Faces de Eva**: Estudos sobre a Mulher, Lisboa, n. 37, p. 63–81, 2017.

DIAS, Leila Christina. Redes: emergência e organização. *In*: CASTRO, Iná Elias De; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 141–164.

DUBBELING, Marielle. A Agricultura urbana como estratégia de redução de riscos e desastres diante da mudança climática. **Revista de Agricultura Urbana**, [s.l.], v.27, p. 2-12, 2014.

ELIAS, Denise. Relações campo-cidade, reestruturação urbana e regional no Brasil. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 17, 2012, Bogotá. **Anais...**, Bogotá, 2012.

ELIAS, Denise. Regiões produtivas do agronegócio: notas teóricas e metodológicas. *In*: BERNARDES, Julia Adão; SILVA, Catia Antonia da; ARRUZZO, Roberta

Carvalho (Org.). **Espaço e energia**: Mudanças no paradigma sucoenergético. Rio de Janeiro: Lamparina Editora, 2013. p. 201–220.

ERNWEIN, Marion. Urban agriculture and the neoliberalisation of what? **Acme**, [s.l.], v. 16, n. 2, p. 249–275, 2017.

FAO. **Criar cidades mais verdes**. Roma: FAO, 2012.

FAO-MDS. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistematizar e analisar a implementação da Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana promovida pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil com foco em regiões metropolitanas durante o período 2004-2009**. Brasília: FAO-MDS, 2011.

FILHO, José Silveira. A sustentabilidade socioambiental das hortas orgânicas escolares da Prefeitura. *In*: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL, 2012, Santa Maria. **Anais...**, Santa Maria, 2012.

FOGUEL, Flávio Henrique dos Santos. **Redes de Colaboração Solidária**: um estudo sobre a associação de moradores do Conjunto Palmeiras - Fortaleza-CE. 2009. 289 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

FORTALEZA. **Lei nº 9448, de 28 de janeiro de 2009**. Institui o Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, 2009a.

FORTALEZA. **Lei complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, 2009b.

FORTALEZA. **Plano local de habitação de interesse social de Fortaleza (PLHISFor)**. Fortaleza, 2012.

FORTALEZA. **Concentração setorial de empresas, por bairro, em Fortaleza**. Fortaleza: Secretaria de Desenvolvimento Econômico, 2014.

FORTALEZA. **Desenvolvimento humano por bairro em Fortaleza**. Fortaleza: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, 2015.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Agricultura Urbana – versão preliminar**: Síntese das Proposições Estratégicas – Plano Fortaleza 2040. Fortaleza: IPLANFOR, 2016a.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Plano Fortaleza 2040**: Dinamização inclusiva e produtiva (Volume 7). Fortaleza: IPLANFOR, 2016b.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Plano Fortaleza 2040: Vida Comunitária, acolhimento e bem estar (Volume 4)**. Fortaleza: IPLANFOR, 2016c.

FORTALEZA. **Lei complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017**. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Fortaleza, 2017.

FORTALEZA. Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social. **1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Fortaleza 2018-2021**. Fortaleza, 2018a.

FORTALEZA. Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico. **Projeto Plantar, Colher e Empreender: Agricultura Urbana e Periurbana de Fortaleza**. Fortaleza, 2018b.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Fortaleza 2040: Síntese das ações**. Fortaleza: IPLANFOR, 2019a.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Educação. **Levantamento de Hortas Escolares de Fortaleza**. Fortaleza, 2019b.

FRANÇA, Cinthya. **Estudo Agricultura Urbana e Periurbana – Vol. II: Levantamento de dados e experiências no município de Fortaleza**. Fortaleza: IPLANFOR, 2015.

GALERA, Izabella; FONSECA, Helena D'Agosto Miguel. Outras formas de (re)existência: Direito à cidade e agroecologia a partir da produção do espaço nas ocupações urbanas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18, 2019, Natal. **Anais...**, Natal, 2019.

GIACCHÈ, Giulia; PORTO, Lya. Políticas públicas de agricultura urbana e periurbana: uma comparação entre os casos de São Paulo e Campinas. **Informações econômicas**, São Paulo, v. 45, n. 6, p. 45–60, 2015.

GOMES, Ana Carla Alves. **Potencialidade da agricultura urbana na recuperação das áreas de risco à inundação do baixo curso do Rio Coaçu: o caso da comunidade São Miguel do Brejo, Fortaleza, CE, Brasil**. 2018. 219 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2018.

GONÇALVES, Tiago Estevam. **Labirintos da modernidade urbana: North Shopping na produção de uma nova centralidade em Fortaleza-CE**. 2009. 160 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2009.

HAESBAERT, Rogério. **Territórios alternativos**. Niterói/São Paulo: EDUFF/Contexto, 2004.

HAESBAERT, Rogério. **Viver no limite: Território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico**. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário**. 2017.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva; CIDADE, Lúcia Cony Faria; VARGAS, Glória Maria. Ecologismo, ambientalismo e ecologia política: Diferentes visões da sustentabilidade e do território. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 47–87, 2009.

JUNIOR, Wilson Martins Lopes; SANTOS, Regina Celia Bega dos. Novas centralidades na perspectiva da relação centro periferia. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 21, n. 3, p. 351–359, 2009.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Anna Erika Ferreira. **A Geografia da Segurança Alimentar e Nutricional no Ceará-Brasil**: um estudo sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). 2015. 188 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2015.

MAIA, Doralice Sátyro. Hábitos rurais em vidas urbanas. *In*: DAMIANI, Amélia Luisa; CARLOS, Ana Fani Alessandri; SEABRA, Odette Carvalho de Lima (Org.). **O espaço no fim do século**: a nova raridade. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2001. p. 214–220.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, Luísa Melgaço Ferreira Jorge. Mapeando Espaços e Saberes da Agricultura Urbana na RMBH. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEÓGRAFOS, 6, 2014, Vitória. **Anais...**, Vitória, 2014.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MELLO, Claudia Souza de. Leituras e discursos sobre agricultura urbana: Um debate em construção. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18, 2019, Natal. **Anais...**, Natal, 2019.

MIRANDA, Regina Barros. **Agricultura Urbana e Periurbana**: um novo olhar na melhoria da qualidade alimentar. Fortaleza: REDESAN, 2010.

MOREIRA, Crispim. Entrevista com Crispim Moreira. **Revista de Agricultura Urbana**, [s.l.], v. 22, p. 25 – 26, 2009.

MONTEIRO, Juliana Portela do Rego; MONTEIRO, Maria do Socorro Lira. Hortas comunitárias de Teresina: agricultura urbana e perspectiva de desenvolvimento

local. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, Rio de Janeiro, v. 5, p. 47–60, 2006.

MOUGEOT, Luc J. A. **Cultivando mejores ciudades**: agricultura urbana para el desarrollo sostenible. Ottawa: IRDC, 2006.

NEPAU – NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISA EM AGRICULTURA URBANA. **Cadastro de hortas de Fortaleza**. Fortaleza, 1972.

NIEDERLE, Paulo André; FIALHO, Marco Antônio Verardi; CONTERATO, Marcelo Antônio. A pesquisa sobre agricultura familiar no Brasil - Aprendizagens, esquecimentos e novidades. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, p. 9–24, 2014.

O'REILLY, Érika De Mattos. **Agricultura Urbana**: Um Estudo de Caso do Projeto Hortas Cariocas em Manguinhos, Rio de Janeiro. 2014. 75 f. Monografia (Graduação em Engenharia Ambiental) – Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

ONU-HABITAT. **Urbanization and Development**: emerging futures. Nairobi: ONU-Gabitat, 2016.

PEQUENO, Renato. Estrutura intraurbana socioocupacional e condição desigual de moradia na Região Metropolitana de Fortaleza. *In*: COSTA, Maria Clélia Lustosa; DANTAS, Eustório Wanderley Correia (Org.). **Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, 2009. p. 55–98.

PEQUENO, Renato; ROSA, Sara Vieira. O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: análise dos arranjos institucionais. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v.18, n.35, p.191-215, 2016.

PEREIRA, Alexandre Queiroz; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. Veraneio marítimo na metrópole: o caso de Aquiraz, Ceará-Brasil. **Sociedade e Natureza**, Uberlândia, v.20, n.2, p. 93-106, 2008.

PURCELL, Mark; TYMAN, Shannon K. Cultivating food as a right to the city. **Local Environment**, [s.l.], v. 20, n. 10, p. 1132–1147, 2014.

RESENDE, Sidivan. **Entre o rural e o urbano**: a agricultura urbana em Uberlândia (MG). 2004. 145 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2004.

RIBEIRO, José Luiz Lourenço. Agricultura urbana e as iniciativas de resistência popular. **RELACult**: Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade, Foz do Iguaçu, v. 5, n. 4, p. 1–12, 2019.

RODRIGUES, Argeu Souza. **Ruralidades na periferia oeste de Fortaleza**: paisagens, lugares e práticas rurais no cotidiano da metrópole. 2012. 139 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012.

ROLNIK, Raquel. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. *In*: RIBEIRO, Ana Clara Torres; VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Lais Pereira da (Org.). **Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias**. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012. p. 87–104.

ROSA, Pedro Paulo Videiro. Políticas públicas em Agricultura Urbana e Periurbana no Brasil. **Revista Geográfica de América Central**, Heredia, v.2, p. 1–17, 2011.

ROSTICHELLI, Michele. **Entre a Terra e o Asfalto**: A Região Metropolitana de São Paulo no contexto da Agricultura Urbana. 2013. 187 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

RUFINO, Leonardo Lopes; GAMARRA-ROJAS, Guillermo; BANDEIRA, Mary Anne Medeiros; SOUZA, José Ribamar Furtado de; REIS, José Newton Pires. Prática das Farmácias Vivas do Município de Fortaleza, Ceará, e a necessidade de uma ação de extensão sistêmica. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 25, n. 4, p. 40–56, 2018.

SÁNCHEZ, Héctor Ávila. La agricultura en las ciudades y su periferia: un enfoque desde la Geografía. **Investigaciones Geográficas**: Boletín del Instituto de Geografía, Coyoacán, v. 53, p. 98–121, 2004.

SANTANDREU, Alain; LOVO, Ivana Cristina. **Panorama da agricultura urbana e peri-urbana no brasil e diretrizes políticas para sua promoção**. Belo Horizonte: [s.n.], 2007.

SANTANDREU, Alain; PERAZZOLI, Alberto Gómez; TERRILE, Raúl; PONCE, Mariana. Agricultura Urbana em Montevideu e Rosário: uma resposta temporária à crise ou um componente estável da paisagem urbana? **Revista de Agricultura Urbana**, [s.l.], v.23, p. 20-24, jul. 2009.

SANTOS, Marize Girao dos; FONSECA, Said G. C.. Farmácias Vivas. *In*: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Práticas integrativas e complementares**: plantas medicinais e fitoterapia na Atenção Básica. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

SANTOS, Milton. Desenvolvimento econômico e urbanização em países subdesenvolvidos: os dois sistemas de fluxo da economia urbana e suas implicações espaciais. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, v.53, p. 35–60, 1977.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 1. ed. Rio de Janeiro: RECORD, 2000.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.



SANTOS, Núbia Dias dos; LOCATEL, Celso Donizete; BRASIL, Lorena Kássia. Proposta metodológica para os estudos e pesquisas em Agricultura Urbana e Periurbana: contribuição científica para as políticas públicas. *In: ENCONTRO LATINOAMERICANO DE AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA*, 4, 2019, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC, 2019. p. 601–618.

SANTOS, Núbia Dias; LOCATEL, Celso Donizete. Políticas Públicas, Mercados Institucionais e Agricultura Urbana e Periurbana na Região Metropolitana de Natal. *In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA*, 8, 2017, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2017. p. 69–80.

SEGUNDO, João Joaquim Melo Neto. Projeto de Agricultura Urbana na Favela do Conjunto Palmeiras em Fortaleza - Ceará, Brasil. **Revista de Agricultura Urbana**, [s.l.], v.7, p. 10–11, 2002.

SHILLINGTON, Laura J. Right to food, right to the city: Household urban agriculture, and socionatural metabolism in Managua, Nicaragua. **Geoforum**, [s.l.], v. 44, p. 103–111, 2013.

SILVA, José Borzachiello da. Fortaleza, a metrópole sertaneja do litoral. *In: SILVA, José Borzachiello da; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; ZANELLA, Maria Elisa; MEIRELES, Antonio Jeovah de Andrade (Org.). Litoral e Sertão, natureza e sociedade no nordeste brasileiro*. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2006. p. 45 – 56.

SILVA, José Borzacchiello da. Características gerais da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). *In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; DANTAS, Eustório Wanderley Correia (Org.). Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Fortaleza*. Fortaleza: Edições UFC, 2009. p. 15–24.

SMIT, Jac. Agricultura Urbana e Biodiversidade: urbanização e redução da biodiversidade. **Revista de Agricultura Urbana**, [s.l.], v. 1, p. 1–5, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. *In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 77–116.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 4.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. São Paulo: Contexto, 1988.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A urbanização da sociedade: reflexões para um debate sobre as novas formas espaciais. *In: DAMIANI, Amélia Luisa; CARLOS, Ana Fani Alessandri; SEABRA, Odette Carvalho de Lima (Org.). O espaço no fim do século: a nova raridade*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2001. p. 83–99.

TORNAGHI, Chiara. Critical geography of urban agriculture. **Progress in Human Geography**, [s.l.], v. 38, n. 4, p. 551–567, 2014.

## APÊNDICE A – MATRIZ METODOLÓGICA

EIXO TEMÁTICO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	QUESTÕES NORTEADORAS	HIPÓTESES	VARIAVEIS	PROCEDIMENTO	FONTES	FERRAMENTAS	CAPÍTULO
PRÁTICA POPULAR ESPONTÂNEA	Identificar as diferentes formas espaciais dos locais de produção espontâneos e sua configuração espacial na cidade de Fortaleza	Onde se localizam os espaços de produção de Fortaleza?	Há uma concentração dos espaços produtivos em áreas periféricas e periurbanas, na franja urbana-rural	Localização dos espaços produtivos	Identificar espaços de produção de Fortaleza a partir de base cartográfica	NEPAU (1972), Cearah Periferia (1997), IBGE (2017), Google Earth (2009 e 2019), Prefeitura de Fortaleza (2019)	Levantamento e mapeamento de dados primários cartográfico	2 e 3
			Quais particularidades morfológicas podem ser identificadas nos espaços produtivos? É possível traçar padrões desses espaços produtivos?	Localização, área e contexto urbanístico e morfológico dos espaços produtivos	Criar tipologia de classificação dos espaços de produção identificados	Google Earth (2009 e 2019)	Levantamento de dados primários, tabulação e análise estatística e cartográfica	
PRÁTICA POPULAR ESPONTÂNEA	Quais são as características morfológicas e socioeconômicas dos locais ou bairros onde esses espaços se inserem?	Que perfil de produtor urbano se apresenta em Fortaleza?	Majoritariamente bairros periféricos, no caso de Fortaleza, bairros que concentram população de baixa renda, alto nível de informalidade econômica e urbanística	Renda, oferta de serviços e equipamentos urbanos, preço da terra, mancha urbana	Sobrepor de dados socioeconômicos e urbanísticos espacializados e mapeamento dos espaços produtivos	Censo IBGE (2010), Prefeitura de Fortaleza (2015)	Levantamento e espacialização de dados, análise cartográfica e produção de mapas temáticos	2 e 3
			População de baixa renda, organizações familiares, com baixo nível técnico	Renda, formas de organização social, condições técnicas da produção	Levantar de informações e dados secundários sobre produção agrícola em Fortaleza	Cearah Periferia (1997), Santandreu e Lovo (2007), Censo IBGE (2010), Prefeitura de Fortaleza (2016), Censo Agropecuário (2017)	Revisão bibliográfica, levantamento de dados secundários, análise cartográfica	
						NEPAU, Cearah Periferia	Entrevistas	

EIXO TEMÁTICO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	QUESTÕES NORTEADORAS	HIPÓTESES	VARIÁVEIS	PROCEDIMENTO	FONTES	FERRAMENTAS	CAPÍTULO
PRÁTICA POPULAR ESPONTÂNEA	Entender as dinâmicas às quais os espaços produtivos de Fortaleza estão sujeitos, especialmente no território periurbano e periférico.	Como é possível classificar o periurbano e o periférico em Fortaleza?	Áreas periurbanas são áreas incompletamente urbanizadas, periféricas são aquelas distantes das centralidades. Possivelmente há uma sobreposição de ambas	Áreas urbanizadas, mancha urbana, densidade, intensidade de ocupação do solo, distância em relação ao centro, disponibilidade de infraestrutura urbana e serviços	Combinar diferentes fontes de dados espacializados para obter uma classificação de áreas urbanas, periurbanas e rurais em Fortaleza	Observatório das Metrópoles (2009), IBGE (2010), IPECE (2013)	Análise cartográfica a partir de dados secundários espacializados	2
		Quais são possíveis efeitos da expansão urbana e da especulação imobiliária de Fortaleza sobre os espaços produtivos?	Estes processos têm imposto a lógica urbana sobre os espaços produtivos, onde o uso agrícola se torna secundário	Perímetro da mancha urbana, expansão de serviços urbanos, intensidade do uso do solo ao longo do tempo	Analisar o avanço da mancha urbana e da urbanização de Fortaleza e sua influência sobre os espaços produtivos	IBGE (2010, 2017), Google Earth (2009 e 2019)	Análise cartográfica a partir do cruzamento de dados primários e secundários	2 e 3
PRÁTICA POPULAR ESPONTÂNEA	Como tem se dado a manutenção dos espaços produtivos de Fortaleza ao longo o tempo?	Os espaços produtivos em Fortaleza tendem a ser extintos, empurrados para áreas mais distantes do núcleo urbano	Localização, quantidade, área e contexto urbano dos espaços produtivos	Comparar a incidência dos espaços produtivos de Fortaleza entre dois anos de referência	Google Earth (2009 e 2019)	Análise comparativa a partir de dados tabulados e espacialização dos resultados	3	
		É possível apontar áreas mais propícias ou mais frágeis para o desenvolvimento das atividades agrícolas em Fortaleza?	Áreas periféricas são mais propícias por disponibilizarem mais área de solo, mas também mais frágeis por estarem mais vulneráveis à expansão urbana	Localização dos espaços produtivos, situação fundiária, aumento ou diminuição dos espaços produtivos em quantidade e área	Identificar espaços que concentram espaços produtivos nos dois anos, bem como espaços de maior dispersão dos espaços produtivos	Google Earth (2009 e 2019), dados primários colhidos (mapeamento e tipologia de espaços produtivos)	Análise cartográfica e análise comparativa	3

EIXO TEMÁTICO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	QUESTÕES NORTEADORAS	HIPÓTESES	VARIÁVEIS	PROCEDIMENTO	FONTES	FERRAMENTAS	CAPÍTULO	
ATUAÇÃO DO ESTADO	Analisar a forma com que a agenda nacional e internacional da AUP tem sido incorporada no município de Fortaleza	Quem são os agentes que pautam a AUP, e sob quais diretrizes, propostas e preceitos?	Organizações internacionais, agências de desenvolvimento, organizações e movimentos sociais	Agentes, diretrizes e temas correlatos	Identificar agentes de interesse e interpretar seus discursos da AUP	FAO, IRDC, IPES, PNUD, RUAF	Revisão bibliográfica	1 e 4	
		De que maneira esse discurso internacional é incorporado no Brasil?	A partir do debate sobre a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)	Diretrizes e temas correlatos presentes nas legislações	Analisar a inserção da AUP no discurso da legislação nacional	Políticas Nacionais de Agricultura Urbana e de Segurança Alimentar e Nutricional, Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, Conferências Nacionais de Segurança Alimentar	Revisão bibliográfica e análise documental	4	
		De que maneira as Políticas Nacionais de SAN e AUP têm influenciado nas ações do Poder Local?	As Políticas Nacionais pouco têm influído nas ações locais, de forma que o quadro institucional local é fraco	Existência de legislação, programas e projetos a nível local	Identificar ações locais relativas à AUP e analisar como se relacionam às Políticas Nacionais	Políticas Nacionais de Agricultura Urbana e Periurbana e de Segurança Alimentar e Nutricional, Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana, França (2015)	Análise documental e entrevistas		4 e 5
ATUAÇÃO DO ESTADO	Como os Planos locais se implementam e em que contextos socioeconômicos?	A escolha dos locais é realizada de maneira arbitrária e pouco embasada pela municipalidade	Localização dos locais de implementação, renda, existência de serviços urbanos, pré-existência de espaços produtivos	Identificar locais de implementação de projetos voltados à AUP	Prefeitura de Fortaleza (SDE, SME, IPLANFOR), Governo do Ceará (SDA)	Especialização e análise cartográfica dos locais de implementação dos projetos		5	
		Quais tem sido os efeitos das experiências dos projetos locais? Têm conseguido alcançar atingir seus objetivos?	Os projetos trazem resultados pontuais nos seus locais de atuação	Objetivos e resultados dos projetos	Verificar os resultados dos Planos e a situação da AUP espontânea nos seus locais de implementação	Prefeitura de Fortaleza (SDE, SME, IPLANFOR), Governo do Ceará (SDA)	Levantamento de dados secundários, entrevistas		
		Que tipo de Agricultura Urbana é apropriada e disseminada pelo discurso oficial local?	Diferentes experiências estão vinculadas a diferentes noções e funcionalidades da AUP	Diretrizes e temas correlatos presentes nos Planos e projetos	Analisar o discurso oficial e legislação que tratam da AUP a nível local	Prefeitura de Fortaleza (SDE, SME, IPLANFOR) Programa Municipal de AUP (2009), Plano de Agricultura Urbana - Plano Fortaleza 2040 (2016)	Entrevistas Revisão bibliográfica e análise documental		

EIXO TEMÁTICO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	QUESTÕES NORTEADORAS	HIPÓTESES	VARIAVEIS	PROCEDIMENTO	FONTES	FERRAMENTAS	CAPÍTULO
S	Analisar como a política urbana de Fortaleza tem contribuído na regulamentação, normatização e desenvolvimento da AUP como uma prática legítima	Que tipo de Agricultura Urbana é apropriada e disseminada pelo discurso oficial local?	Diferentes experiências estão vinculadas a diferentes noções e funcionalidades da AUP	Diretrizes e temas correlatos presentes nos Planos e projetos	Analisar o discurso oficial e legislação que tratam da AUP a nível local	Prefeitura de Fortaleza (SDE, SME, IPLANFOR) Programa Municipal de AUP (2009), Plano de Agricultura Urbana - Plano Fortaleza 2040	Entrevistas Revisão bibliográfica e análise documental	5
			Os instrumentos de planejamento urbano não demonstram um interesse significativo pelas práticas agrícolas em solo urbano, que, historicamente, são consideradas ilegais	Normas e categorias de uso do solo, diretrizes e objetivos da política urbana	Analisar os documentos e a inserção da AUP neles, procurando instrumentos e normativas que favoreçam a atividade	Plano Diretor Participativo (2009), Plano Fortaleza 2040 (2016), Lei de Uso e Ocupação do Solo (2017)	Análise documental	
ATUAÇÃO DO ESTADO	Os Planos têm conseguido trazer transformações positivas ao desenvolvimento da atividade, respondendo às problemáticas que envolvem investigadas anteriormente?	Os Planos possuem potencial, entretanto sua implementação tem sido ineficiente, não atendendo devidamente às problemáticas investigadas	Existência e efetividade dos instrumentos urbanísticos, avanço da mancha urbana	Analisar os zoneamentos e instrumentos urbanísticos incidentes sobre as áreas onde se concentram espaços produtivos	Plano Diretor Participativo (2009), Plano Fortaleza 2040 (2016), Lei de Uso e Ocupação do Solo (2017), dados primários elaborados pela pesquisa	Análise documental e cartográfica		
	Os Planos possuem potencial, entretanto sua implementação tem sido ineficiente, não atendendo devidamente às problemáticas investigadas	Manutenção dos espaços produtivos, visibilidade e avanço do debate da AUP	Verificar a execução das ações dos Planos e seus resultados e comparar com o avanço ou retração dos espaços produtivos espontâneos	Plano Diretor Participativo (2009), Plano Fortaleza 2040 (2016), Lei de Uso e Ocupação do Solo (2017); dados primários colhidos e classificados pela pesquisa				

## APÊNDICE B – MONTAGEM DA TIPOLOGIA DE ESPAÇOS PRODUTIVOS




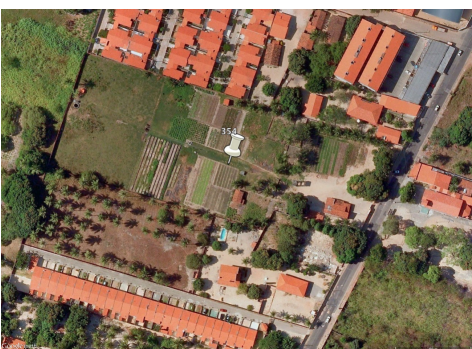
### VARIÁVEIS

V1 - CONDIÇÃO DE LOTEAMEN- TO	LOTE		GLEBA	
V2 - PRESENÇA DE CORPO HÍDRICO			<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
			TIPO 3 – PROXIMI- DADE DE RECUR- SOS HÍDRI- COS	TIPO 1 - ÁREA NÃO LOTEADA  TIPO 2 - ÁREA PÚBLICA (RODOVIA S)
V3 - LIMITES	<b>DEFINIDOS</b>		<b>INDEFINIDO S</b>	
			TIPO 4 - CONJUNTO DE HORTAS DE LIMITES INDEFINI- DOS	
V4 - EXISTÊNCIA DE EDIFICA- ÇÃO NO MESMO LOTE	<b>SIM</b>		<b>NÃO</b>	
			TIPO 5 TERRE- NO BALDIO	
V5 - PRESENÇA DE EQUIPAMEN- TO PÚBLICO	<b>NÃO</b>		<b>SIM</b>	
			TIPO 6 – INSTITU- -CIONAL	
V6 – PORCENTA- GEM DO ESPAÇO EDIFICADO EM RELAÇÃO AO LOTE	<b>ATÉ 50%</b>	<b>MAIS DE 50%</b>	TIPO 9 - ESTUFA S	
	TIPO 8 - SÍTIO	TIPO 7 - QUINTA L		

### APÊNDICE C – QUADRO ILUSTRADO DE TIPOLOGIAS

TIPOLOGIA	DESCRIÇÃO	EXEMPLO
1 - ÁREA NÃO LOTEADA	Espaço produtivo agrícola localizado em grandes glebas sem loteamento e sem presença de corpos hídricos	
2 - ÁREA PÚBLICA (RODOVIAS)	Espaço produtivo agrícola localizado em áreas não loteadas de domínio público	
3 - PROXIMIDADE DE RECURSOS HÍDRICOS	Espaço produtivo agrícola localizado em gleba sem loteamento, com presença de corpos hídricos próximos e alta intensidade no uso do solo próximo	
4 - CONJUNTO DE LIMITES INDEFINIDOS	Espaço produtivo agrícola localizado em áreas total ou parcialmente delimitadas, com limites indefinidos, onde há diversos espaços produtivos contíguos uns aos outros, aparentando um uso comum	



<p>5 - TERRENO BALDIO</p>	<p>Lote com limites definidos sem presença de edificação cuja área é parcialmente ou completamente ocupada por espaço produtivo agrícola</p>	
<p>6 - INSTITUCIONAL</p>	<p>Lote com limites definidos com presença de edificação institucional (escolas, órgãos, instituições) com presença de espaço produtivo agrícola</p>	
<p>7 - QUINTAL</p>	<p>Lote de pequeno porte, bem integrado ao tecido urbano, com limites definidos e presença de edificação cuja área livre é quase completamente ocupada por espaço produtivo</p>	
<p>8 - SÍTIO</p>	<p>Lote de médio ou grande porte, pouco ou médio integrada ao tecido urbano, com limites definidos e presença de edificação cuja área livre é apenas parcialmente ocupada por espaços produtivos agrícolas</p>	



## APÊNDICE D – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

**ENTREVISTADA A:** Ex-integrante da ONG CEARAH Periferia, participante da pesquisa *Agronomia urbana na Região Metropolitana de Fortaleza* (1997).

Entrevista realizada no dia 24 de março de 2020 em formato remoto.

**Primeira parte:** apresentação

**Segunda parte:** perguntas gerais sobre o processo de realização do trabalho

1. Qual motivação houve à época dentro do CEARAH Periferia para a realização desta pesquisa? De onde surgiu a ideia de abordar o tema, considerando que à época ele não era tão debatido?
2. Houve algum diálogo com instituições internacionais, que incitaram o grupo a pautar o tema na época?
3. O trabalho utilizou o termo agronomia urbana ao invés de agricultura urbana. Por que?
4. Identificou-se algum grupo local de articulação de agricultores à época? Foi possível potencializar a formação desses grupos através dos seminários, formações, etc, realizados pela pesquisa?
5. Quanto tempo durou a pesquisa? Qual era o tamanho da equipe?
6. Quais foram as maiores dificuldades encontradas ao longo do processo de pesquisa?
7. O trabalho teve alguma continuidade, o CP voltou a trabalhar com o tema posteriormente ou inserindo em algum outro projeto?

**Terceira parte:** perguntas de opinião (pessoais)

8. O que você achou do processo da pesquisa como um todo, qual é a sua avaliação?
9. Você tem acompanhado de alguma forma o debate a respeito do tema da AUP nos últimos anos? Acha que tem evoluído? Em escala local e global.
10. Uma questão destacada diversas vezes ao longo do relatório da pesquisa foi a falta de interesse do Poder Público local no tema. Hoje, há evidências de que isso tem mudado. Você vê potencial, dessa forma, no desenvolvimento do tema?

**ENTREVISTADO B:** Coordenador do Núcleo de Ensino e Pesquisa em Agricultura Urbana (NEPAU) da Universidade Federal do Ceará (UFC).

Entrevista realizada no dia 14 de março de 2019 na sede do NEPAU.

**Primeira parte:** apresentação

**Segunda parte:** perguntas gerais sobre o NEPAU

1. Quais são os principais eixos de trabalho nos quais o NEPAU atua?
2. É um projeto de extensão? Trabalha com pesquisa também? Existem projetos de mais longa duração, como projetos de pesquisa? Ou são projetos pontuais, como oficinas, minicursos, etc?
3. A AUP tem uma dimensão transdisciplinar (Planejamento, Urbanismo, Educação, Idosos, Alimentação, Manejo de Resíduos). O NEPAU inclui pessoas apenas da agronomia? Ou é interdisciplinar?
4. Vocês trabalham AUP dentro de um fim específico?

**Terceira parte:** perguntas sobre as experiências do NEPAU com relação à AUP

5. Dentro dos eixos de atuação do NEPAU, quais são os principais projetos relacionados a AUP que você destacaria?
6. Quais são os parceiros do NEPAU nos projetos? Existe a parceria com associações locais de agricultores urbanos, associações comunitárias, ONGs, órgãos governamentais? Como se dá esse intercâmbio e esse diálogo? Com quais parceiros vocês preferem trabalhar?
7. O NEPAU realiza algum projeto de apoio e assessoria ao agricultor urbano autônomo? Isto é, pessoas que já praticam a AUP atualmente? Ou esse apoio se dá apenas através de projetos maiores de caráter governamental?

**Quarta parte:** perguntas gerais sobre a AUP em Fortaleza

8. Quais são as melhores áreas urbanas para desenvolvimento da AUP? Por que?
9. Você acredita que o desenvolvimento da AUP é um caminho promissor na cidade de Fortaleza (e Região Metropolitana)? Por que?
10. Quais são os maiores desafios para o desenvolvimento dessa atividade em Fortaleza e na RMF?
11. Quais foram as experiências de AUP em Fortaleza que merecem destaque, na sua opinião?
12. O que você acha do Plano de Agricultura Urbana do Plano Fortaleza 2040?

13. O NEPAU tem ou conhece algum trabalho de levantamento de AUP realizado a nível metropolitano? Ou conhece quem possa ter mais informações sobre?

**ENTREVISTADA C:** Coordenadora atual do Instituto Joazeiro.

Entrevista realizada no dia 31 de janeiro de 2020, em local acordado com a entrevistada.

**Primeira parte:** apresentação

**Segunda parte:** sobre o Instituto

1. Como surge a organização?
2. Quais projetos do Instituto você destacaria como os mais relevantes?

**Terceira parte:** sobre a atuação do Instituto em relação ao tema da AUP

3. De que forma a Agricultura Urbana se insere como tema nas ações do Instituto?
4. O Instituto tem acompanhado as discussões em âmbito federal da AUP (Política e Programa Nacionais de Segurança Alimentar, CONSEAs), bem como seminários, fóruns, eventos, etc, relativos ao tema?
5. Como o Instituto chegou até esse tema, como se deu esse percurso?
6. Em que localidades o Instituto realizou seus projetos?
7. Quais foram as contribuições do Instituto para o desenvolvimento e fortalecimento da atividade em Fortaleza?
8. O Instituto ainda planeja trabalhar com essa temática?
9. Quais foram as maiores dificuldades que vocês encontraram ao longo desses projetos? E quais as maiores conquistas?
10. Quem foram os maiores parceiros?
11. Qual era a fonte de recursos do financiamento mais comuns desses projetos?

**Quarta parte:** sobre o tema da AUP em geral e em Fortaleza

12. Considerando a experiência do Instituto, qual a relevância das experiências de agricultura urbana em Fortaleza?
13. O Instituto conheceu ou conseguiu formar, através de sua atuação, algum tipo de articulação municipal de agricultores urbanos? Ou articulações menores, associações, cooperativas, etc?
14. O Instituto procurou, dentro das suas ações, de alguma forma abordar a valorização da profissão do agricultor urbano?

15. Na sua opinião, quais são os maiores desafios que a agricultura urbana enfrenta em Fortaleza?
16. Você acredita que o Poder Público tem contribuído com o tema?
17. Quais outros projetos ou experiências você considera importante e indicaria como referências?
18. Você acredita que existem avanços no desenvolvimento desse tipo de atividade desde os primeiros projetos do Instituto?

**ENTREVISTADO D:** Ex-técnico da Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA) do Estado do Ceará, integrante da equipe do Projeto de Agricultura Urbana em 2009. Entrevista realizada no dia 01 de agosto de 2019, em local acordado com o entrevistado.

**Primeira parte:** apresentação

**Segunda parte:** sobre a SDA e a CODET (Coordenadoria responsável pelo projeto)

1. Quais são os principais eixos de trabalho com os quais a CODET atua dentro da SDA?
2. Entendo que a SDA trabalha majoritariamente com municípios rurais, não é? Mas existem também projetos voltados para ou que atendem a demandas da cidade de Fortaleza, como por exemplo, programas de assistência que atinjam os agricultores urbanos autônomos?
3. O tema da produção agropecuária dentro das cidades já foi tratada pela SDA? Ou de planejamento dessa produção a nível de RMF?
4. Você acredita que essa produção nas cidades, no caso, em Fortaleza ou em suas áreas metropolitanas é um caminho promissor? Por que?

**Segunda parte:** sobre o Programa Municipal de Agricultura Urbana

5. Como se deu o contato entre a Secretaria, responsável pelo Programa e os agricultores que vieram a fazer parte desse programa? Houve um processo de mobilização dessas pessoas?
6. Como foi escolhido o público alvo?
7. O projeto seria inicialmente realizado pela SDE da Prefeitura. Você acha que foi interessante levar para a SDA? A SDA me parece mais interessante para realizar esse projeto por trabalhar na escala do Estado. Me parece que um órgão da Prefeitura não teria autonomia para gerir um programa de escala metropolitana.
8. Quais foram os prejuízos da saída do SDE e da UFC do programa?
9. O programa teria como objetivo reforçar iniciativas já existentes de AUP e implementar novas, totalizando 600 beneficiários. Foi possível realizar ambos?
10. O programa tinha, ainda, como objetivo implantar um Centro de Apoio em Agricultura Urbana Sustentável com três núcleos (Granja Portugal, Conjunto Palmeiras e Conjunto Ceará). Isso ocorreu?

11. Houve uma boa adesão de pessoas às oficinas e às reuniões? Eram pessoas que já praticavam a atividade ou não?
12. O Programa envolveu a assessoria técnica?
13. Qual avaliação você faz do programa?
14. Quais foram os maiores desafios na execução do Programa?
15. O que poderia ter sido melhorado?
16. Quais foram as maiores conquistas, melhores resultados?
17. Como você acha que esse Programa influenciou para a AUP em Fortaleza?
18. Você acredita que um Programa como esse deve ser incentivado, deve ocorrer novamente?
19. Existe algum material que eu possa analisar sobre o produto? Relatório, diagnóstico, edital, lista de beneficiários (sem dados pessoais), listagem das novas hortas, etc.

**ENTREVISTADA E:** Funcionária do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), responsável pelo Plano de Agricultura Urbana.

Entrevista realizada no dia 16 de abril de 2019, via email.

**Primeira parte:** apresentação

**Segunda parte:** sobre a construção do Plano de Agricultura Urbana

1. Na fase inicial do Plano Fortaleza 2040, foram realizadas uma série de atividades participativas de diagnósticos e de levantamento de demandas gerais, que embasariam a construção do Plano. Nesse momento inicial, a Agricultura Urbana apareceu como uma demanda das pessoas participantes? Ou foi uma idéia da equipe que concebeu o Plano?
2. A Agricultura Urbana é uma prática multidimensional. A equipe que elaborou o Plano também era composta de pessoas de diversas áreas? De quais áreas?

**Terceira parte:** sobre as diretrizes do Plano para os marcos legais e institucionais

3. Logo no início do Plano, é colocado que não existe marco legal e institucional adequado para implementação da prática. Segundo você, isto ocorre a nível local ou a nível federal? Quais foram/são as providências mais importantes nesse sentido?
4. O Plano, em sua execução, busca dialogar com a instância estadual, considerando a produção de alimentos em escala metropolitana?
5. Um dos maiores objetivos do Plano é a regulamentação da atividade profissional de agricultor urbano. Quais são os principais desafios para alcançar este fim?
6. A que pé se encontra a implementação do Instituto de Agricultura Urbana e Agroecológica? No meu entendimento, trata-se de uma entidade fundamental para a implementação do Plano, já que é o principal órgão articulador dos projetos e programas.

**Quarta parte:** sobre o Plano e a relação com as iniciativas já existentes

7. O Plano também cita que um dos maiores desafios a serem realizados é o levantamento de “práticas e ações (...) da sociedade civil e de pessoas e instituições que já praticam agricultura urbana”. Este trabalho de levantamento tem sido realizado? De que maneira essas pessoas e instituições, que já realizam a



prática da Agricultura Urbana, vão ser consideradas e fortalecidas com o Plano?  
Como se dará essa atuação do IAU nesses locais?

8. Estas práticas e ações já existentes influenciaram o Plano de alguma maneira?  
Foram levadas em conta no processo do Plano, por exemplo, na escolha dos locais para a instalação dos Programas e Projetos do Plano?

**Quarta parte:** sobre o Programa Fazendas Urbanas

9. Quais foram os critérios de escolha dos terrenos para as Fazendas Urbanas?
10. Como tem se dado a articulação entre os setores públicos e privados de interesse nesse contexto?
11. No Plano, fala-se da implantação de uma unidade-piloto para consolidação da experiência, que seria a Fazenda Urbana no bairro Manoel Dias Branco. Por que foi escolhida essa comunidade como ponto de partida?
12. Recentemente saiu na internet a notícia de que vai ser realizado como projeto piloto do Plano F2040 o Projeto Plantar, Colher, Empreender, anunciado pelo prefeito Roberto Claudio, e executado pelo SDE. De que maneira este projeto se situa dentro do do Plano de Agricultura Urbana? Ele é o mesmo projeto piloto que se fala no Plano? Os terrenos escolhidos para este projeto piloto são os mesmos terrenos apontados no Plano para receber as Fazendas Urbanas? Quando a localização desses terrenos será divulgada?

**Quarta parte:** sobre o andamento dos projetos

13. Alguns dos projetos estavam previstos para iniciarem em 2017, como o Centro de Inovação e Transferência de Tecnologias (AU1.6). Já o Projeto Corredores Verdes (AU2.4) estava previsto para 2018 e o Museu (AU2.7) para 2019. Como está se dando o andamento desses projetos?
14. Existe alguma plataforma ou alguma fonte de informações onde eu possa acompanhar especificamente o andamento das ações do Plano de Agricultura Urbana?
15. Qual tem sido o principal desafio no desenvolvimento das ações do Plano?

**ENTREVISTADA F:** Funcionária do Projeto Hortas Sociais, da Prefeitura de Fortaleza. Entrevista realizada no dia 21 de dezembro de 2020, na sede das Hortas Sociais no bairro Conjunto Ceará.

**Primeira parte:** apresentação

**Segunda parte:** sobre o surgimento do Projeto

1. Como surge a ideia do Projeto Hortas Sociais?
2. Quantas pessoas no total estão cadastradas no projeto como beneficiárias?
3. Por que o projeto se instalou no Conjunto Ceará? Havia previamente alguma ação relacionada no bairro?
4. Como se dá a escolha dos locais de instalação das hortas?
5. Existe algum pré-requisito ou limitante para o cadastro dos beneficiários do projeto? Algum limitante de renda, de bairro?

**Terceira parte:** sobre questões operacionais do funcionamento do Projeto

6. Como se dá a participação dos idosos e da população em geral nas atividades da horta?
7. Existe uma equipe que fica responsável pela manutenção das hortas, por regar, por adubar?
8. Quais são as espécies produzidas no projeto?
9. Qual é a formação dos funcionários da equipe do projeto?
10. O adubo é produzido no local? Ou é comprado já pronto?
11. Quais as vantagens da fibra do côco utilizada no Projeto em relação à terra do plantio convencional?
12. O projeto possui algum tipo de auto-sustentabilidade? Alguma geração de recurso para se manter?
13. Como você avalia o sucesso e as conquistas do projeto?

**ENTREVISTADA G:** Funcionária da Coordenadoria de Projetos (COPROJ) da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE), da Prefeitura de Fortaleza. G é uma das coordenadoras do Projeto Plantar, Colher, Empreender.

Entrevista realizada no dia 19 de fevereiro de 2019, por telefonema.

**Primeira parte:** apresentação

**Segunda parte:** sobre a SDE e o tema da AUP

1. Como a pauta da Agricultura Urbana e Periurbana tem sido tratada pela SDE? Há quanto tempo a SDE trabalha com esse tema? De que forma a SDE contribui para o desenvolvimento dessa prática? Quais são os principais projetos e programas que você destacaria?
2. A AUP tem uma dimensão transdisciplinar. Como as experiências de AUP da Prefeitura de Fortaleza envolvem essas diferentes dimensões da prática? É realizado diálogo entre a SDE e as demais Secretarias da Prefeitura dentro das políticas e dos projetos da AUP? Como se dá esse intercâmbio e esse diálogo?
3. Existe um trabalho de AUP realizado a nível metropolitano? Como se dá o diálogo entre Prefeituras nesse aspecto?
4. Existe um projeto de apoio e assessoria ao agricultor urbano autônomo? Isto é, pessoas que já praticam a AUP atualmente? Ou esse apoio se dá apenas através de projetos maiores de caráter governamental?
5. Existe algum relatório, levantamento ou estudo de projetos de AUP desenvolvidos na RMF?
6. Você acredita que o desenvolvimento da AUP é um caminho promissor na cidade de Fortaleza (e Região Metropolitana)? Por que?
7. Quais são os maiores desafios para o desenvolvimento dessa atividade em Fortaleza e na RMF?

**Segunda parte:** sobre o Projeto Plantar, Colher, Empreender

8. Como se deu a escolha dos terrenos? Há uma escolha por Regionais? Há um estudo para detectar bairros de potencial de AUP, ou locais onde já ocorrem atividades de AUP? Terrenos públicos sem uso? Terrenos de risco? Quais são esses terrenos? Quais as áreas?

9. A AUP vai ser voltada para distribuição entre a população do bairro, como no Projeto Hortas Sociais? Comercialização? Beneficiamento? Qual a finalidade esperada dessa produção?
10. Vai ser realizado em formato de horta, com estufa? Ou plantado diretamente no solo? Ou suspenso? Sistema de irrigação? Adubação?
11. Vai haver algum trabalho social envolvido? Como vai se dar o envolvimento da população local com o projeto? O projeto foi discutido com as populações? Vai ser adaptado à realidade de cada bairro? Haverão formações e capacitações?
12. Em relação aos trâmites legais: como será feito para que esse tipo de uso do solo (agrícola) seja permitido formalmente?
13. Quais são os desafios e as dificuldades da realização de um projeto como este? E quais são as vantagens?

**APÊNDICE E – TABELAS ADICIONAIS DE DADOS DO CENSO  
AGROPECUÁRIO**

Número e área dos Estabelecimentos Agropecuário (E.A.) em números absolutos (N.A.) e números relativos (N.R.) por município da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)

Município	Número de E. A. (Unds)		Área de E.A. (Hectares)		Média de área por E.A.	Área E.A./Área município
	N.A.	N.R.	N.A.	N.R.		
Ceará	394317	-	6895413	-	17,49	46,31%
Aquiraz	4324	15,38%	7091	2,78%	1,64	14,72%
Cascavel	2549	9,07%	32651	12,82%	12,81	39,10%
Caucaia	2698	9,60%	22781	8,94%	8,44	18,54%
Chorozinho	1383	4,92%	13535	5,31%	9,79	48,62%
Eusébio	187	0,67%	204	0,08%	1,09	2,58%
Fortaleza	244	0,87%	276	0,11%	1,13	0,88%
Guaiúba	1167	4,15%	14685	5,77%	12,58	54,97%
Horizonte	753	2,68%	5127	2,01%	6,81	31,89%
Itaitinga	637	2,27%	2479	0,97%	3,89	16,35%
Maracanaú	194	0,69%	1975	0,78%	10,18	18,52%
Maranguape	3047	10,84%	32699	12,84%	10,73	55,34%
Pacajus	1239	4,41%	12062	4,74%	9,74	47,37%
Pacatuba	774	2,75%	7194	2,82%	9,29	54,50%
Paracuru	589	2,10%	5518	2,17%	9,37	18,37%
Paraipaba	1776	6,32%	20175	7,92%	11,36	67,04%
Pindoretama	1490	5,30%	2284	0,90%	1,53	30,40%
S. G. Amarante	1192	4,24%	23084	9,06%	19,37	27,66%
S. Luís do Curu	497	1,77%	3677	1,44%	7,40	30,04%
Trairi	3367	11,98%	47228	18,54%	14,03	51,02%
RMF	28107	100,00%	254725	100,00%	9,06	34,24%

Fonte: IBGE (2017).

Porcentagem de produtores que sabem ou não ler e escrever, por município da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)

Município	Produtores que sabem ler e escrever	Produtores que não sabem ler e escrever
Aquiraz	70,43%	29,57%
Cascavel	62,00%	38,00%
Caucaia	62,80%	37,20%
Chorozinho	65,36%	34,64%

Eusébio	79,12%	20,88%
Fortaleza	67,77%	32,23%
Guaiúba	54,76%	45,24%
Horizonte	74,66%	25,34%
Itaitinga	78,04%	21,96%
Maracanaú	58,73%	41,27%
Maranguape	57,30%	42,70%
Pacajus	71,31%	28,69%
Pacatuba	60,05%	39,95%
Paracuru	51,54%	48,46%
Paraipaba	58,63%	41,37%
Pindoretama	64,27%	35,73%
São Gonçalo do Amarante	53,54%	46,46%
São Luís do Curu	55,56%	44,44%
Trairi	67,41%	32,59%
RMF	63,80%	36,20%

Fonte: IBGE (2017).

E.A. e pessoal ocupado em E.A. com e sem laços de parentesco com o produtor, por município da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)

<b>Município</b>	<b>E.A. com pessoal com laço de parentesco com o produtor</b>	<b>Pessoal ocupado em E.A. com laço de parentesco com o produtor</b>	<b>E.A. com pessoal ocupado sem laço de parentesco com o produtor</b>	<b>Pessoal ocupado em E.A. sem laço de parentesco com o produtor</b>
Ceará	99,07%	83,00%	13,61%	17,00%
Aquiraz	99,47%	78,26%	19,01%	21,74%
Cascavel	98,78%	83,70%	16,01%	16,30%
Caucaia	99,07%	81,92%	12,90%	18,08%
Chorozinho	99,78%	94,32%	7,09%	5,68%
Eusébio	98,40%	65,36%	32,62%	34,64%
Fortaleza	94,67%	55,51%	40,57%	44,49%
Guaiúba	98,97%	76,29%	11,74%	23,71%
Horizonte	98,14%	73,96%	18,33%	26,04%
Itaitinga	99,37%	86,96%	2,04%	13,04%
Maracanaú	95,36%	63,04%	35,57%	36,96%
Maranguape	98,03%	64,49%	29,90%	35,51%
Pacajus	99,60%	70,79%	29,14%	29,21%
Pacatuba	97,03%	86,05%	10,59%	13,95%
Paracuru	99,49%	63,87%	20,03%	36,13%
Paraipaba	99,83%	76,42%	12,89%	23,58%
Pindoretama	99,73%	90,65%	8,19%	9,35%

S. G. do Amarante	99,50%	78,47%	16,44%	21,53%
São Luís do Curu	99,80%	91,07%	6,24%	8,93%
Trairi	99,70%	71,13%	27,44%	28,87%
RMF	99,10%	76,58%	18,38%	23,42%

Fonte: IBGE (2017).

Condição de emprego do pessoal ocupado em E.A. sem laço de parentesco com o produtor por município da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)

<b>Município</b>	<b>Pessoal ocupado em E.A. sem laço de parentesco com o produtor - Permanentes</b>	<b>Pessoal ocupado em E.A. sem laço de parentesco com o produtor - Temporários</b>	<b>Pessoal ocupado em E.A. sem laço de parentesco com o produtor - Outros</b>
Ceará	25,01%	67,77%	7,21%
Aquiraz	88,37%	10,16%	1,48%
Cascavel	35,15%	62,28%	2,57%
Caucaia	35,18%	63,96%	0,85%
Chorozinho	10,92%	79,31%	9,77%
Eusébio	92,20%	7,80%	0,00%
Fortaleza	95,92%	4,08%	0,00%
Guaiúba	79,12%	16,47%	4,42%
Horizonte	68,56%	31,44%	0,00%
Itaitinga	57,66%	42,34%	0,00%
Maracanaú	27,05%	71,98%	0,97%
Maranguape	44,73%	46,90%	8,37%
Pacajus	27,18%	72,33%	0,50%
Pacatuba	73,68%	23,16%	3,16%
Paracuru	45,77%	49,55%	4,68%
Paraipaba	61,13%	38,10%	0,77%
Pindoretama	80,41%	18,24%	1,35%
S. G. do Amarante	32,39%	57,53%	10,09%
São Luís do Curu	48,39%	44,09%	7,53%
Trairi	45,20%	48,96%	5,84%
RMF	50,93%	45,04%	4,03%

Fonte: IBGE (2017).

Porcentagem de E.A. nos quais o dirigente do estabelecimento reside e não reside no próprio estabelecimento, por município da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)

<b>Município</b>	<b>E.A. nos quais dirigente do estabelecimento reside no mesmo</b>	<b>E.A. nos quais dirigente do estabelecimento não reside no mesmo</b>
------------------	--	--

Ceará	77,47%	22,53%
Aquiraz	76,41%	23,59%
Cascavel	85,01%	14,99%
Caucaia	93,25%	6,75%
Chorozinho	90,09%	9,91%
Eusébio	79,14%	20,86%
Fortaleza	50,82%	49,18%
Guaiúba	37,75%	62,25%
Horizonte	88,65%	11,35%
Itaitinga	77,86%	22,14%
Maracanaú	78,95%	21,05%
Maranguape	52,12%	47,88%
Pacajus	80,13%	19,87%
Pacatuba	61,81%	38,19%
Paracuru	66,38%	33,62%
Paraipaba	78,43%	21,57%
Pindoretama	78,39%	21,61%
S. G. do Amarante	87,00%	13,00%
São Luís do Curu	93,56%	6,44%
Trairi	91,86%	8,14%
RMF	77,83%	22,17%

Fonte: IBGE (2017).

Principal finalidade da produção dos E.A. dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)

Município	Consumo próprio	Comercialização, troca ou escambo	Atividade é principal fonte de renda - sim	Atividade é principal fonte de renda - não
Ceará	80,79%	19,42%	24,35%	75,75%
Aquiraz	62,32%	37,71%	6,38%	93,13%
Cascavel	57,40%	42,60%	7,96%	91,33%
Caucaia	68,12%	32,48%	16,96%	83,30%
Chorozinho	65,08%	34,92%	33,41%	66,59%
Eusébio	59,36%	40,64%	17,11%	80,21%
Fortaleza	9,02%	90,98%	75,82%	23,77%
Guaiúba	90,03%	10,32%	6,02%	93,47%
Horizonte	69,16%	31,38%	37,12%	62,48%
Itaitinga	32,50%	67,50%	5,49%	94,03%
Maracanaú	65,79%	36,32%	11,58%	87,89%
Maranguape	88,06%	12,96%	9,25%	90,95%
Pacajus	82,96%	17,12%	30,61%	69,06%
Pacatuba	66,93%	34,65%	21,39%	79,92%
Paracuru	83,36%	16,64%	16,81%	82,68%



Paraipaba	56,42%	43,58%	42,40%	57,43%
Pindoretama	62,55%	37,45%	13,69%	86,04%
S. G. do Amarante	70,47%	29,53%	34,98%	64,51%
São Luís do Curu	57,14%	42,86%	22,94%	76,86%
Trairi	38,40%	61,60%	28,19%	71,52%
RMF	64,03%	36,23%	19,17%	80,59%

Fonte: IBGE (2017).

#### Tipos de despesa dos E.A. por município da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)

Municípios	Arrendamento terras	Salários pagos	Adu-bos e corretivos	Se-mentes e mudas	Compra animais	Agro-tóxicos	Medi-camentos para animais	Sal, ração e outros suplementos	Energia elétrica	Com-bustíveis e lubrificantes	Outras
Ceará	15%	28%	10%	17%	25%	33%	56%	59%	86%	87%	51%
RMF	10%	31%	24%	12%	26%	23%	53%	63%	86%	86%	31%
Aquiraz	2%	21%	15%	3%	20%	2%	48%	70%	93%	94%	28%
Cascavel	3%	28%	20%	19%	35%	9%	65%	75%	92%	88%	27%
Caucaia	4%	21%	7%	9%	26%	24%	66%	72%	89%	95%	15%
Chorozinho	0%	30%	18%	14%	7%	15%	28%	37%	85%	90%	55%
Eusébio	6%	36%	34%	20%	26%	5%	51%	56%	97%	86%	6%
Fortaleza	25%	48%	64%	54%	27%	7%	34%	35%	89%	49%	5%
Guaiúba	45%	17%	20%	7%	19%	50%	34%	36%	51%	48%	5%
Horizonte	3%	20%	18%	25%	35%	6%	76%	82%	96%	93%	37%
Itaitinga	1%	5%	52%	4%	40%	21%	42%	54%	92%	96%	88%
Maracanaú	10%	42%	10%	19%	20%	15%	48%	57%	70%	76%	49%
Maranguapé	34%	45%	10%	30%	26%	48%	41%	50%	67%	68%	37%
Pacajus	19%	30%	33%	7%	16%	41%	60%	67%	84%	81%	49%
Pacatuba	0%	11%	12%	28%	45%	8%	49%	57%	64%	67%	42%
Paracuru	18%	51%	48%	34%	18%	25%	47%	51%	76%	73%	46%
Paraipaba	4%	22%	40%	8%	21%	46%	26%	34%	94%	90%	3%
Pindoretama	1%	10%	10%	3%	59%	2%	51%	71%	84%	85%	32%
S. G. Amarante	18%	31%	31%	7%	20%	39%	55%	60%	89%	93%	16%
S. Luís Curu	1%	19%	44%	1%	16%	89%	67%	56%	94%	97%	97%
Trairi	8%	69%	45%	2%	23%	19%	80%	86%	97%	97%	35%

Fonte: IBGE (2017).

#### Porcentagem de E.A. que recebem e não recebem assistência técnica, por município da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)

<b>Município</b>	<b>Recebem assistência técnica</b>	<b>Não recebem assistência técnica</b>
Ceará	6,36%	93,64%
Aquiraz	3,01%	96,99%
Cascavel	7,14%	92,86%
Caucaia	8,82%	91,18%
Chorozinho	0,80%	99,20%
Eusébio	5,35%	94,65%
Fortaleza	2,87%	97,13%
Guaiúba	3,00%	97,00%
Horizonte	5,71%	94,29%
Itaitinga	2,20%	97,80%
Maracanaú	30,93%	69,07%
Maranguape	11,52%	88,48%
Pacajus	24,29%	75,71%
Pacatuba	4,39%	95,61%
Paracuru	10,36%	89,64%
Paraipaba	2,87%	97,13%
Pindoretama	4,30%	95,70%
São Gonçalo do Amarante	3,10%	96,90%
São Luís do Curu	0,80%	99,20%
Trairi	3,30%	96,70%
RMF	6,20%	93,80%

Fonte: IBGE (2017).

Porcentagem de E.A. cujo produtor possui ou não a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) por município da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)

<b>Município</b>	<b>Produtor possui DAP - sim</b>	<b>Produtor possui DAP - nao</b>	<b>Produtor possui DAP - nao sabe</b>	<b>Produtor possui DAP - nao se aplica</b>
Ceará	51,43%	43,13%	5,53%	-
Aquiraz	1,99%	74,12%	23,41%	0,49%
Cascavel	33,70%	58,49%	7,10%	0,71%
Caucaia	51,72%	44,97%	3,58%	-
Chorozinho	45,55%	52,57%	1,88%	-
Eusébio	-	27,81%	69,52%	2,67%
Fortaleza	-	98,77%	0,82%	0,41%
Guaiúba	19,95%	74,38%	5,16%	0,52%
Horizonte	26,70%	67,29%	5,61%	0,40%
Itaitinga	3,14%	90,11%	6,28%	0,47%
Maracanaú	41,58%	54,74%	3,16%	0,53%
Maranguape	60,38%	35,81%	4,01%	-

Pacajus	39,58%	55,09%	5,01%	0,32%
Pacatuba	16,14%	62,34%	22,83%	-
Paracuru	34,97%	47,54%	16,98%	0,51%
Paraipaba	14,75%	77,82%	7,26%	0,17%
Pindoretama	4,83%	92,08%	2,82%	0,27%
S. G. do Amarante	34,31%	62,25%	2,94%	0,50%
São Luís do Curu	63,58%	36,22%	-	0,20%
Trairi	51,80%	46,06%	1,84%	0,30%
RMF	31,88%	59,61%	8,28%	0,24%

Fonte: IBGE (2017).

Porcentagem de E.A. cujos produtores são associados a cooperativa ou entidade de classe, por município da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)

Município	Associação do produtor a cooperativa ou entidade de classe - sim	Associação do produtor a cooperativa ou entidade de classe - não
Ceará	45,35%	54,65%
Aquiraz	3,24%	96,76%
Cascavel	14,95%	85,05%
Caucaia	30,91%	69,09%
Chorozinho	40,20%	59,80%
Eusébio	0,53%	99,47%
Fortaleza	-	100,00%
Guaiúba	13,71%	86,29%
Horizonte	14,34%	85,66%
Itaitinga	0,47%	99,53%
Maracanaú	11,34%	88,66%
Maranguape	43,68%	56,32%
Pacajus	49,48%	50,52%
Pacatuba	14,99%	85,01%
Paracuru	15,96%	84,04%
Paraipaba	13,12%	86,88%
Pindoretama	1,74%	98,26%
São Gonçalo do Amarante	17,20%	82,80%
São Luís do Curu	2,41%	97,59%
Trairi	51,74%	48,26%
RMF	23,40%	76,60%

Fonte: IBGE (2017).

**APÊNDICE F – DIRETRIZES E OBJETIVOS DO PLANO MUNICIPAL DE  
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PLANSAN) DE FORTALEZA**

<b>Diretrizes</b>	<b>Objetivos</b>
1 - Promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional	1.1 - Assegurar melhores condições socioeconômicas a famílias pobres e extremamente pobres com reforço ao acesso aos direitos sociais
	1.2 - Promover acesso a alimentação adequada para alunos da educação básica
	1.3 - Ampliar condições de acesso a alimentação adequada e saudável das famílias mais vulneráveis
2 - Promoção do abastecimento e estruturação de sistemas descentralizados, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos	2.1 - Fomentar abastecimento alimentar na organização de circuitos locais e regionais de produção, abastecimento e consumo
	2.2 - Aperfeiçoar acompanhamento e avaliação de safras
	2.3 - Ampliar a participação de agricultores, assentados da reforma agrária e demais povos e comunidades tradicionais no abastecimento dos mercados
	2.4 - Qualificar instrumentos de financiamento, fomento, proteção da produção e da renda para agricultores familiares
	2.5 - Utilizar abordagem territorial como estratégia para integração de políticas
	2.6 - Ampliar acesso e qualificar serviços de assistência técnica e inovação tecnológica
	2.7 - Promover acesso a terra a trabalhadores produtores
	2.8 - Promover o modelo de produção, extração e processamento de alimentos agroecológicos e orgânicos
3 - Instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas da SAN e do DHAA	3.1 - Assegurar processos permanentes de Educação Alimentar e Nutricional e de Promoção da Alimentação Adequada e Saudável
	3.2 - Promover ações de Educação Alimentar e Nutricional no ambiente escolar e fortalecer a gestão, execução e controle social do PNAE
	3.3 - Promover ciência, tecnologia e inovação para a SAN
4 - Promoção, universalização e coordenação das ações de SAN para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais	4.1 - Estimular uso sustentável da biodiversidade, valorização da agrobiodiversidade e de seus produtos
5 - Fortalecimento das ações de alimentação	5.1 - Controlar e prevenir enfermidades consequentes da INSAN

e nutrição em todos os níveis de atenção à saúde

5.2 - Promover controle e regulação de alimentos

---

6 - Promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente

6.1 - Ampliar ações de saneamento básico, resíduos sólidos e abastecimento de água

---

8 - Monitoramento e avaliação da realização progressiva do DHAA

8.1 - Identificar avanços e retrocessos no cumprimento das ações de prover DHAA

---

Fonte: FORTALEZA (2018a).

**APÊNDICE G – PERMISSIVIDADE DAS ZONAS ESPECIAIS DE DINAMIZAÇÃO URBANÍSTICA E SOCIOECONÔMICA (ZEDUS) DE FORTALEZA EM RELAÇÃO ÀS ATIVIDADES URBO-AGRÁRIAS<sup>66</sup>**

ZEDUS	Permissividade uso urbo-agrário			
	EM - Extração de minerais	AGR - Agropecuária	EV - Extração de vegetais	PA - Pesca e aquicultura
Centro	A/I	A/I	I	I
Aldeota	A/I	I	I	I
Parangaba	A/I	I	I	I
Porangabucu	A/I	I	I	I
Messejana	A/I	A/I	I	I
Montese	A/I	I	I	I
Vila Uniao	A/I	A/I	I	I
Seis Bocas	A/I	I	I	I
Varjota	A/I	I	I	I
Oliveira Paiva	A/I	I	I	I
Corredor BR - trecho 1	A/I	I	I	I
Corredor BR - trecho 2	A/I	I	I	I
Corredor BR - trecho 3	A/I	A/I	I	A/I
Corredor BR - trecho 4	A/I	A/P	I	A
Corredor Antonio Bezerra	A/I	A/I	I	A
Corredor Perimetral - trecho sul	A/I	A/I	I	A/I
Corredor Perimetral - trecho oeste	A/I	A/I	I	A/I
Carlito Pamplona	A/I	A/I	I	A/I
Bonsucesso	A/I	A/I	I	A/I
Anel Rodoviario - trechos 1 e 2	A/I	A/P	I	A

A = Adequado      I = Inadequado      P = Permitido com restrições

Fonte: FORTALEZA (2017).

<sup>66</sup> Os casos em que um subtipo aparece no quadro como A/I quer dizer que, a depender da atividade, o uso será adequado ou inadequado. Neste caso, seria analisado de forma mais específica a classe da atividade em questão.

## ANEXO A – RELATÓRIO DIGITAL DAS AÇÕES - PLANO FORTALEZA 2040



### RELATÓRIO PLANO/LINHA DE AÇÃO

Data do Relatório: 19/05/2020

Agricultura Urbana		
AÇÃO:	META ALCANÇADA:	STATUS:
	%:	
AU.1.1 - Programa Fazendas Urbanas Ações relacionadas: MA.6.3	0%	Não iniciada
AU.1.2 - Projeto Plantar e Comer na Rede de Ensino Municipal Ações relacionadas: ED.1.3; ED.1.5	1%	Em andamento
AU.1.3 - Projeto Pomares Públicos Ações relacionadas: MA.6.18	0%	Não iniciada
AU.1.4 - Projeto Viveiros	0%	Não iniciada
AU.1.5 - Rede de capacitação e assistência técnica	1%	Em andamento
AU.1.6 - Centro de inovação e transferência de tecnologias	0%	Não iniciada
AU.1.7 - Projeto Empreendedores Comunitários Ações relacionadas: IP.2.1; IP.2.2; IP.2.3	1%	Em andamento
AU.2.1 - Projeto socioeducativo Ações relacionadas: MA.6.3; CA.2.7; JV.4.14; SC.2.9	0%	Não iniciada
AU.2.2 - Projeto Mentores Ações relacionadas: 2.2	0%	Não iniciada
AU.2.3 - Projeto Cultura de Paz Ações relacionadas: SC.2.3	0%	Não iniciada
AU.2.4 - Projeto Corredores Verdes Ações relacionadas: MA.2.12	0%	Não iniciada
AU.2.5 - Mini-usinas de Compostagem Aeróbica Ações relacionadas: Linha de Ação MA.7	0%	Não iniciada
AU.2.6 - Projeto Telhados Verdes	0%	Não iniciada
AU.2.7 - Museu da História e Saberes Agrícola do Semiárido Ações relacionadas: CP.4.4	0%	Não iniciada
AU.2.8 - Festa da Colheita Ações relacionadas: CP.4.3	0%	Não iniciada
AU.2.9 - Livro Receitas Aproveitamento dos Alimentos	0%	Não iniciada
AU.2.10 - Catálogo Ervas Medicinais e Aromáticas	0%	Não iniciada
AU.3.1 - Projeto de Educação Ambiental Agroecológica Ações relacionadas: MA.2.30	0%	Não iniciada
AU.3.2 - Educação Alimentar e Nutricional	0%	Não iniciada
AU.3.3 - Capacitação em Agricultura Urbana Agroecológica Ações relacionadas: IP.2.1; IP.2.2; IP.2.3; IP.2.5	1%	Em andamento