

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA: uma comparação entre os casos de São Paulo e Campinas<sup>1</sup>**

Giulia Giacchè<sup>2</sup>  
Lya Porto<sup>3</sup>

## **1 - INTRODUÇÃO**

A agricultura urbana e periurbana (AUP) tem sido promovida como uma solução para um conjunto de problemas sociais, ambientais e econômicos enfrentados na cidade pelos diversos órgãos internacionais, governos nacionais, locais e diversas organizações da sociedade civil. A AUP tem sido defendida como solução de múltiplos problemas, pois, além de ser uma atividade de geração de renda, que pode promover a autonomia financeira e a qualidade de vida para pessoas de baixa renda, pode ser uma atividade que promove economia nas compras alimentícias, saúde psicológica, promoção do convívio comunitário, bem como a saúde alimentar, ao aproximar as pessoas do consumo de produtos orgânicos e naturais.

A América Latina, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a ONU-Habitat, por meio do Programa de Gestão Urbana para América Latina e Caribe (PGU-ALC) e Urban Management Programme (UMP), promoveram a criação da Rede América Latina de Pesquisa em Agricultura Urbana (Red Aguila), em 1995, como uma tentativa de institucionalizar esta atividade e inseri-la na agenda dos governos locais, envolvendo tanto instituições governamentais, quanto instituições não governamentais em 16 países da região, entre eles o Brasil e a cidade de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, com o programa Cidades Cultivando para o Futuro (CCF) (ATTIANI, 2011).

O governo federal instituiu o Programa

de Agricultura Urbana e Periurbana no ano de 2004, e o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica em 2012<sup>4</sup>, em que há previsão de promover a agroecologia pela AUP. O Estado de São Paulo lançou também o Programa São Paulo Orgânico no ano de 2013, e diversos municípios possuem programas de promoção da AUP, como é o caso do Programa Hortas Comunitárias do município de Campinas, instituído no ano de 1997, e do Programa de Agricultura Urbana e Periurbana no município de São Paulo, instituído no ano de 2004, programas a serem analisados neste artigo.

Não existe uma definição única de AUP. Contudo, existem diversos autores (SMIT; NARS; RAITA, 2001; MOUGEOT, 2001; MACHADO; MACHADO, 2002) que debatem o tema. No Brasil, considera-se como referência a definição do documento resultante de uma pesquisa realizada em 11 regiões metropolitanas brasileiras, em 2007, coordenada pela organização Rede de Promoção do Desenvolvimento Sustentável (REDE) de Lima, Peru:

A agricultura urbana é conceito multidimensional que inclui a produção, a transformação e a prestação de serviços, de forma segura, para gerar produtos agrícolas (hortaliças, frutas, plantas medicinais, ornamentais, cultivados ou advindos do agroextrativismo, etc.) e pecuários (animais de pequeno, médio e grande porte) voltados para o autoconsumo, trocas e doações ou comercialização, locais (solo, água, resíduos, mão de obra, saberes, etc.) (SANTANDREU; LOVO, 2007, p.13).

A prática da agricultura na cidade não é recente, mas as técnicas orgânicas e agroecológicas foram promovidas pelos organismos internacionais, governamentais e não governamentais somente nos últimos anos, como resposta aos múlti-

---

<sup>1</sup>Registrado no CCTC, IE-05/2015.

<sup>2</sup>Engenheira Agrônoma, Doutora, Grupo do Estudo em Agricultura Urbana (GEAU), São Paulo (e-mail: ggjulia@hotmail.com).

<sup>3</sup>Gestora de Políticas Públicas, Mestre, Fundação Getúlio Vargas (e-mail: lyaporto2@gmail.com).

---

<sup>4</sup>BRASIL (2012).

plos problemas sociais, econômicos e ambientais das cidades.

A agroecologia refere-se à aplicação dos conceitos e princípios oriundos da ecologia na construção e gestão dos sistemas produtivos (GLIESSMAN, 2000). Para Altieri (1987), a agroecologia é uma ciência que estuda os agroecossistemas integrando conhecimentos de agronomia, ecologia, economia e sociologia. Ao longo dos anos, este termo foi associado também a um movimento social, político, ambiental e econômico, pois a agroecologia propõe um modelo de desenvolvimento agrícola alternativo ao modelo do agronegócio.

A agroecologia como prática de cultivo refere-se a técnicas que permitem cultivar alimentos em consonância com a preservação ambiental e a promoção da responsabilidade social. Portanto, a agroecologia diz respeito às técnicas de manejo que não contaminem o solo, às águas e os próprios alimentos, e que seja produzida por pequenos e médios agricultores. Assim, o cultivo agroecológico conta com técnicas de consorciação das culturas e a rotação ao longo do ano. Estas técnicas permitem a maior resistência das plantas e pragas e têm como base uma luta física e biológica, evitando o uso de agrotóxicos. Ademais, a agroecologia tem como base uma dependência mínima de insumos externos, e a busca pela minimização de perdas e aproveitamento dos recursos, espaço e nutrientes (ASSIS; ROMEIRO, 2002).

Há diversos termos como agricultura orgânica, agroecológica e agricultura limpa, que são utilizados como sinônimos pelos gestores, agricultores e demais atores envolvidos na agricultura, mas é importante ressaltar a diferença entre os mesmos. A agricultura orgânica refere-se a um sistema de produção que promove a saúde dos solos, ecossistemas e pessoas. Essa agricultura tem como base os processos ecológicos, a biodiversidade e os ciclos adaptados às condições locais em alternativa ao uso de insumos com efeitos adversos (IFOAM)<sup>5</sup>. A produção orgânica pode ser certificada por organizações de auditoria ou Organizações de Controle Social (OCS). Já a agroecologia, conforme mencionado, é uma ciência de produção mais complexa que inclui práticas de ética social, ambiental e econô-

mica, inserida em princípios da economia solidária e do comércio justo.

A agricultura limpa diz respeito ao cultivo agrícola livre de agrotóxicos, mas que não necessariamente segue outros tipos de prescrições do método orgânico. Esses termos foram criados por órgãos de governos locais para reconhecer práticas de agricultura sem o uso de agrotóxico, que não conseguem obter certificação orgânica e, principalmente, nos casos da agricultura em zonas urbanas, que possuem uma série de restrições para obter o certificado orgânico.

O Brasil é o país que mais utiliza agrotóxicos no mundo, cerca de 20% do consumo mundial de agrotóxicos, o que contabiliza em média 5,2 kg de veneno por habitante ao ano (LONDRES, 2011), e que se destaca pela concentração de terras e cultivos de monoculturas. No entanto, esse modelo produtivo tem sido responsável pela contaminação tóxica dos alimentos, devastação de florestas, empobrecimento dos solos e contaminação das águas subterrâneas, dos rios e até de poços. De acordo com artigo publicado no Relatório de Direitos Humanos de 2014, por Susana Prinsendt, o uso indiscriminado de agrotóxicos no Brasil é o segundo responsável pela crise hídrica atual. A AUP, por sua vez, é uma estratégia de promover a agroecologia ao ter melhores condições de ofertar produtos orgânicos a custos mais baixos e sensibilizar os habitantes dos centros urbanos para a importância do consumo orgânico, tanto para a saúde individual, quanto para a saúde ambiental e coletiva.

Uma vasta bibliografia demonstra que a AUP pode proporcionar benefícios para a economia, a saúde, a ecologia e a sociedade. A respeito dos aspectos econômicos, alguns estudos apontam que a AUP promove impactos econômicos diretos por meio da criação de empregos, da ativação da economia local e a formação de empresas (SMIT; NARS; RAITA, 2001; FEENSTRA; MCGREW; CAMPBELL, 1999; CONNER et al., 2008; KOBAYASHI; TYSON; ABI-NADER, 2010). A despeito dos impactos econômicos indiretos, estudos indicam que a AUP proporciona economia dos gastos familiares quando estas produzem seus próprios alimentos ou compram de produtores locais que vendem alimentos a preços mais baixos que os mercados convencionais (BLAIR; GIESECKE; SHERMAN, 1991; PATEL, 1991; SUAREZ-BALCAZAR, 2006).

<sup>5</sup>Definição aprovada pela Assembleia Geral do IFOAM realizada em Vignola, Itália, em junho de 2008.

No que diz respeito aos aspectos sociais, muitos estudos revelam que a AU promove o capital social e a interação social. Grande parte dos estudos a respeito das hortas comunitárias revela que estas têm impactos no fortalecimento da socialização e integração das comunidades (PATEL, 1991; SALDIVAR-TANAKA; KRASNY, 2004; TEIG et al., 2009). Em relação à saúde, estudos mostram que a participação em projetos de AUP aumenta o consumo de frutas frescas e vegetais entre os participantes (ALAIMO et al., 2008; PARMER et al., 2009) e também gera benefícios relacionados ao bem-estar deles (SMARDON, 1988).

Diante desse contexto, este artigo foi escrito com o objetivo de apresentar a AUP como atividade de empreendedorismo socioambiental e analisar o papel dos atores estatais e não estatais nas práticas de agricultura urbana agroecológica. A análise será realizada a partir de duas experiências locais de AUP: uma no município de Campinas e outra no município de São Paulo<sup>6</sup>. Essas experiências serão contextualizadas e comparadas de acordo com seus contextos sociopolíticos locais.

Para tanto, este artigo foi organizado da seguinte forma: na segunda seção apresenta-se a base teórica para a análise do papel de atores estatais e não estatais no impacto das políticas públicas; na terceira seção apresenta-se a metodologia adotada para a análise comparativa dos dois casos selecionados; na quarta seção serão apresentadas políticas públicas das três esferas governamentais e será construída uma análise das políticas municipais de São Paulo e Campinas, a partir da observação de duas experiências locais. Finalmente, na última seção, serão apresentados os resultados desta análise comparativa e seus aspectos conclusivos.

## 2 - ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS - O PAPEL DOS ATORES ESTATAIS E NÃO ESTATAIS

A definição de política pública pode ser

<sup>6</sup>As experiências foram apresentadas durante o encontro Agricultura Familiar: Construindo o Plano de Ação para o Desenvolvimento Rural Sustentável Paulista, realizado em novembro de 2014 e organizado pelo Instituto de Economia Agrária (IEA), em colaboração com DFDA-SP e GT PDRSP-CEDAF.

conceituada como a ação do Estado proveniente de processos de negociação. Esta definição foi formulada pela síntese e análise das diferentes conceituações sobre seu significado realizadas por Frey (2000), Souza (2007) e Howlett e Ramesh (1995). As políticas públicas passam, portanto, por caminhos entre negociações, tomadas de decisão, formulação e implementação.

Muitos autores discorrem sobre a análise de políticas públicas por meio de um processo etapista que vai desde a formação da agenda até a implementação de políticas públicas (KINGDON, 1995; PRESSMAN; WILDAWSKY, 1984; SABATIER; MAZMANIAN, 1981). Outros autores, como Lipsky (1980), inovam a análise do processo de implementação de políticas públicas ao perceberem que os implementadores são verdadeiros formuladores de políticas, o que significa que os processos de formulação também ocorrem na própria implementação, e que os "burocratas de nível da rua" possuem um grande poder discricionário, que pode alterar o que foi previamente definido nos processos de formulação das políticas públicas.

Ainda assim, há de se considerar o papel dos atores não estatais na implementação das políticas públicas e até mesmo das ações públicas não estatais. Ou seja, o próprio público-alvo, junto com os implementadores de política, pode determinar consideravelmente a implementação de políticas públicas, e atores não estatais como ONGs ou associações, também podem expandir as políticas públicas pelas suas execuções, o que caracteriza a execução das ações públicas não estatais (MULLER, 2000). Essa confluência de atores estatais e não estatais na promoção de um serviço ou ação caracterizam o que se designa de implementação híbrida das políticas e ações públicas.

Neste artigo, é proposta uma análise sobre duas experiências de agricultura urbana (AU) - uma na cidade de São Paulo e outra na cidade de Campinas - e o impacto das políticas públicas para a promoção da agricultura agroecológica urbana. A hipótese sustentada para essa análise é que a efetividade dos impactos das políticas públicas resulta de uma confluência de ações dos atores estatais e não estatais. Portanto, na análise dessas experiências, serão avaliados os resultados e desafios da AUP considerando as ações desses dois tipos de atores.

### 3 - MATERIAIS E MÉTODOS

Este artigo foi organizado por meio de uma pesquisa qualitativa de dois estudos de caso com duas unidades de análise. Os casos estudados são as AUPs no município de São Paulo e no município de Campinas. As unidades de análise são as experiências de dois agricultores urbanos em cada um dos municípios. Para tanto, foram coletadas bases de dados primárias e secundárias. Foram realizadas revisões bibliográficas e análise de documentos (coleta de dados secundários), entrevistas semiestruturadas e observação participante (coleta de dados primários) para compreender o contexto das políticas federais, estaduais e municipais. O estudo das duas unidades de análise foi realizado a partir dos depoimentos e relatos de experiência dos dois agricultores.

As entrevistas foram realizadas com 7 atores estatais (funcionários e técnicos federais<sup>7</sup>, estaduais<sup>8</sup> e municipais<sup>9</sup>) e 6 atores não estatais (representantes das ONGs, associações e movimentos)<sup>10</sup>. O registro dos dois depoimentos dos agricultores foi realizado durante o encontro *Workshop* Agricultura Familiar: Construindo o Plano de Ação para o Desenvolvimento Rural Sustentável Paulista, realizado pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA) e a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA).

A observação participante foi realizada a partir de três encontros da OCS de São Paulo em Parelheiros e das feiras livres, onde os agricultores vendem os produtos.

Os dados secundários foram constituídos principalmente a partir da revisão da literatura sobre as duas experiências analisadas e também da análise de documentos, leis, decretos, protocolos e demais regulamentações jurídicas no nível federal, estadual e municipal, para coletar informações sobre as políticas públicas voltadas para AUP.

<sup>7</sup>Ministério do Desenvolvimento Agrário.

<sup>8</sup>Secretaria Estadual da Educação e Coordenadoria da Assistência Técnica Integral (CATI) da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, ambas secretarias do Estado de São Paulo.

<sup>9</sup>Supervisão de Abastecimento e Secretaria do Trabalho do município de São Paulo.

<sup>10</sup>Instituto Kairos, COOPERAPAS, Movimento Urbano de Agroecologia (MUDA) e Associação Cia da Terra.

A partir destas informações e documentos coletados, foi feita uma reconstrução do histórico do contexto local da AUP, assim como a evolução das políticas públicas e de seus projetos. Em um segundo momento, as duas experiências analisadas foram comparadas a partir de seus limites, desafios enfrentados e perspectivas futuras.

A comparação baseia-se na identificação de elementos que reúnem ou distinguem as duas experiências no que tange às suas 3 macrocategorias<sup>11</sup>: política institucional, social e econômica. Esses aspectos foram selecionados com base na vasta bibliografia sobre avaliação das políticas públicas no setor agrícola, rural (LEITE, 2000; DORETTO; MICHELLON, 2007) e urbano (ALVIM; KATO COSTA; CASTRO, 2006). A (a) categoria política institucional diz respeito ao papel das políticas públicas, suas organizações e inter-relações entre atores; (b) a categoria social refere-se ao perfil dos agricultores, motivações e perspectivas; e (c) a categoria econômica abrange o mercado explorado, tipo de produção e certificação.

Conforme foi tratada na seção anterior, a política institucional está sendo compreendida de forma mais ampla, na qual se considera que as execuções de ações em prol da AU envolvem não somente ações estatais, mas também as ações públicas de movimentos sociais, ONGs, cooperativas e associações. Neste artigo, serão analisados como esses diferentes atores e instituições interagem para a legitimação e fortalecimento da AU.

### 4 - POLÍTICAS DE APOIO À AGRICULTURA URBANA

#### 4.1 - Políticas de AUP no Nível Federal

O governo federal considerou a AUP como estratégia política para o combate à fome e a promoção da segurança alimentar em territórios

<sup>11</sup>Os componentes social e econômico foram identificados em trabalhos que mostram a eficácia das políticas voltadas para agricultura familiar (LEITE, 2000; DORETTO; MICHELLON, 2007) e o componente institucional foi identificado na avaliação das políticas públicas urbanas nos setores da saúde, educação e planejamento urbano (ALVIM; KATO COSTA; CASTRO, 2006). As categorias foram funcionais para descrever as experiências e os diferentes contextos institucionais.

urbanos e metropolitanos dentro da política do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Há duas políticas federais que preveem o fomento da AUP: o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), e o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana, vinculado ao MDS.

Em 2004, o MDS firmou convênios com o Estado do Paraná e 18 municípios dos Estados da Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo para apoiar o desenvolvimento de hortas comunitárias. Foram repassados R\$2,6 milhões para a aquisição de equipamentos, adubos e sementes.

Outro importante passo foi dado com a publicação, em janeiro de 2006, das portarias n. 003/2006 e n. 004/2006, que permitem a transferência de recursos federais pelo INCRA aos projetos de AUP em São Paulo. Foram implantados 12 centros de apoio para AUP para desenvolver seus projetos nas regiões metropolitanas. Os objetivos desses projetos era estimular a produção orgânica de alimentos nas grandes cidades, aproveitando as áreas ociosas nas regiões metropolitanas para promover o plantio (hortaliças, ervas medicinais, ervas aromáticas, plantas ornamentais), a criação de pequenos animais e a instalação de miniagroindústrias.

A destinação da produção é o autoconsumo das famílias ou abastecimento das cozinhas comunitárias e restaurantes populares com a possibilidade de comercializar o excedente em feiras populares. O público-alvo preferencial é a população em vulnerabilidade social e insegurança alimentar e nutricional identificada no Cadastro Único dos Programas Sociais do governo federal, e que reside nas regiões metropolitanas, com uma renda média de R\$70,00 por pessoa. O governo beneficiou 120.000 famílias para receber assistência técnica, capacitação e insumos por meio dos centros de apoio à AUP. Em 2012, o MDS recebeu 107 inscrições ao Edital n. 4 de Apoio a Projetos de Agricultura Urbana e Periurbana e habilitou 42 municípios brasileiros, investindo R\$11,1 milhões para financiar projetos para implantação das hortas comunitárias, beneficiar produtos e até comercializá-los.

## 4.2 - Políticas de AU no Nível Estadual (SP)

O Estado de São Paulo fomenta alguns programas com o objetivo de incentivar a agricultura orgânica, como o Programa São Paulo Orgânico e Guarapiranga Sustentável. O primeiro programa foi lançado em 2013, por meio de uma parceria entre a Secretaria do Meio Ambiente (SMA) e a SAA. Até esse momento, investiu em cursos de capacitação e gestão da agricultura orgânica direcionada aos técnicos da SAA, além de ter previsto o financiamento de até R\$100.000,00 por agricultor e até R\$400.000,00 por cooperativa que pretenda efetivar a transição da agricultura com uso de agrotóxicos para a agricultura orgânica.

Já o Programa Guarapiranga Sustentável trata-se de uma iniciativa do governo com o objetivo de incentivar a agricultura orgânica e familiar próxima ao reservatório Guarapiranga, a fim de recuperar e preservar as áreas de mananciais. Em ambos os programas, não há especificação no que tange ao incentivo da agricultura urbana agroecológica, embora o Programa Guarapiranga Sustentável atue em regiões próximas aos centros urbanos da cidade de São Paulo, Embu das Artes, Itapeverica da Serra e São Lourenço.

## 4.3 - Políticas de AU no Nível Municipal

### 4.3.1 - São Paulo

A agricultura comercial é praticada na cidade de São Paulo desde 1915, impulsionada, principalmente, pelos imigrantes japoneses e alemães na região de Parelheiros. Obviamente, antes desse período, havia práticas de agricultura de subsistência e agricultura indígena, mas não havia um destaque comercial dessas atividades no município. A região de Parelheiros é a segunda maior do município e tem grande extensão de preservação ambiental da Mata Atlântica e espaços verdes. Nesse local, há duas Áreas de Proteção Ambiental (APA): a APA Capivari Monos e a APA Bororé Colônia. Além disso, há duas reservas indígenas, ocupadas pelo povo guarani. A população residente nessa localidade é majoritariamente de baixa renda e há cerca de 300 agricultores, sendo que alguns fazem parte da Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa (COOPERAPAS).

A região representa 24% do território e

a área encontra-se em área de proteção aos mananciais, sendo uma das mais importantes regiões de preservação ambiental e abastecimento de água da cidade, contando com a represa Billings e Guarapiranga, que são responsáveis por 20% do fornecimento de água para o município de São Paulo. Sem dúvida, essa é uma região de bastante relevância para a produção agrícola da cidade. E, em 2014, foi reconhecida como zona rural pelo Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo.

Nesse plano, institui-se uma Macroárea de Controle e Qualificação Urbana Ambiental com o objetivo de estimular a AUP, além de instituir a Macroárea de Conservação Urbana e Uso Sustentável, que tem o objetivo de estimular a agricultura orgânica e a sustentabilidade econômica, ambiental e social na zona rural do município, região de Parelheiros. O PDE também prevê em seu artigo n. 268 o estímulo à agricultura orgânica em espaços livres. Segundo Ramos (2014),

a aprovação do novo **Plano Diretor Estratégico (PDE)** do município de São Paulo abre novas perspectivas a um ordenamento territorial que une as práticas de agricultura urbana com as questões social, econômica e ambiental. O novo PDE apoia-se na defesa da **função social da cidade e um uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território**.

Atualmente, o apoio à produção agrícola da cidade de São Paulo conta com a assistência de duas Casas de Agricultura Ecológica, uma localizada na zona sul, região de Parelheiros, e outra localizada na zona leste. Há ainda a previsão de instituir uma casa de agricultura na zona norte, mas até o momento ainda não foi criada. Ambas as casas fazem parte do Programa de Agricultura Urbana e Periurbana de São Paulo (PROAURP), atualmente vinculado à Supervisão de Abastecimento da Secretaria do Trabalho e do Empreendedorismo.

#### **4.3.1.1 - Breve histórico da legitimação da Agricultura Urbana na cidade de São Paulo**

Os primeiros apoios governamentais à AU na cidade de São Paulo surgiram na década de 1980, quando o então governador Franco

Montoro implantou projetos de hortas em espaços públicos não utilizados, como os terrenos da ELETROPAULO, da TRANSPETRO e da SABESP na zona leste de São Paulo. Porém, não houve continuidade política dessa iniciativa. Somente em 2004 foi criado o PROAURP, instituído pela Lei n. 13.727/2004 (SÃO PAULO, 2004).

Na época em que a lei foi aprovada, havia uma Secretaria de Abastecimento, mas ela foi extinta no início da gestão de José Serra, em 2005. Assim, quando a lei passaria a ser implementada pelo poder executivo, a então Secretaria de Abastecimento se transformou em uma supervisão e foi vinculada à Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA). Além disso, nesse período, houve uma transição de gestão na política municipal e, portanto, houve também uma mudança na equipe de cargos comissionados da prefeitura. Assim, muitas pessoas que estavam defendendo a AU como estratégia de geração de renda e promoção da sustentabilidade na cidade deixaram seus cargos. Quando houve essa troca de equipe, os novos integrantes não tinham esse programa como prioridade. A AU era vista como uma atividade inadequada, pois havia uma ideia de que agricultura na cidade era poluída por conta das contaminações do ar, das águas e do solo. Com isso, o programa foi direcionado para a criação de horta em escolas com foco no papel educativo. Ainda assim, não havia muitos recursos.

Em 2009, São Paulo torna-se o primeiro Estado brasileiro a assinar a plataforma internacional em defesa das águas e é criado o Pacto das Águas. O nome do projeto torna-se Município Verde Azul, para enfatizar também a importância da gestão compartilhada das águas. A prefeitura de São Paulo aderiu ao projeto e, diante da necessidade de proteger e produzir águas para a metrópole, apresentou o Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável - Agricultura Limpa, em consonância com o Protocolo de Boas Práticas Ambientais, firmado entre os governos estadual e municipal de São Paulo. A entrevistada relata que a AU, naquele momento, assumiu um papel importante para a proteção dos mananciais.

O protocolo é um compromisso de cooperação entre os governos do município e do Estado de São Paulo, e tem o objetivo de preservar e recuperar as áreas de mananciais das bacias hidrográficas das represas Billings e Guarapiranga, localizadas na zona sul da cidade de

São Paulo. Conforme mencionado anteriormente, o uso de agrotóxicos tem contaminado as águas e é o segundo maior responsável pela crise hídrica enfrentada atualmente. Portanto, o Programa de Agricultura Limpa, em consonância com o PROAURP, foi criado com o objetivo de estimular e promover a conversão da agricultura convencional para a agricultura agroecológica na região de Parelheiros, proporcionando também o empreendedorismo agroecológico e a competitividade da agricultura familiar.

Neste momento, houve uma separação da gestão da AUP como prática de educação ambiental e como geração de renda. A SVMA ficou responsável pela gestão das hortas com fins educativos e o desenvolvimento de cursos de formação em hortas. Assim, a Supervisão de Abastecimento se responsabilizou pelo desenvolvimento de projetos de AUP que apresentavam uma função econômica e social. Foi durante esse período que houve investimento de esforços para a mudança do decreto que regulamentava o PROAURP para institucionalizar a criação do departamento da agricultura, e formalizar a assistência técnica oferecida pela prefeitura, orientada pelo método agroecológico.

Por meio dessa legitimação da AUP como geração de renda, em que a região de Parelheiros ainda era considerada zona urbana, foram lançados financiamentos pelos recursos do Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA), da SVMA. Estes recursos públicos foram investidos em projetos com o objetivo de oferecer assistência técnica para a transição agroecológica aos agricultores de Parelheiros. Esses projetos foram implementados, principalmente, pelas organizações Instituto Kairós e Instituto 5 Elementos, ambas organizações não governamentais articuladas pelos técnicos da SVMA com a participação da Câmara Técnica Conjunta de Agricultura e Desenvolvimento Rural Sustentável e dos Conselhos Gestores das APAs Capivari-Monos e Bororé-Colônia.

Foi nesse período que muitos agricultores da região foram encorajados a fazer a conversão da agricultura com uso de agrotóxicos para a produção agroecológica. A assistência técnica e o monitoramento dessa transição foram realizados por meio de projetos com recursos do FEMA e pelos técnicos da Casa de Agricultura Ecológica da Zona Sul, vinculada à Supervisão

de Abastecimento.

É nesse contexto que se apresenta, neste artigo, a análise da experiência da conversão agroecológica do produtor de Parelheiros Ernesto, que apresentou a sua vivência durante o encontro Agricultura Familiar em 2014.

#### 4.3.1.2 - Agricultura agroecológica como escolha de transição - relato de uma experiência em Parelheiros

Ernesto é agricultor na região de Parelheiros e sua família veio do Japão no início do século XX, e se instalou nela produzindo alimentos pela agricultura. Ernesto conta que sua família produzia os alimentos com o uso de agrotóxicos. Ele foi para o Japão, onde trabalhou em uma fábrica durante dez anos, e lá ele entrou em contato com alimentos saudáveis e agricultura natural. Então, ao mesmo tempo em que sempre tinha tido vergonha de falar que sua origem provinha de uma família de agricultores, Ernesto passou a questionar por que não trabalhava com agricultura como seus pais e avós. Nas palavras de Ernesto:

Eu tinha muita vergonha de falar que tinha vindo de uma família de agricultores porque tem toda esta coisa que o pai fala "meu filho vai estudar, vai para a cidade". Então, esse tipo de assunto escutei muito de meu pai, mas acabei voltando para o Brasil e dizia "eu quero fazer agricultura, eu quero viver disso" (relato de Ernesto, Construindo o Plano de Ação para o Desenvolvimento Rural Sustentável Paulista, 25 de novembro de 2014).

Ao retornar ao Brasil, Ernesto passou a trabalhar com agricultura com seus pais e vender seus produtos nas feiras, mas ainda não tinha a questão da produção orgânica. A renda média semanal da família era de R\$60,00 a R\$70,00. Foi então que alguns assistentes técnicos da prefeitura entraram em contato com Ernesto propondo a conversão da produção com uso de agrotóxicos para a produção agroecológica, sinalizando os benefícios de agregação de valor aos seus produtos. No início, Ernesto desacreditou um pouco dos benefícios e da possibilidade do manejo orgânico. Mas, pelo contato desses técnicos, ele pôde fazer cursos de agricultura orgânica viabilizados por meio de recursos do FEMA.

A partir de então, Ernesto e sua família aprenderam técnicas da agricultura agroecológica e fizeram a transição. Naquele momento, houve a participação de mais oito agricultores da região, que também fizeram os cursos da prefeitura e tornaram-se agricultores agroecológicos. Juntos nessa transição, e pelo contato e compartilhamento de experiências com pessoas da rede Hortelões Urbanos, o grupo decidiu criar um grupo de certificação orgânica, por meio de uma Organização de Controle Social (OCS). O manejo orgânico assegura que não haja resíduos de agrotóxicos nos produtos e por este meio garante que os alimentos sejam mais saudáveis, atingindo, portanto, valores agregados aos produtos. Mas é necessário que haja uma garantia de que os produtos sejam orgânicos. Para garantir aos consumidores essa confiabilidade, o sistema brasileiro possui três tipos de certificação: a Certificação por Auditoria; os Sistemas Participativos de Garantia; e o Controle Social na Venda Direta (EMBRAPA, 2011). É necessário que todos os tipos de certificação estejam registrados no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos. Mas apenas os dois primeiros tipos de certificação mencionados podem obter um selo do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica (SisOrg), no último caso, não há autorização para o uso deste selo.

A OCS é uma forma de certificação participativa, em que se forma um grupo de consumidores que periodicamente visitam os sítios de produção e certificam que naquele local a produção está em consonância com os critérios de produção orgânica, autorizando a venda direta dos produtos. Foi assim que Ernesto e outros produtores orgânicos de Parelheiros criaram a certificação participativa por meio da OCS e adquiriram autorização para vender seus produtos nas feiras orgânicas do Parque Ibirapuera e do Parque Burle Marx.

A experiência de Ernesto e dos agricultores de Parelheiros que realizaram a conversão para a produção agroecológica, instituindo uma cooperativa (COOPERAPAS) e uma OCS, como certificação participativa de seus produtos, revela que a iniciativa das políticas públicas pode ser fundamental para promover a expansão da produção agroecológica e a valorização dos produtos dos agricultores familiares no mercado. A partir dessa promoção da agroecologia e venda

local, há a diminuição das emissões de CO<sub>2</sub>, pois há a redução da distância entre produtor e consumidor, e os produtos orgânicos podem tornar-se mais acessíveis às pessoas de mais baixa renda, devido à redução do custo decorrente da proximidade entre produção e venda e da assistência técnica que favoreça condições adequadas para o manejo orgânico.

#### 4.3.2 - Campinas

O Programa de Hortas Comunitárias (PHC), na prefeitura municipal de Campinas, foi criado com a promulgação da Lei Ordinária n. 9549/1997 (BRASIL, 1997), que tinha como propósito a ocupação dos espaços públicos, como principais focos a ocupação de pessoas e dos espaços como indicados pelos principais objetivos da lei<sup>12</sup>. A lei estabelece que as hortas poderiam ser implantadas em: áreas públicas municipais; em áreas declaradas de utilidade pública e ainda não utilizadas; em terrenos ou glebas particulares; ou em faixas de servidão de linhas de transmissão de energia da empresa CPFL Energia. A lei proporciona que o cultivo possa ser feito por uma pessoa ou por um grupo de pessoas, que se cadastrará individualmente ou coletivamente no órgão encarregado da gerência do programa, e que os produtos possam ser vendidos. Apesar de ter sido criada e aprovada, a lei não entrou em vigor por falta de regulamentação e de equipe que fizesse o gerenciamento das atividades (ARRUDA, 2006).

O envolvimento da cidade com o Programa Fome Zero incentivou a regulamentação da lei com o Decreto n. 14.288/2003 (CAMPINAS, 2003) e o estabelecimento da Comissão Gestora do Programa de Hortas Comunitárias de Campinas (CGPHC), para a definição das políticas públicas de gestão, assessoramento, orientação e aprovação da necessária distribuição de água, sementes e outros implementos agrícolas, preordenados à implantação de políticas de abastecimento e segurança alimentar.

A gestão do PHC mudou de secretaria

<sup>12</sup>Aproveitar mão de obra desempregada; proporcionar terapia ocupacional para portadores de deficiência, homens e mulheres da terceira idade; aproveitar áreas devolutas; e manter terrenos limpos e utilizados.

ao longo dos anos: na administração 1997-2000, a responsabilidade era da Secretaria de Assistência Social (órgão executivo); em 2001-2004, a gestão passou a ser realizada, e por uma articulação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (órgão executivo) e uma Comissão Gestora. Em 2005-2008, apesar de não expresso em lei, a Secretaria da Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social (órgão executivo) foi encarregada da gestão, e a Comissão Gestora não era atuante, não tendo sido expedida portaria com a listagem de nomeação de sua composição, conforme previsto no decreto de sua criação (ARRUDA; ARRAES, 2007). Ao longo dos anos e com a mudança das secretarias, vai alterando a operacionalização e o público-alvo também que, conforme o decreto de 2003, tem o foco nos idosos e deficientes. Além disso, na administração 2005-2008, conforme Arruda (2006), o programa tinha o objetivo de introduzir a temática da educação ambiental e alimentar por meio das hortas escolares.

A primeira horta comunitária foi criada em 1983 no Parque dos Eucaliptos, próximo a um condomínio residencial, como iniciativa privada. Na gestão 2001-2004, buscou-se atingir a meta de atender 1.200 famílias. Mas, até 2004, o atendimento real foi de 40 famílias e 4 escolas (ARRUDA, 2006). Em 2002, o prefeito tentou incentivar o cultivo por pessoas de baixa renda entregando um terreno para a Associação de Bairro localizada no Parque Itajaí. Porém, este projeto não teve continuidade. Alguns anos depois, o Sr. João Novais, como ele relata em um depoimento de 2012, depois de ser afastado do trabalho por problemas de saúde, começou a trabalhar na horta como terapia. Ele começou a cultivar no parque Itajaí IV e, conforme foram aparecendo os compradores, o Sr. João foi convidando essas pessoas do bairro para participarem do trabalho na horta.

O número de pessoas foi aumentando, e com isso a produção. Porém, no início, eles usavam um manejo tradicional, com uso de agrotóxicos. O Departamento de Trabalho e Renda - setor de economia solidária da prefeitura municipal de Campinas - propôs a formalização da associação de produtores. No começo, a Associação de Bairro não concordava com a criação de uma nova associação, o que implicou em muitas dificuldades, mas, ao final, conseguiram instituir a Associação Cia da Terra, que foi formalizada em 2010.

Por meio de um projeto da UNICAMP em parceria com a prefeitura de Campinas, os produtores da horta começaram a ter conhecimento da produção orgânica e dos princípios da agroecologia. Em 2009, a Horta Comunitária do Parque Itajaí ganhou o Prêmio de Responsabilidade Ambiental RAC e Sanasa, o qual tem objetivo de destacar e incentivar iniciativas de sustentabilidade ambiental que são realizadas diariamente pela comunidade, instituições e empresas. A partir desse momento, o número de consumidores aumentou e agregou valores aos produtos da horta. Com a formalização, o grupo de produtores urbanos conseguiu captar recursos do convênio com a prefeitura, por meio da Secretaria Municipal de Trabalho e Renda, Cidadania, Assistência e Inclusão Social e das Centrais de Abastecimento S.A. (CEASA), e com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que destina R\$2,4 milhões para ampliar o Programa Municipal de Hortas Comunitárias da cidade. O programa, por meio de um projeto do INCRA chamado Agriurbe, disponibilizará um montante de R\$2.400,00 para cada família ou entidade interessada em desenvolver uma horta de caráter comunitário. O Projeto Agriurbe tem quatro objetivos principais: a geração de trabalho e renda, a melhoria da alimentação e do abastecimento de hortifrúteis nas regiões de alto risco social, a ocupação de vazios urbanos e a capacitação da população desempregada ou subempregada em atividades agrícolas (FERNANDES, 2010).

O programa forneceu um curso de capacitação técnica pelo CEASA e iniciou com grupos de famílias em quatro regiões diferentes da cidade (Itajaí, Vila Esperança, Ouro Verde e Eulina). Na Vila Esperança, o prefeito disponibilizou uma área de 8.000 m<sup>2</sup> que era abandonada e degradada por moradores do bairro. Como aponta o presidente da Associação Comunidade Saudável Vila Esperança, Eni Inácio Machado Cardoso<sup>13</sup>, eram todas pessoas que trabalhavam na "roça" e vieram para Campinas com a esperança de melhorar de vida, mas acabaram em uma área de risco da cidade, onde encontraram várias dificuldades possíveis.

Em 2010, a cidade contava com 60 hortas, das quais 17 comunitárias e as outras 43 em escolas ou centros de saúde, sendo estas

<sup>13</sup>Viana (2012).

últimas voltadas à produção de fitoterápicos. As 17 hortas comunitárias são resultantes de trabalho exercido por cerca de 40 famílias na produção predominantemente de folhagens (alface, couve, almeirão, salsa e cebolinha, por exemplo). O Projeto Agriurbe teve o foco de viabilizar para esta horta a produção em escala, comercializar seus produtos com supermercados, varejões e, com isso, ampliar a geração de renda (PAGANI, 2010).

Dentro deste contexto, apresenta-se a experiência do senhor Orlando, com a finalidade de ilustrar a articulação entre atores estatais e não estatais, em uma experiência específica de agricultura urbana.

#### **4.3.2.1 - Hortas comunitárias como espaço de inclusão e geração de renda - relato de uma experiência em Campinas**

Orlando é um agricultor urbano que cultiva em uma horta comunitária dentro da cidade no Parque de Itajaí, em Campinas. Ele começou a cultivar nos anos 1970, mas aproximou-se do cultivo agroecológico em um contexto de horta comunitária depois do ano 2000. Orlando aponta o senhor João como o primeiro a trabalhar em uma área no bairro do Parque Itajaí. Nos primeiros momentos, os cidadãos desconfiavam da possibilidade de cultivar naquele terreno e não levavam a sério a atividade pioneira do senhor João, mas ele conseguiu mostrar na prática que era possível produzir comida por meio da horta. Assim, algumas pessoas se organizaram e formaram uma associação de bairro.

A intervenção da prefeitura foi relevante para a formação e institucionalização da associação que permitiu captar recursos e se fortalecer para fornecer alimentos para a merenda escolar. Eles receberam também um curso de capacitação sobre agroecologia, que foi importante para eles se conscientizarem com o meio ambiente e aprender técnicas de manejo mais sustentável. O senhor Orlando destaca a importância desta aprendizagem para a saúde e a segurança alimentar, mas também aponta como um dos elementos mais importantes do projeto a inclusão social de pessoas excluídas do mundo do trabalho. Ele se apresenta como uma pessoa entusiasmada e com vontade de aprender sempre mais, o que o levou a participar de um curso de

nutrição junto com a filha.

Atualmente, eles conseguem vender os produtos diretamente na horta e estão se capacitando para atender à prefeitura para a merenda escolar. Por enquanto, não há um sistema de certificação e de controle social e esse é um dos principais problemas relatados. Orlando aponta que a produção agroecológica é um desafio, considerando que os agricultores não tinham esta formação. Mas, como agora as condições estão se tornando melhores, por conta de um acompanhamento neste processo, há uma oficina permanente de produção de biofertilizantes, e eles podem produzir adubo orgânico na horta.

Ele insiste que a AU poderia ser feita em qualquer espaço, mas é necessário que haja condições adequadas para ter uma produção rentável e segura. Orlando aponta como seria importante trabalhar em um lugar cercado que proporcionasse segurança, e que seria necessário que os atores estatais garantissem infraestrutura e uma base legal adequada. Ele relata que a associação dos agricultores foi criada na perspectiva de avançar no diálogo com o poder público, mas ainda é necessário avançar na implementação do que já está regulamentado e ainda aprimorar a base legal da AUP.

## **5 - ANÁLISE DOS CASOS APRESENTADOS**

As duas experiências demonstram que a AUP é uma atividade de empreendedorismo socioambiental que proporciona múltiplos benefícios econômicos e sociais. Conforme demonstra a literatura de AUP, essa atividade proporcionou a geração de renda de um jovem (Ernesto), no caso de São Paulo, e o aprimoramento de técnicas e habilidades de cultivo orgânico, no caso de Campinas. As duas iniciativas tiveram também um impacto econômico indireto na vida dos agricultores, proporcionando redução dos custos dos alimentos produzidos, sobretudo, na experiência de Campinas. O impacto social é evidente nas duas experiências. Em Campinas, espaços periféricos se tornaram espaços de produção e interação e, em São Paulo, a experiência relatada evidencia o fortalecimento entre produtor e consumidor, pela venda direta nas feiras e da certificação participativa. Além disso, as duas experiências apresentadas revelam que a AUP agro-

ecológica tem avançado a partir de iniciativas de atores estatais e não estatais.

Conforme indicado na metodologia, a comparação entre as duas experiências foi baseada na análise de 3 macrocategorias: política institucional, social e econômica.

Considerando a **macrocategoria política institucional**, é importante apontar que nas duas prefeituras existe um programa de AU, instituído por lei, vinculado à Secretaria do Trabalho. No caso do município de São Paulo, o Decreto n. 51.801/2010 (SÃO PAULO, 2010) indica que o tipo de agricultura promovida é a agroecológica. No caso de Campinas, há apenas a menção de apoio à agricultura sustentável no Decreto n. 14.288 (CAMPINAS, 2003). No caso dos agricultores de Parelheiros, as iniciativas governamentais foram fundamentais para proporcionar a transição da agricultura com uso de agrotóxicos para a agroecológica. E os atores não estatais, como as ONGs, a rede Hortelões Urbanos e a própria organização dos agricultores agroecológicos, têm sido fundamentais para avançar na produção orgânica como geração de renda. Mas, ainda assim, o apoio governamental foi bastante tímido, pois, dos 300 agricultores, apenas 10 fizeram a conversão para o cultivo agroecológico. Soma-se a isso o fato da assistência técnica contar com uma equipe muito reduzida de técnicos. Atualmente, segundo informações da Supervisão Geral de Abastecimento do município de São Paulo, há sete técnicos, sendo que, na zona leste, apenas duas em atividade atendem cerca de 70 agricultores, dos quais 23 são orgânicos.

A experiência de AU em Campinas, ao contrário da experiência de São Paulo, se desenvolve a partir da atividade de um grupo da sociedade civil, atores não estatais. Mas o aprimoramento das práticas de AU foi decorrente do apoio da prefeitura ao auxiliar o grupo a criar uma associação e, conseqüentemente, captar recursos que proporcionassem a oferta de oficinas de capacitação. É notável que há um maior número de movimentos sociais, organizações não governamentais no caso de São Paulo que, inclusive, reivindicam maior atuação dos órgãos governamentais.

Diante de uma perspectiva mais ampla, tanto o PROAURP do município de São Paulo, quanto o PHC do município de Campinas possuem grandes desafios. No caso do programa de Campinas, há muitos compromissos firmados no

Decreto n. 14.288 (que institui o PHC) que poderiam ser implementados por meio de um maior diálogo, conforme a proposta de Orlando. Segundo Arruda e Arraes (2007), um outro objetivo do PHC, que não chegou a ser incluído, mas que também pode ter motivado a regulamentação e ativação do programa, foi a recuperação ambiental nas áreas sensíveis (próximas às nascentes, em Área de Proteção Ambiental ou de mata ciliar).

A dimensão inovadora do projeto Agriurbe em Campinas diz respeito à atuação do INCRA, responsável pela política fundiária no Brasil. A Superintendência do Estado de São Paulo está ciente de que os problemas a serem enfrentados para a realização da política de regularização fundiária não estão circunscritos no meio rural, sobretudo, por se tratar do estado mais desenvolvido e urbanizado da federação.

Na cidade de São Paulo, a Secretaria do Trabalho tem realizado algumas iniciativas em consonância com as demandas dos agricultores, como, por exemplo, o fortalecimento da produção e venda de orgânicos por meio da criação do selo Guarapiranga, a promoção das feiras orgânicas e a aberturas de pontos de venda para os produtores orgânicos dentro de mercado municipal (por exemplo, mercado de Pinheiros e mercado São Miguel Paulista).

Considerando a **macrocategoria econômica**, que se refere aos mercados explorados e o tipo de comercialização dos agricultores, é interessante apontar como as duas experiências têm em comum o perfil de geração de renda, mas diferenciam-se quanto às formas de escoamento dos produtos. No caso de Campinas, a venda é realizada na horta e os principais clientes são a vizinhança e a prefeitura, por meio das compras públicas para a merenda escolar. No caso de Parelheiros, os agricultores vendem mais nas feiras de produtos orgânicos e pelo Grupo OCS, formado por um grupo de certificação participativa, que também auxilia a identificar e explorar canais de venda direta.

Na experiência de Campinas, relatada nesse artigo, não há um sistema de certificação, mas sim um planejamento para vendas destinadas à merenda escolar. Outra diferença entre os dois casos diz respeito às suas associações com movimentos da sociedade civil. Em São Paulo, os agricultores têm uma forte ligação com o grupo Hortelões Urbanos. Já em Campinas não há

esse tipo de parceria com grupos da sociedade civil.

No que tange ao **perfil social** dos produtores, considerando suas origens e experiências prévias no setor agrícola, há uma grande diferença no perfil e formas de relação entre os agricultores. Em Campinas, Orlando, assim como os outros agricultores, trabalhou em outros setores e optou pela dedicação à agricultura quando encontrou um espaço para cultivar de maneira comunitária. Ernesto, ao contrário, decidiu se dedicar à agricultura com seus pais, no seu sítio de Parelheiros, após uma experiência de trabalho na indústria. Assim, é possível identificar que o perfil dos agricultores de Parelheiros é proveniente de uma tradição familiar na agricultura, enquanto essa tradição não ocorre no caso de Campinas, sendo a AU uma nova atividade na vida dos agricultores.

Finalmente, é importante ressaltar que nas duas experiências a articulação entre os atores não estatais foi fundamental para consolidar uma estrutura de compra e venda de alimentos orgânicos, assim como a oferta de cursos de formação em cultivo orgânico. No caso do município de São Paulo, o governo municipal disponibilizou recursos públicos para organizações não governamentais por meio do FEMA e articulou a ação dessas organizações com o próprio serviço dos técnicos da Casa de Agricultura Ecológica da Zona Sul. Mas os Hortelões Urbanos, o Instituto Kairós, o Instituto 5 Elementos e a própria COOPERAPAS foram fundamentais para a implementação do projeto de conversão agroecológica e a viabilização de instrumentos de venda dos produtos orgânicos. No caso de Campinas, o Departamento de Trabalho e Renda da Prefeitura ajudou os agricultores a se organizarem em uma associação e a universidade proporcionou um curso de agricultura orgânica e princípios da agroecologia.

Esse arranjo de colaboração entre atores estatais e não estatais demonstra que a efetividade das políticas públicas está fortemente relacionada com a hibridização dos implementadores de políticas públicas. Pode-se concluir, portanto, que este caso apresentado confirma que as políticas públicas também são implementadas por atores não estatais, constituindo uma ação pública mais abrangente com fortes ganhos nessa inter-relação.

## 6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que haja uma melhora do setor agrícola, considera-se importante incentivar formas de colaboração e parcerias entre atores estatais e não estatais. Em primeiro lugar, seria importante que os atores estatais reconheçam as especificidades dos agricultores urbanos e periurbanos. Ademais, é necessário que haja mais investimento em infraestrutura. Como afirma Orlando, é necessário investir em condições estruturais, garantindo acesso à terra, aos recursos e à capacitação técnica, para que haja avanços na AUP. Em segundo lugar, a difusão e divulgação dos resultados destas experiências são cruciais para disseminar as importantes funções desempenhadas pela AUP, para que essas práticas sejam replicadas e proporcionem ganhos econômicos, sociais e ambientais para outras comunidades e regiões. Essa disseminação de práticas também poderia contribuir para promover a transição agroecológica de outros agricultores e a criação de outras unidades produtivas urbanas e periurbanas.

As duas prefeituras dos casos analisados apresentam programas ligados à Secretaria do Trabalho e é de fundamental importância que a AUP seja promovida como ferramenta de desenvolvimento econômico e de geração de renda. Para tanto, seria importante fomentar o acesso à agricultura dos jovens e adultos por meio do oferecimento de cursos de formação em técnicas de agroecologia, permacultura, cultivo biointensivo, etc. A AUP também tem grande potencial para ser promovida como atividade de empreendedorismo para geração de benefícios sociais e econômicos e não como uma política assistencialista.

Ademais, é essencial que haja mais diálogo entre os agricultores e o poder público, bem como a continuidade política das ações de AUP. Finalmente, faz-se necessária maior assistência técnica aos agricultores e incentivos para agricultora agroecológica nas cidades, considerando que a agroecologia contempla não só a parte ambiental, mas também a econômica e social, o que colabora para a consolidação do trabalho e do mercado justo e solidário.

## LITERATURA CITADA

ALAIMO, K. et al. Fruit and vegetable intake among urban community gardeners. **Journal of Nutrition Education and Behavior**, Vol. 40, pp. 94-101, 2008.

ALTIERI, M. A. **Agroecology**: the scientific basis of alternative agriculture. Boulder: Westview Press, 1987.

ALVIM, T. B. A.; KATO COSTA, V. R.; CASTRO, R. L. G. de. Desafios das políticas urbanas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação e controle social. **Caderno de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**, v. 6, n. 1, 2006.

ARRUDA, J. **Agricultura urbana e periurbana em Campinas**: análise do Programa de Hortas Comunitárias como subsídio para políticas públicas. 2006. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

\_\_\_\_\_; ARRAES, N. A. M. Análise do programa de horta comunitárias em Campinas. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Lavras, v. 9, n. 1, p. 38-52, 2007.

ASSIS, R. L.; ROMEIRO, A. R. Agroecologia e agricultura orgânica: controvérsias e tendências. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 6, p. 67-80, 2002.

ATTIANI, C. A agricultura urbana. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 12., 2011, Belo Horizonte. **Anais**... Belo Horizonte: Simpurb, 2011.

BLAIR, D.; GIESECKE, C.; SHERMAN, S. A dietary, social and economic evaluation of the Philadelphia Urban Gardening Project. **Journal of Nutrition Education**, Vol. 23, pp. 161-167, 1991

BRASIL. Decreto n. 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei Ordinária n. 9549, de 10 dezembro de 1997. Cria a o Programa de Horta comunitária na prefeitura municipal de Campinas. **Leis Municipais**, Campinas, 10 dez. 1997. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/campinas/lei-ordinaria/1997/954/9549/lei-ordinaria-n-9549-1997-cria-o-programa-de-horta-comunitaria-na-prefeitura-municipal-de-campinas-1997-12-10.html>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

CAMPINAS (Município). Decreto n. 14.288, de 11 de Abril de 2003. Regulamenta programa de horta comunitárias de Campinas, determinado pela Lei n. 9549, de 10 dezembro de 1997, como programa complementar ao programa "Fome Zero". **Leis Municipais**, Campinas, 11 abr. 2006. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/campinas/decreto/2003/1429/14288/decreto-n-14288-2003-regulamenta-programa-de-hortas-comunitarias-de-campinas-determinado-pela-lei-n-9549-de-10-de-dezembro-de-1997-como-programa-complementar-ao-programa-fome-zero>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

CONNER, D. S. et al. The food system as an economic driver: strategies and applications for michigan. **Journal of Hunger e Environmental Nutrition**, Vol. 3, Issue 4, pp. 371-383, 2008.

DORETTO M.; MICHELLON, E. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do programa de aquisição de alimentos no Paraná. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 107-138, 2007.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA - EMBRAPA. **Certificação de produtos orgânicos**. Brasília: Embrapa, 20. dez. 2011. Disponível em: <[http://www.cpact.embrapa.br/publicacoes/sistemas/sistemas-20/cap3\\_certificacao\\_de\\_produtos\\_organicos.htm](http://www.cpact.embrapa.br/publicacoes/sistemas/sistemas-20/cap3_certificacao_de_produtos_organicos.htm)>. Acesso em: ago. 2015.

- FEENSTRA, G.; MCGREW, S.; CAMPBELL, D. **Entrepreneurial community gardens**: growing food, skills, jobs, and communities. California: University of California ANR Publication, 1999. 110 p.
- FERNANDES, E. **Prefeitura assina convênio com o Inbra para ampliar hortas comunitárias**. Campinas: Prefeitura de Campinas, mar. 2010. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=1056>>. Acesso em: ago. 2015.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, 2000.
- GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia**: processos ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre: UFRGS, 2000.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying public policy cycles and policy subsystems**. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Harper Collins, 1995.
- KOBAYASHI, M.; TYSON, L.; ABI-NADER, J. **The activities and impacts of community food projects 2005-2009**. Washington: USDA/NIFA, 2010. 23 p.
- LEITE, S. Impactos regionais da reforma agrária no Brasil: aspectos políticos, econômicos e sociais. **Reforma agrária e desenvolvimento sustentável**, Brasília, 2000.
- LIPSKY, M. **Street Level Bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LONDRES, F. **Agrotóxicos no Brasil**: um guia para a ação e defesa da vida. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2011. 190 p.
- MACHADO, A. T.; MACHADO, C. T. T. **Agricultura urbana**. Planaltina: Embrapa Cerrados, 2002.
- MOUGEOT, L. J. A. Agricultura urbana: conceito e definição. **Revista de Agricultura Urbana**, Brasília, n. 1, 2001.
- MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 50, n. 2, pp. 189-208, 2000.
- PAGANI, M. do C. **Convênio com Inbra ampliará geração de renda em hortas comunitárias**. Campinas: Prefeitura de Campinas, mar. 2010. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=1068>>. Acesso em: ago. 2015.
- PARMER, S. M. et al. School gardens: an experiential learning approach for a nutrition education program to increase fruit and vegetable knowledge, preference, and consumption among second-grade students. **Journal of Nutrition Education and Behavior**, Vol. 41, Issue 3, pp. 212-217, 2009.
- PATEL, I. C. Gardening's socioeconomic impacts. **Journal of extension**, Vol. 29, Issue 4, 1991.
- PRESSMAN, J.; WILDAWSKY, A. **Implementation**: how the expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley: University of California, 1984.
- RAMOS, S. F. Agricultura urbana e o novo plano diretor estratégico do município de São Paulo: promoção à sustentabilidade ambiental e à saúde nas metrópoles. **Análises e Indicadores do Agronegócio**, São Paulo, v. 9, n. 11, nov. 2014.

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. E. The implementation of Public Policy: a framework of analysis. **Policy Studies Journal**, California, Vol. 8, Issue 4, pp. 538-560, 1980.

SALDIVAR-TANAKA, L.; KRASNY, M. E. Culturing community development, neighbourhood open space, and civic agriculture: the case of Latino community gardens in New York City. **Agriculture and Human Values**, Columbia, Vol. 21, pp. 399-412, 2004.

SANTANDREU, A.; LOVO, I. C. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no brasil e diretrizes políticas para sua promoção**: identificação e caracterização de iniciativas de AUP em regiões metropolitanas brasileiras. Belo Horizonte: FAO/MDS/SESAN/DPSD, jun. 2007. 89 p.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 51.801, de 21 de setembro de 2010. Confere nova regulamentação à Lei n. 13.727, de 12 de janeiro de 2004, que cria o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana - PROAURP no Município de São Paulo e define suas diretrizes; revoga o Decreto n. 45.665, de 29 de dezembro de 2004. **Secretaria do Governo Municipal**, São Paulo, 21 set. 2010. Disponível em: <[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=22092010D%20518010000](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=22092010D%20518010000)>. Acesso em: 11 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.727, 12 de janeiro de 2004. Cria o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana - PROAURP no município de São Paulo e define suas diretrizes. **JusBrasil**, jan. 2004. Disponível em: <<http://cm-sao-paulo.jusbrasil.com.br/legislacao/809650/lei-13727-04>>. Acesso em: 11 ago. 2015.

SMARDON, R. C. Perception and aesthetics of the urban environment: review of the role of vegetation. **Landscape Urban Planning**, Vol. 15, Issue 1-2, pp. 85-106, 1988.

SMIT, J.; NARS, J.; RAITA, A. **Urban agriculture**: food, jobs and sustainable cities. Saint Paul: The Urban Agriculture Network, Inc. 2001

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FioCruz, 2007.

SUAREZ-BALCAZAR, Y. African Americans views on access to healthy foods: what a farmers market provides. **Journal of extension**, Chicago, Vol. 44, Issue 2, pp. 1-7, 2006.

TEIG, E. et al. Collective efficacy in denver, colorado strengthening neighborhoods and health through community gardens. **Health e Place**, Boulder, Vol. 15, Issue 4, pp. 1115-1122, 2009.

VIANA, S. Horta comunitária renova área degradada na Vila Esperança. **Prefeitura de Campinas**, Campinas, 23 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=12686>>. Acesso em: ago. 2015.

### **POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA: uma comparação entre os casos de São Paulo e Campinas**

**RESUMO:** O objetivo principal do artigo é apresentar a Agricultura Urbana e Periurbana como atividade de empreendedorismo socioambiental e analisar o papel dos atores estatais e não estatais nas práticas de agricultura urbana agroecológica. A análise é realizada a partir de duas experiências locais de AUP no Estado de São Paulo: uma no município de São Paulo e outra no município de Campinas. Para fins de uma análise comparativa, observam-se as diferenças e proximidades das duas experiências considerando 3 macrocategorias: política-institucional, social e econômica. Os resultados da análise mostram que, apesar das diferenças regionais e sociais entre os dois casos, ambos enfrentam dificuldades institucionais semelhantes.

**Palavras-chave:** agricultura urbana e periurbana, políticas públicas, agroecologia, hortas urbanas, sítios periurbanos.

**PUBLIC POLICIES OF URBAN AND PERI-URBAN AGRICULTURE:  
a comparison between cases in São Paulo and in Campinas**

**SUMMARY:** *The main objective of the article is to present urban and peri-urban agriculture (UPA) as a social and environmental entrepreneurial activity as well as analyze the role of state and non-state actors in urban agro-ecological agriculture practices. The analysis is conducted based on two local UPA experiences in São Paulo state, one in São Paulo City and the other in Campinas City. For the purpose of comparative analysis, we observe the differences and the vicinity of the two experiments considering three macro-categories: political-institutional, social and economic. The analysis results show that despite regional and social differences between the two cases, both face similar institutional difficulties.*

**Key-words:** *urban and peri-urban agriculture, public policies, agro-ecology, urban gardens, peri-urban sites.*

---

Recebido em 30/01/2015. Liberado para publicação em 26/11/2015.