



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS MATEMÁTICAS E DA TERRA
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

FERNANDA MEROLLA PIUBEL

OS DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS PARA
AGRICULTURA URBANA: O CASO DO RIO DE JANEIRO – RJ

Rio de Janeiro

2022

FERNANDA MEROLLA PIUBEL

OS DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS PARA
AGRICULTURA URBANA: O CASO DO RIO DE JANEIRO – RJ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito para a obtenção do título de mestre em Geografia

Orientadora: Prof^{ta}. Dr^a. Eve-Anne Bühler

Rio de Janeiro

2022

CIP - Catalogação na Publicação

M693d Merolla Piubel, Fernanda
Os desafios na construção de políticas públicas municipais para agricultura urbana: o caso do Rio de Janeiro - RJ / Fernanda Merolla Piubel. -- Rio de Janeiro, 2022.
151 f.

Orientadora: Eve-Anne Bühler.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2022.

1. Agricultura Urbana. 2. Políticas Públicas. 3. Rio de Janeiro. 4. Sustentabilidade Urbana. I. Bühler, Eve-Anne, orient. II. Título.

FERNANDA MEROLLA PIUBEL

OS DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS PARA
AGRICULTURA URBANA: O CASO DO RIO DE JANEIRO – RJ

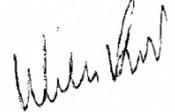
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito para a obtenção do título de mestre em Geografia.

Aprovada em: 13/07/2022

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Eve-Anne Bühler (Orientador)
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)



Prof. Dr. William Ribeiro da Silva
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)



Prof. Dr. Claudia Job Schmitt
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

AGRADECIMENTOS

À minha família e a todos os amigos que estiveram do meu lado.

À minha orientadora e a todos os mestres que me ensinaram tanto no caminho.

Ao Centro Acadêmico de Geografia Evaristo de Castro Jr. (CAGEO-UFRJ).

Às agricultoras e agricultores que resistem no Rio de Janeiro.

E à Rede de Agroecologia da UFRJ (ReAU).

RESUMO

A agricultura urbana, embora ainda seja muito marginalizada do ponto de vista do planejamento urbano e da administração pública, vem se difundindo nos campos social e político nas últimas décadas, na esteira do fortalecimento de agendas ligadas à sustentabilidade urbana e à segurança alimentar. Esse processo é permeado por conflitos que dizem respeito às disputas de interesses entre os atores sociais envolvidos, incluindo-se aí o Estado. O Rio de Janeiro é um município que vive essa dinâmica: o segundo maior centro metropolitano do país é território de uma diversidade de agriculturas e grupos que se fortalecem através da articulação em redes, sendo a Rede Carioca de Agricultura Urbana (Rede CAU), formada em 2009, uma das suas maiores expressões. No ano de 2019 o município teve como marco a construção da primeira Política Municipal de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana (Lei Municipal nº 6.691/2019). O presente trabalho, de caráter exploratório, busca analisar criticamente essa trajetória de politização da agricultura urbana no município, visando compreender como vêm se construindo políticas públicas específicas sobre o tema e os desafios presentes nesse caminho. Especificamente, tem como objetivos caracterizar os atores sociais e espaços políticos envolvidos, identificar e analisar as políticas públicas municipais existentes e, assim, ampliar a visão acerca das disputas e desafios intrínsecos a essa trajetória. Para isso, construiu-se um referencial teórico-metodológico privilegiando os conceitos de agricultura urbana e políticas públicas, bem como suas interrelações. Foi feita, posteriormente, uma contextualização sobre o estado da arte da produção de políticas públicas para agricultura urbana no Brasil, a fim de trazer parâmetros para a análise do caso carioca. O trabalho empírico foi feito através de análise documental e legislativa e da realização de entrevistas com atores das redes de agricultura urbana. Identificar a diversidade de formas de agricultura do município também foi fundamental para compreender suas diferentes necessidades. A pesquisa revelou que, de um lado, a agricultura se encontra marginalizada nos instrumentos de planejamento - como o Plano Diretor - e em outras políticas urbanas e, de outro, não consegue se adequar aos parâmetros das políticas para espaços rurais e para agricultura familiar - de âmbito federal, ficando numa espécie de limbo jurídico. Isso se deve ao fato de os municípios possuírem pouca experiência e competência limitada para regular a agricultura. Embora o município desenvolva o Projeto Hortas Cariocas, que cria hortas em comunidades de baixa renda, essa ação contempla apenas uma vertente das agriculturas da cidade, além de possuir outras problemáticas. Analisando a trajetória que culminou na aprovação da política municipal, fica evidente que a organização da

sociedade civil através das redes consolidou-a como um bloco de poder capaz de se inserir na estrutura governamental. Criou-se uma rede de atores em torno da construção de políticas públicas para agricultura urbana fundamentalmente a partir da ocupação de arenas públicas como o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional municipal (CONSEA-RJ) e da Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional e Agricultura Urbana. Sem esse esforço coletivo não teria sido possível trazer a agricultura para o campo das políticas municipais.

Palavras-chave: Agricultura Urbana. Políticas Públicas. Rio de Janeiro.

ABSTRACT

Urban agriculture, although still very marginalized from the point of view of urban planning and public administration, has been spreading in the social and political fields in recent decades, in the wake of the strengthening of agendas linked to urban sustainability and food security. This process is permeated by conflicts that concern disputes of interests between the social actors involved, including the State. Rio de Janeiro is a municipality that experiences this dynamic: the second largest metropolitan center in the country is the territory of a diversity of agricultures and groups that are strengthened through the articulation in networks, being the Carioca Network of Urban Agriculture (Rede CAU), formed in 2009, one of its greatest expressions. In 2019, the municipality had as a milestone the construction of the first Municipal Policy to Support Urban and Peri-urban Agriculture (Municipal Law nº 6.691/2019). The present work, of an exploratory nature, seeks to critically analyze this trajectory of politicization of urban agriculture in the municipality, aiming to understand how specific public policies on the subject have been built and the challenges present in this path. Specifically, it aims to characterize the social actors and political spaces involved, identify and analyze existing municipal public policies and, thus, broaden the view on the disputes and challenges intrinsic to this trajectory. For this, a theoretical-methodological framework was built, privileging the concepts of urban agriculture and public policies, as well as their interrelationships. Subsequently, a contextualization was made on the state of the art of the production of public policies for urban agriculture in Brazil, in order to bring parameters for the analysis of the Carioca case. The empirical work was carried out through documental and legislative analysis and through interviews with actors from urban agriculture networks. Identifying the diversity of forms of agriculture in the municipality was also essential to understand its different needs. The research revealed that, on the one hand, agriculture is marginalized in planning instruments - such as the Master Plan - and in other urban policies and, on the other hand, it cannot adapt to the parameters of policies for rural spaces and family farming - of federal scope, remaining in a kind of legal limbo. This is due to the fact that municipalities have little experience and limited competence to regulate agriculture. Although the municipality develops the Hortas Cariocas Project, which creates gardens in low-income communities, this action includes only one aspect of the city's agriculture and has characteristics of a neoliberal policy. Analyzing the trajectory that culminated in the approval of the municipal policy, it is evident that the organization of civil society through networks has consolidated it as a power bloc capable of inserting itself

into the governmental structure. A network of actors was created around the construction of public policies for urban agriculture, fundamentally from the occupation of public arenas such as the municipal Food and Nutrition Security Council (CONSEA-RJ) and the Parliamentary Front for Food and Nutrition Security and Agriculture urban. Without this collective effort, it would not have been possible to bring agriculture into the field of municipal policies.

Keywords: Urban Agriculture. Public Policies. Rio de Janeiro.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Mapa: Capitais brasileiras com políticas municipais de AU até 2020	50
Figura 2 –	Interface da plataforma Sampa+Rural	56
Figura 3 –	Placa concedida pela plataforma Sampa+Rural à horta urbana	56
Figura 4 –	Evolução dos zoneamentos propostos pelos Decretos nº 6.000/1937 e 322/1976	62
Figura 5 –	Representação gráfica dos territórios da agricultura familiar no Rio de Janeiro	71
Figura 6 –	Mapa: Áreas de uso agrícola no município do Rio de Janeiro	77
Figura 7 –	Mapa: Macrozoneamento do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro (2011)	86
Figura 8 –	Imagens de satélite da área do Parque Madureira em 2010, 2015 e 2020 ...	88
Figura 9 –	Mapa: Áreas de Planejamento e áreas de uso agrícola no Rio de Janeiro ...	89
Figura 10 –	Mapa: Zoneamento da AP 5 no PLC nº 57/2018	91
Figura 11 –	Mapa: Áreas de uso agrícola e UCs no Rio de Janeiro	96
Figura 12 –	Cartaz do evento de lançamento da FP de SAN e AU	107

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Dados sobre posse e área dos estabelecimentos agropecuários, condição do produtor e uso da terra no Rio de Janeiro-RJ	82
---	----

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Síntese das Políticas Municipais de Agricultura Urbana em capitais brasileiras	55
Quadro 2 – Imóveis e agricultores contabilizados no município do Rio de Janeiro	78

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AARJ	Articulação de Agroecologia do Estado do Rio de Janeiro
ABIO	Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro
ACR	Associação Comercial do Rio de Janeiro
AEI	Área de Especial Interesse
AEIG	Área de Especial Interesse Agrícola
AGOPRATA	Associação de Agricultores Orgânicos da Pedra Branca
AGROVARGEM	Associação dos Agricultores Orgânicos de Vargem Grande
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
ALCRI	Associação dos Lavradores e Criadores de Jacarepaguá
AP	Área de Planejamento
ASPA	Sistema de Acompanhamento Sistemático da Produção Agrícola
AU	Agricultura urbana
CAF	Cadastro Nacional da Agricultura Familiar
CCFO	Circuito Carioca de Feiras Orgânicas
CEMAPO	Centro Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica
CEVAE	Centro de Vivência Agroecológica
CMDR-Rio	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural do RJ
CNAU	Coletivo Nacional de Agricultura Urbana
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
ECAF	Escola Carioca de Agricultura Familiar
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ENA	Encontro Nacional de Agroecologia
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania Alimentar e Nutricional
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz

FIRJAN	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FP	Frente Parlamentar
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPP	Instituto Pereira Passos
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome
MST	Movimento Sem Terra
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PD	Plano Diretor
PDDUS	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável
PE	Plano Estratégico
PEPB	Parque Estadual da Pedra Branca
PEU	Plano de Estruturação Urbana
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PUB-RIO	Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro
REDE	Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas
Rede CAU	Rede Carioca de Agricultura Urbana
Rede PTA	Rede Projeto Tecnologias Alternativas
RJ	Rio de Janeiro

RM	Região metropolitana
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
RUAF	Resource Center on Urban Agriculture and Food Security
UC	Unidade de conservação
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
SAC	Semana de Alimentação Carioca
SAN	Segurança alimentar e nutricional
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Des. Agrário
SEDECT	Secretaria Especial de Des. Econômico, Ciência e Tecnologia
SMAC	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMDEI	Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação
SME	Secretaria Municipal de Educação
SPG	Sistema Participativo de Garantia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	Objetivos	19
1.2	Metodologia	20
2	AGRICULTURAS URBANAS: PRÁTICAS, TERRITÓRIOS E RACIONALIDADES	25
2.1	Agricultura: parte da cidade, fora das políticas	25
2.2	Agricultura urbana na agenda política: abordagem histórica e conceitual	28
2.2.1	Entre projetos populares e neoliberais	32
3	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA URBANA NO BRASIL	36
3.1	Análise de política pública: Estado, sociedade e a arquitetura das políticas	36
3.1.1	Redes de poder como nova ordem sociopolítica	39
3.2	<i>Policies: o município tem competência para legislar sobre agricultura?</i> ..	42
3.3	Trajetória e experiências concretas: <i>polities</i> e <i>politics</i>	46
3.3.1	Análise panorâmica das políticas municipais atuais	52
3.3.2	Considerações sobre efetividade e limitações das políticas	60
4	TERRITÓRIOS E REDES DA AGRICULTURA NO RIO DE JANEIRO	62
4.1	Planejamento urbano e agricultura: atravessamentos e conflitos na história da cidade	62
4.2	A construção de um território-rede e de uma agenda política local	68
4.3	Territórios e tipologias das agriculturas da cidade	75
4.3.1	Dados geográficos e socioeconômicos	77

5	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA URBANA NO RJ	84
5.1	A agricultura nas políticas de planejamento territorial	84
5.1.1	A influência dos megaeventos sobre o planejamento	84
5.1.2	O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável	86
5.1.2.1	Outros instrumentos da política urbano-ambiental	93
5.2	Políticas públicas para agricultura urbana: uma trajetória incipiente	99
5.2.1	Políticas pioneiras e o Programa Hortas Cariocas	100
5.2.2	Arenas públicas: campo de disputas e decisões	103
5.2.3	Uma construção inédita: a primeira política municipal específica para a AU ..	108
5.2.3.1	Análise preliminar do texto da Política Municipal de Apoio a Agricultura Urbana e Periurbana	113
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	118

REFERÊNCIAS

APÊNDICE A – ENTREVISTA 1

APÊNDICE B – ENTREVISTA 2

APÊNDICE C – ENTREVISTA 3

1 INTRODUÇÃO

A agricultura é uma atividade historicamente praticada nas cidades, adquirindo diferentes expressões territoriais e representações sociais de acordo com as mudanças socioespaciais e econômicas que vão ocorrendo ao longo do tempo. Com a consolidação da cidade urbano-industrial e moderna, no entanto, as práticas agrícolas estão cada vez mais marginalizadas, especialmente nos grandes centros urbanos, onde a pressão pela mudança do uso do solo é mais forte.

Na história mais recente – principalmente a partir dos anos 90 –, marcada pela questão socioambiental, o conceito de agricultura urbana (AU) se insere na agenda política internacional através de grandes agências multilaterais, com destaque para a Organização das Nações Unidas (ONU), enquanto estratégia para erradicação da fome e da pobreza e, ao mesmo tempo, para ampliar a sustentabilidade dos espaços urbanos nos países em desenvolvimento. Com isso, a AU se insere, especificamente, na pauta das políticas de segurança alimentar e sustentabilidade urbana.

Localmente, em diversos municípios brasileiros, tal valorização da atividade proporcionou, de um lado, a ampliação da legitimidade dos atores e ações ligados à agricultura, o intercâmbio entre experiências nos territórios e a formação de grupos e redes de agricultura urbana. De outro lado, embora permaneça ainda como uma prática bastante desvalorizada do ponto de vista do planejamento e da gestão urbano-ambiental (COSTA & ALMEIDA, 2012; SÁNCHEZ, 2019), a construção de iniciativas voltadas para a agricultura foram sendo estimuladas pela administração pública. Em todo caso observamos, em última análise, um processo intenso de politização da agricultura urbana no nível local.

Enquanto no início dos anos 2000 não havia sido encontrada nenhuma política específica sobre o tema em qualquer nível administrativo (SANTANDREU & LOVO, 2007), em 2020 já havia 42 iniciativas institucionais identificadas em municípios brasileiros (ANA, 2020). Assim, a presente pesquisa tem como objeto de estudo essa dinâmica recente de politização da agricultura urbana, e, como recorte espacial, o município do Rio de Janeiro – centro da segunda maior região metropolitana do país – e que aprovou, em 2019, sua Política Municipal de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana. O município é território de diversas formas de agricultura e vem passando há pelo menos vinte anos pelo processo de construção de uma rede de AU. De acordo com o último Censo Agropecuário, possui 1.101 estabelecimentos agropecuários que ocupam 5,9% da área municipal (IBGE, 2017), onde predomina a pequena

agricultura. Além disso a atividade agrícola também é vista nos quintais domésticos, em espaços institucionais como escolas e unidades de saúde, em logradouros públicos como praças, largos, canteiros de rodovias e terrenos baldios, bem como em espaços privados como ao longo de linhas de transmissão e dutos. Essa heterogeneidade das práticas agrícolas urbanas traz um desafio para as políticas públicas, no sentido de definir a AU e levar em conta os seus diversos objetivos e necessidades.

Na literatura brasileira sobre AU muitos são os trabalhos que enfatizam a identificação e caracterização dos grupos, práticas e espaços da atividade, tendo grande importância justamente para o seu reconhecimento, assim como no fornecimento de subsídios para a construção de políticas públicas. É necessário, nesse sentido, dar um passo adiante no campo de estudos da AU e ampliar as pesquisas que têm como escopo as políticas públicas e o planejamento territorial propriamente ditos. Esse direcionamento ainda é pouco explorado, o que se justifica em grande medida pelo próprio pioneirismo desse tipo de política no país.

Foi essa percepção que me trouxe até este tema de pesquisa. Desde 2016, quando me inseri na ainda embrionária Rede de Agroecologia da UFRJ (ReAU) e, no ano seguinte, junto com colegas do Instituto de Geociências (IGEO), criamos o projeto de extensão Viva Geomata, venho aprofundando meu interesse pelo tema da agricultura urbana. Entendi a AU como campo de inserção das práticas agroecológicas no contexto urbano e metropolitano onde vivia, a cidade do Rio de Janeiro, e, nesse sentido, como uma estratégia possível e com potencial para a melhoria socioambiental de um espaço tão problemático e desigual. No levantamento bibliográfico do meu projeto de monografia, que buscou analisar as práticas socioespaciais associadas a agricultura na pequena favela Vale Encantado, no bairro do Alto da Boa Vista, percebi que havia muita literatura relacionada ao tema, identificando e caracterizando iniciativas de agricultura urbana em todo o Brasil. Já quando comecei um levantamento básico sobre o tema das políticas públicas para agricultura urbana posteriormente, no contexto do projeto de mestrado, percebi que o campo era bem mais restrito e, assim, que há uma grande lacuna científica sobre o tema.

Uma análise crítica da construção de políticas públicas de AU se faz relevante e necessária, ainda, quando se leva em conta a flexibilidade argumentativa e as diversas racionalidades associadas tanto ao conceito de sustentabilidade quanto ao de AU, gerando iniciativas e ações públicas que podem refletir interesses contraditórios e até mesmo antagônicos. A literatura sobre o tema busca evidenciar a utilização da AU em políticas urbanas neoliberais, promovendo o governo sem modificar as condições de desigualdade e

insustentabilidade do desenvolvimento urbano. Pelo contrário, as iniciativas podem colaborar com processos de reestruturação urbana excludentes e de desvalorização do trabalhador através de condições de trabalho precarizadas (BRAND & MUÑOZ, 2007; McCLINTOCK, 2014).

No presente trabalho, acredita-se que há um potencial significativo nas políticas de AU para a garantia de segurança alimentar e dos direitos dos agricultores, de melhoria dos processos ecológicos urbanos e de realização social e cultural. Embora seja sabido que são muitos os agentes e forças que modelam e produzem o espaço, a despeito (ou com a conivência) do Estado e das políticas públicas, estas são entendidas como possibilidade de contenção dos impactos negativos da produção do espaço para a agricultura nesse contexto. A hipótese trabalhada, no entanto, é de que o processo de construção de políticas públicas de AU é um campo de disputas e conflitos no Rio de Janeiro. Assim, a principal questão norteadora da pesquisa é: quais são os conflitos e as disputas sociopolíticas associadas a esse processo de construção de políticas? Algumas perguntas que derivam da questão central são: quem são os atores sociais que participam dessa disputa? Em que espaços políticos ela ocorre? Como se dão os processos de governança relacionados à construção das políticas públicas para AU? Quais são as políticas para AU existentes no município?

1.1. Objetivos

Geral: Compreender o processo de construção de políticas públicas para agricultura urbana no município do Rio de Janeiro nos últimos 20 anos.

Específicos:

- Caracterizar os atores sociais e espaços políticos envolvidos no processo de construção de políticas para AU;
- Identificar e analisar as políticas públicas para AU existentes no município;
- Compreender os conflitos e disputas relacionados à agricultura urbana no município;

1.2 Metodologia da pesquisa

A proposta de trabalho aqui apresentada consiste num estudo de caso de base qualitativa cujas principais temáticas, “agricultura urbana” e “políticas públicas” sugerem a interdisciplinaridade entre os campos da Geografia e da Ciência Política. A primeira etapa do trabalho envolveu uma longa revisão de literatura sobre esses conceitos e temas, buscando ampliar o arcabouço teórico-metodológico relevante para a pesquisa. Depois, seguiu-se de um de compreensão do estado da arte da produção de políticas públicas para agricultura urbana no Brasil. Já a abordagem da área de estudo tem início com uma pesquisa extensa sobre a agricultura no município do Rio de Janeiro buscando caracterizá-la para, posteriormente, proceder à análise das políticas públicas municipais para AU. Essas etapas serão melhor detalhadas adiante.

A primeira parte desse trabalho de revisão diz respeito à uma abordagem mais conceitual da AU, buscando discutir seu surgimento e trazer os elementos que definem a atividade a partir de uma debate mais amplo a respeito das categorias “campo” e “cidade” e “rural” e “urbano”. Depois, o levantamento se direciona para uma abordagem das relações entre AU e política, procurando reconstruir o processo de inserção da atividade na agenda política internacional.

A etapa seguinte do trabalho diz respeito à construção do embasamento teórico-metodológico da pesquisa no que tange à tarefa de analisar as políticas públicas de AU, onde se teve encontrado apoio na Análise de Política Pública, campo pertencente à área da Ciência Política. A abordagem conceitual sobre políticas públicas permite compreender que estas possuem muitas definições e dimensões de análise possíveis. Müller & Surel (2002) sintetizam bem três relevantes dimensões de análise a partir da compreensão da polissemia que o termo “políticas públicas” possui na língua inglesa. Essas dimensões, *polities*, *politics* e *policies*, que dizem respeito, respectivamente à esfera política (dimensão institucional-organizativa), à atividade política (dimensão relacional, arranjos políticos) e à ação pública em si, serão os principais enfoques da análise feita no trabalho. A literatura chama atenção para a imbricação entre essas dimensões, sugerindo uma análise integrada.

Também é marcante dentro desse referencial teórico a ideia de que mudanças sociopolíticas relativamente recentes vêm modificando a arquitetura das políticas públicas, isto é, seu processo de formação e suas características. Tais mudanças dizem respeito ao papel do Estado e a relação entre os atores sociais no processo político, colocando em perspectiva o

conceito de redes de políticas públicas, debatido por autores como Massardier (2006), Hecló (1978) e Frey (2007). Nesse sentido, a análise de política pública realizada no trabalho privilegia a identificação de atores, relações, processos políticos, espaços e territórios ligados às redes de políticas públicas vinculadas à AU.

A análise da construção de políticas públicas para AU no Brasil tem como objetivo trazer uma contextualização mais ampla que forneça parâmetros e subsídios para apoiar a análise desse processo de construção na área de estudo. Primeiramente é feita uma identificação de quais instrumentos legais o município possui para legislar sobre a agricultura, abordando a dimensão da *policies*. Depois é traçado um histórico da trajetória da construção de políticas públicas sobre o tema no país, onde se identificam instituições e outros atores relevantes, bem como a evolução de ações e propostas no campo político, para retratar as dimensões da *politics* e das *polities*.

Finalmente, para trazer uma abordagem mais específica e aprofundada das ações públicas específicas para AU, é feita uma análise comparativa das políticas públicas para AU identificadas em capitais brasileiras. Essa análise busca trazer uma panorama de aspectos-chave tanto dos textos das políticas municipais de AU quanto dos planos diretores das cidades, são eles:

- Políticas ou Programas municipais de AU: ano, beneficiários, espaços, objetivos, gestores, instrumentos e acesso a programas federais de apoio à agricultura;
- Planos Diretores: ano e a existência de algum tipo de zona rural ou agrícola no zoneamento.

A etapa seguinte diz respeito à abordagem empírica e consiste num levantamento histórico-geográfico de informações e dados sobre a agricultura carioca a fim de traçar um perfil dessas agriculturas e de suas demandas políticas. Além disso, visa compreender sua relação com o planejamento do território, bem como a sua evolução enquanto uma rede de atores e articulações políticas. Esse trabalho se baseia tanto na literatura científica quanto em dados estatísticos, sendo uma estratégia interessante no sentido de confrontar as agriculturas identificadas pela literatura com aquelas identificadas pelas instituições governamentais e, assim, analisar o grau de (in)visibilidade da AU no município. As principais fontes de dados estatísticos utilizados foram os Censos Demográfico de 2010 e Agropecuário de 2017, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o sistema Acompanhamento Sistemático

da Produção Agrícola, do Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do estado (EMATER-RJ). Também foram utilizadas algumas bases federais como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a fim de completar a contextualização dessas agriculturas através da comparação entre os dados.

A última etapa consiste numa minuciosa análise das políticas públicas para AU no município do Rio de Janeiro, utilizando tanto dados secundários, oriundos da literatura sobre o tema, da legislação e de outros documentos oficiais, quanto primários, obtidos com a realização de algumas entrevistas com atores sociais envolvidos nas redes de AU. A análise foi dividida, de um lado, entre as políticas de relevância casual para a AU e de outro, as políticas específicas para a AU (SANTANDREU & LOVO, 2007).

As primeiras se referem aos regulamentos que podem indiretamente afetar a AU, como as políticas urbanas que regulamentam o planejamento, tendo como foco o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, de 2011. Primeiramente, é feita uma contextualização do cenário político e social a partir do qual o Plano Diretor foi construído. Depois, uma leitura geral do documento, buscando menções diretas à agricultura e também os instrumentos de regulação de uso do solo que podem influenciar o desenvolvimento da AU. Os principais instrumentos sobre os quais o trabalho se debruçou são: o zoneamento, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, os Planos de Estruturação Urbana, os instrumentos de proteção ambiental, as políticas setoriais, isto é, os instrumentos diretos para AU mencionados no Plano, além de uma breve análise dos planos orçamentários municipais mais recentes.

Para investigar as políticas específicas é feito um levantamento de informações relacionadas às ações públicas vinculadas à AU no município. A partir deste, é feita uma análise que busca compreender e integrar as diversas dimensões das políticas públicas, isto é, os aspectos relacionais e sistêmicos, institucionais, bem como o próprio conteúdo das ações públicas. Tendo em vista a incipiência desse tipo de iniciativa, especialmente no começo dos anos 2000, início do período abarcado pela pesquisa, é necessário fazer um trabalho de triangulação de diversas fontes de dados. São elas:

- Diário Oficial Municipal, através da busca pelos termos “agricultura”, “agrícola”, “rural” e “agricultura urbana”;
- Atas de reuniões do CONSEA-RJ e do CMDR-RJ;
- Literatura científica sobre o tema;

- Pesquisa de outros documentos na internet, como matérias de jornal, blogs antigos, relatórios de eventos e etc;
- Entrevistas;

Essa trajetória de análise culmina no processo de construção da Lei Municipal nº 6.691/2019, a primeira política de apoio à agricultura urbana e periurbana do município. Além de analisar documentos oficiais e a tramitação da lei, as entrevistas são instrumentos fundamentais nessa investigação, fornecendo detalhes, perspectivas e informações decisivas que não estão registradas, resultantes dos percursos e da vivência desse processo de anos pelos atores sociais participantes.

Foram realizadas três entrevistas, tendo como grupo focal atores sociais participantes de grupos e redes de AU no município, seguindo um roteiro de entrevistas semi-estruturado definido para cada entrevistado. Isto é, foram definidos eixos de perguntas de caráter aberto e de acordo com as contribuições dos entrevistados foram feitas outras perguntas ou comentários adicionais que não integravam o roteiro prévio. A realização de apenas três entrevistas se deve, primeiramente, às limitações e dificuldades impostas pela pandemia do coronavírus. Junto a isso, optou-se por valorizar os diálogos extensos e abertos promovidos nas entrevistas e focar em atores das redes de AU que participam de toda a trajetória de politização do tema e formação das redes, há mais de 10 anos e que, assim, possuem uma visão mais ampla de todos os processos, ao contrário dos representantes do Estado que tem uma rotatividade grande de cargos e assim, uma visão mais limitada do processo.

As entrevistas foram realizadas entre outubro de 2020 e março de 2021 de modo remoto através da plataforma Jitsi, dada a impossibilidade de fazê-las pessoalmente por conta da pandemia. Optou-se por não identificar os participantes nominalmente, indicando-se apenas o grupo ou rede representado pelo entrevistado da seguinte maneira:

- Entrevistado 1, AS-PTA. **Entrevista I.** [out. 2020]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2020. 1 arquivo .mp3 (66 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.
- Entrevistada 2, Rede CAU. **Entrevista II.** [dez. 2020]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2020. 1 arquivo .mp3 (50 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

- Entrevistado 3, Assessoria do vereador Renato Cinco. **Entrevista III**. [mar. 2021]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2021. 1 arquivo .mp3 (92 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice C desta dissertação.

Finalmente, a pesquisa se encerra com uma análise preliminar do conteúdo da lei municipal, buscando identificar seus aspectos principais e confrontar o texto com as informações concedidas pelos entrevistados ou presentes em outros documentos, a fim de compreender melhor o resultado do longo trabalho de articulações e disputas no processo de construção da lei.

2 AGRICULTURA URBANA: PRÁTICA, TERRITÓRIO E POLÍTICA PÚBLICA

2.1 Agricultura: parte da cidade, fora das políticas

Campo e cidade, rural e urbano, são elementos tratados por parte da sociedade como antagonismos, como pólos opostos. Na Geografia há espaço para diversas teorias e reflexões que vão aos poucos trazendo outras perspectivas para se enxergar as relações entre essas categorias, acompanhando as transformações socioespaciais que ocorrem no país e no mundo. Nos campos político e administrativo, no entanto, existem visões mais ou menos consagradas que são as bases para a construção de políticas públicas e do planejamento territorial, nas quais campo e cidade, rural e urbano, são estruturas de organização socioespacial distintas em diversos aspectos e formadoras de uma totalidade espacial.

Segundo Medeiros, Quintans e Zimmermann (2014, p. 119), compreender as raízes dessas definições é um pressuposto fundamental tendo em vista que os marcos reguladores da vida social expressam relações de poder e concepções de mundo. Assim, cristalizam situações e produzem realidades, que têm a capacidade de “naturalizar determinadas concepções e forjar uma percepção de que é natural o que na realidade é social, produto de relações históricas”.

Analisando esse processo historicamente, é na consolidação do capitalismo industrial que “a divisão e oposição entre cidade e campo, indústria e agricultura, em suas formas modernas, correspondem à culminação do processo de divisão e especialização do trabalho” (MARQUES, 2002, p. 103). A relação de dominação da cidade sobre o campo chega a um outro nível, passando “a não mais apenas controlar e comercializar a produção do campo, mas também a transformá-la e a ela agregar valor em formas e quantidades jamais vistas anteriormente” (MONTE-MÓR, 2006, p. 8).

A cidade passa a ser um lócus fundamental à produção industrial, por conjugar as condições necessárias ao seu desenvolvimento e nela a organização socioespacial se complexifica através do processo de urbanização, que consiste na aparência geográfica da globalização, segundo Santos (1996). O fenômeno urbano consiste na criação de um tecido socioespacial que se funda e se expande a partir das cidades, afirmando sua centralidade num duplo movimento de condensação-dispersão (LEFEBVRE, 2001). E nesse tecido, que cresce incorporando e suprimindo os espaços rurais, a agricultura passa a ser uma atividade cada vez mais anômala e socialmente marginalizada.

Isto porque a modernidade e o desenvolvimento impulsionados por esses espaços subordinam o campo, compreendido como o oposto de tudo que é a cidade. Isto é, os espaços rural e urbano definem-se conceitualmente por exclusão (RUA, 2005), ao passo que o rural se define cada vez mais por suas carências, e não por suas próprias características (MARQUES, 2002). Reafirmam-se assim as oposições simbólicas “desenvolvido-atrasado”, “moderno-tradicional”, “civilizado-arcaico” e também uma concepção setorial a partir da divisão do trabalho: indústria e serviços versus atividade agrícola (SARACENO, 1996; ABRAMOVAY, 2000).

Dessa maneira, o que ocorre ao longo do século XX é a aceleração de um processo de mudança na estrutura econômica e social do país, marcado pela centralidade dos espaços urbanos. Um marco representativo do fenômeno foi quando o Censo Demográfico de 1970, produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), registrou pela primeira vez uma população urbana (56%) superior à rural (44%) (MERRICK, 1972) e quando, na mesma década, começaram a ser criadas regiões metropolitanas enquanto novas unidades territoriais ligadas à administração federal.

Na Geografia surgem diversas interpretações e hipóteses sobre as tendências socioespaciais decorrentes de tal dinâmica. De um lado, a expansão do tecido urbano sobrepujando os espaços rurais, bem como as evidências de esvaziamento do campo a partir da difusão tecnológica e das mudanças nos sistemas produtivos e de trabalho, levaram muitos pensadores como Lefebvre (2003) e Santos (1996) a crer que a expansão da urbanização provocaria o fim do que se entendia por espaço rural. Tais ideias estão expressas em teses urbano-centradas, como a do continuum rural-urbano e da urbanização completa, onde se argumenta, sinteticamente, que cada vez menos existem diferenças fundamentais nos modos de vida, na organização social e na cultura, determinadas por sua vinculação espacial (ABRAMOVAY, 2000).

Há também um conjunto de interpretações focadas na ideia de que o choque entre a cidade e o campo não leva ao fim deste segundo, mas sim a uma diversidade de interações que definem novos rurais e novos urbanos (ALENTEJANO, 2003). Carneiro (1997) afirma que não se trata de um processo inexorável de descaracterização e dissolução do rural, mas sim na reestruturação de espaços, práticas e códigos sociais com a incorporação de novos componentes da sociedade urbano-industrial.

Para a autora, pesquisadora da área da sociologia rural, mais que realidades empiricamente observáveis, rural e urbano são definidos enquanto categorias simbólicas construídas a partir de representações sociais, que atualmente se encontram em profunda interação, colocando em perspectiva a ideia de “ruralidades”. Ela reitera que nessa relação a existência de uma identidade vinculada ao rural não se anula, pelo contrário, se reforça e se diversifica. Assim, as ruralidades se constituem de elementos simbólicos e representações sociais que adquirem espacialidade quando se territorializam, expressando a própria dimensão simbólico-cultural do território (HAESBAERT, 2003). Sobre isso Carneiro (Ibid., p. 62) pontua que, tendo em vista a mobilidade espacial e a forte imbricação entre dinâmicas rurais e urbanas

[...] fica cada vez mais difícil pensar na noção de ruralidade para definir a natureza das relações sociais num espaço determinado. Contudo, essa dificuldade não nos parece invalidar a noção de localidade, já que esta denota apenas a referência espacial como qualificadora de um universo de relações sociais específico. Em outras palavras, a noção de localidade não define, de forma alguma, a natureza rural ou urbana do grupo ou das práticas e relações sociais que ele desenvolve.

Em raciocínio semelhante, para Sánchez (2004; 2019), processos como a ampliação do tecido urbano e o êxodo rural promovem, de fato, o choque entre realidades, criando um mosaico híbrido e heterogêneo de processos e formas socioespaciais determinado pelas interações entre o rural, o agrícola e as dinâmicas urbanas encontradas em cada território. Esse cenário é característico da dinâmica urbana dos países do chamado “sul global”, onde se configuram formas e relações urbano-rurais bastante diversificadas de acordo com processos de (des)territorialização da população. Em uma perspectiva dicotômica, no entanto, na qual o urbano é hegemônico e representa o ideal da modernidade, as ruralidades e a agricultura vão sendo concebidas como resquícios, ilhas de um passado agrícola cuja tendência seria a dissolução completa com o avanço do tecido urbano, ficando relegadas à marginalização social e política (COSTA & ALMEIDA, 2012).

Todavia, como já sinalizado, conforma-se uma complexidade territorial que extrapola as perspectivas dualistas, definindo novas práticas e territorialidades relacionadas ao agrícola e ao rural que fazem parte também da dinâmica da cidade, coexistindo e conflitando com as práticas hegemônicas de uso e ocupação do solo. Nesse sentido, Coutinho e Costa (2011), assim como Bicalho (1996), buscam reforçar a ideia de que a agricultura não é algo anômalo ao urbano, persistindo na verdade como parte integrante de um processo maior de urbanização.

Coutinho e Costa (2011, p. 87) enfatizam, ainda, que a agricultura na cidade resulta de fragmentos e mistura de tempos, constituindo novos saberes e sentidos associados visto que “não é só a localização que diferencia a produção na cidade da produção no campo, pois não se trata de uma simples transposição de práticas e saberes”, mas sim, da construção de algo distinto.

A presente seção busca evidenciar que, embora haja uma ideia bastante enraizada, que remonta à emergência do capitalismo industrial, de que a agricultura não faz parte da cidade, são diversos os fatores que explicam a sua permanência, desenvolvimento e integração aos espaços urbanos. Contudo, diante de um processo histórico de desterritorialização e invisibilização, a agricultura urbana encontra-se hoje ainda bastante marginalizada na sociedade e no campo das políticas públicas. Se ainda há um imenso vazio institucional na forma de regular o rural brasileiro de modo geral, que se deve ao caráter periférico e residual historicamente atribuído a estes espaços nas estratégias do desenvolvimento brasileiro (WANDERLEY & FAVARETO, 2013), é de se imaginar como esse vazio é ainda maior quando se tratam de atividades agrícolas nos espaços urbanos.

A partir dos anos 1990, no entanto, a emergência na sociedade de debates sobre as problemáticas sociais e ambientais dos espaços urbanos representa uma ruptura na visão que se tinha sobre a agricultura nas cidades. Nas arenas social e política – na figura de grandes agências multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU) – começa a se pensar nas potencialidades da atividade agrícola para articular questões como a erradicação da fome e da pobreza ou, ainda a sustentabilidade dos assentamentos humanos nos países em desenvolvimento, inserindo-a na agenda política internacional. Assim, a próxima seção pretende esmiuçar esse processo de surgimento da agricultura urbana enquanto um conceito e enquanto objeto de intervenção nas políticas públicas.

2.2 Agricultura urbana na agenda política: abordagem histórica e conceitual

As décadas de 80 e 90 marcaram a ascensão do movimento ambientalista, através do qual se ampliou a atenção dada à questão socioambiental, produzindo mudanças políticas cuja maior expressão foi a consolidação do paradigma do desenvolvimento sustentável. Nesse período foram construídas as primeiras ações para a ampliação do reconhecimento formal do

termo agricultura urbana, incorporado ao discurso da ONU, do Banco Mundial e de outras organizações multilaterais, no âmbito de projetos focados em segurança alimentar e combate à pobreza. Uma ação notável, nesse sentido, foi a criação em conjunto, no ano de 1994, da Fundação Resource Center on Urban Agriculture and Food Security (RUAFA), com o objetivo de discutir soluções para um cenário de explosão urbana. É assim que gradualmente a AU vai se tornando pauta na agenda de políticas para alimentação e promoção de cidades sustentáveis.

Já o ano de 1996 marca a divulgação do relatório “Urban Agriculture, Food, Jobs and Sustainable Cities”, de Smit (1996), na II Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos - HABITAT II e de um capítulo dedicado à AU no relatório “The State of Food and Agriculture” lançado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, 1996). Nesses documentos há um esforço para definir a AU, identificar iniciativas e atores, compreender seus benefícios, obstáculos e riscos e para fornecer diretrizes e orientações que auxiliem a formulação de políticas e de projetos sobre o tema.

Em 2001, no âmbito da iniciativa multidisciplinar Alimentos para as Cidades, a FAO iniciou o Programa de Horticultura Urbana e Periurbana com o objetivo de colaborar com os países em desenvolvimento fornecendo ajuda aos governos e administrações municipais para otimizar as políticas e quadros institucionais, melhorar os sistemas de produção e comercialização e, desse modo, ampliar a cadeia de valor da horticultura (FAO, 2012). Dentro desse programa, a campanha Criar Cidades Mais Verdes vem produzindo múltiplos projetos de desenvolvimento em cidades de países periféricos na África e na América Latina com o intuito de promover um “desenvolvimento urbano que proporciona segurança alimentar, trabalho e renda decente, meio ambiente limpo e boa governança para todos os cidadãos” (Ibid., p. 3).

Esses são alguns exemplos que evidenciam os discursos e ações envolvidos no processo de politização de experiências de AU na política internacional. Por sua vez, foi através de organizações de caráter regional, que faziam a mediação entre instituições globais e locais, que se tornou possível a ampliação e efetivação desse processo nos territórios (ALMEIDA, 2016). Ao se tornar uma questão pública, não só os grupos sociais envolvidos com a atividade agrícola nas cidades passam a incorporar a AU como termo que define suas práticas como também são estimuladas novas iniciativas que interagem com aquelas já estabelecidas no território, trazendo à cena novos atores e tipologias de agricultura urbana, com finalidades diversas. Observa-se aí um interessante processo de politização das experiências de AU que a coloca como um campo

em construção e como um campo de disputas, a partir da articulação contínua entre dinâmicas internacionais, organizações sociais e políticas públicas (ALMEIDA, 2016).

Nesse contexto, debates conceituais surgem da necessidade de codificar e traduzir a realidade dessas experiências, seja no âmbito das lutas sociais ou da construção de políticas públicas. Compreender a AU na atualidade, nesse sentido, pressupõe considerar uma complexidade de agentes e processos que definem práticas bastante heterogêneas em diferentes contextos. Assim, a AU é um conceito dinâmico, caracterizado por abarcar um conjunto amplo de possibilidades e formas (VAN VEENHUIZEN & DANSO, 2007). Para Mougeot (2000, p. 4, tradução nossa) “a definição abrangente [de AU] deve levar a um sistema conceitual completo, a uma estrutura de compartimentos interconectados ancorados na experiência do mundo real”¹.

O autor fornece uma das definições mais difundidas na literatura científica onde são apresentadas dimensões da AU que servem como categorias de classificação e definem tipologias diversas. São estas: 1) os tipos de atividades econômicas; 2) a localização (intra ou periurbana); 3) os tipos de áreas onde é praticada; 4) a escala e o sistema de produção; 5) os produtos e sua destinação e 6) os agentes promotores. O autor também reflete sobre o que diferencia a agricultura urbana da rural, enfatizando sua integração ao sistema ecológico e econômico urbano como seu traço distintivo. Sua definição é a seguinte:

Agricultura Urbana é uma atividade localizada dentro (intraurbana) ou na periferia (periurbana) de uma cidade ou metrópole, na qual se cultiva, processa e distribui uma diversidade de produtos alimentares e não alimentares, (re) utilizando amplamente recursos humanos e materiais, produtos e serviços encontrados dentro e ao redor dessa área urbana e, por sua vez, fornecendo recursos humanos e materiais, produtos e serviços para essa área urbana². (Ibid., p. 10, tradução nossa)

Essa definição, embora evidencie de certa maneira a complexidade da AU, assume uma perspectiva mais economicista/produtivista que não abarca certas características e finalidades

¹ “[...]the overarching definition should lead us into a full conceptual system or edifice, a structure of interconnecting compartments anchored into real-world experience.”

² “Urban Agriculture is an industry located within (intraurban) or on the fringe (periurban) of a town, a city or a metropolis, which grows or raises, processes and distributes a diversity of food and non-food products, (re-) using largely human and material resources, products and services found in and around that urban area, and in turn supplying human and material resources, products and services largely to that urban area”.

que a atividade também pode assumir. Como foi apontado, o desenvolvimento da AU tem um sentido fortemente cultural e, cada vez mais, reivindicatório. Nesse sentido, a AU se constitui também como um movimento social que articula lutas diversas na disputa por um outro modelo de cidade, mobilizando ideias como direito à cidade, função social da terra, soberania alimentar, sustentabilidade urbana e de sistemas alimentares. A seguinte colocação de Mattos *et al* (2015, p. 14) traz, nesse sentido, uma outra perspectiva possível sobre a AU:

A agricultura urbana é um campo de convergências entre diversos movimentos e lutas por uma cidade justa, sustentável e construída cotidianamente pelas pessoas, buscando mitigar as dicotomias entre o rural e urbano e garantir a apropriação da cidade pela população. O movimento pela agricultura urbana demarca a centralidade da luta pela terra e pelas reformas urbana e agrária.

Assim, é possível distinguir entre iniciativas de AU com finalidades e enfoques diversos, articulando não só distintas concepções das relações urbano-rurais, mas também diferentes projetos políticos. E essa multiplicidade de sentidos se reforça no contexto em que a agricultura urbana começa a ser reconhecida politicamente, onde a consolidação da questão ambiental marca um processo de reconfiguração do jogo político, das instituições e das políticas públicas no fim do século XXI.

Para Souza (2010) a crença no crescimento econômico como a própria solução para os problemas socioambientais expõe a baixa densidade reflexiva das contribuições teóricas feitas sobre o tema do desenvolvimento sustentável do ponto de vista da ciência social. Limonad (2013, p. 137), na mesma linha, argumenta que a etiqueta “sustentável” é abrangente e promove um reforço positivo de políticas e práticas de planejamento que podem ser muito distintas, possuindo um fundo comum instrumental que contribui “para esvaziar em parte o sentido social da questão ambiental e para ocultar o caráter estratégico que o espaço social assume para a reprodução do capital na contemporaneidade”.

Nesse sentido, entende-se que as imprecisões teóricas, conceituais e ideológicas que dizem respeito tanto ao conceito de sustentabilidade quanto à agricultura urbana promovem uma grande flexibilidade argumentativa e uma multiplicação de significados associadas às iniciativas de AU, com nuances que devem ser melhor esclarecidas. Analisando o discurso político vinculado à atividade, amparado por distintas racionalidades técnicas que passam pelos campos econômico, ambiental, social e ético, Brand e Muñoz (2007, p. 52, tradução nossa) destacam alguns elementos da sua estrutura:

1) uma racionalidade composta, o que lhe dá grande flexibilidade e adaptabilidade a diferentes situações áreas urbanas, 2) a ampla e variada rede de instituições e organizações que se mobilizam o discurso e promovem sua prática, onde é substancialmente excluído o estado nacional, 3) o entusiasmo de autoridades da cidade, em parte para fácil acesso a financiamento e status conferido pela participação em redes internacionais, e 4) a dificuldade em discernir sua eficácia em termos econômico, social e ambiental, sendo todavia ainda uma área incipiente da política pública.

2.2.1 Entre projetos populares e neoliberais

O trabalho dos autores Brand e Muñoz (Ibid.) investiga a racionalidade governamental por trás do discurso e da prática da AU, argumentando que as políticas voltadas ao tema funcionam como uma tecnologia de governo associada aos processos de governança na esteira do neoliberalismo, com o intuito de implementar na sociedade uma certa racionalidade em torno das ideias de cidadania e responsabilidade social. Segundo os autores:

[...] a agricultura tem como finalidade a constituição dos cidadãos de acordo com as demandas da cidade neoliberal. Requer que participantes organizem-se (por seu próprio esforço) e adotem atitudes empreendedoras (de gestão e marketing). Pretende produzir, mesmo nas camadas sociais mais desfavorecidas, cidadãos autossuficientes e empreendedores, condição inevitável para sua inserção completa na nova cidade competitiva. (Ibid., p. 63)

McClintock (2014) traz outra contribuição na literatura sobre o tema, explorando as contradições entre diferentes projetos de AU, de caráter radical/popular, reformista e neoliberal/mercadófilo. Reconhecendo que nem todos os casos podem ser encaixados em uma única categoria, são colocadas em perspectiva pelo autor possibilidades de justaposição. Ficam em evidência processos socioespaciais que espelham as próprias contradições do sistema capitalista e que podem servir tanto para criar oportunidades para a AU como para impor obstáculos à sua expansão.

Assim, segundo McClintock, mesmo uma agricultura urbana praticada enquanto ação política fazendo oposição ao sistema agroalimentar industrial e levantando a bandeira da justiça alimentar, pode estar, indiretamente, facilitando uma lógica de reestruturação urbana neoliberal, tal qual a gentrificação. Em concordância, Tornaghi (2014) alega que muitas dinâmicas permanecem inexploradas na compreensão da inserção da AU em projetos de desenvolvimento,

tornando-se importante analisar minuciosamente como essas iniciativas podem estar, direta ou indiretamente, se tornando ferramentas ou justificativas para uma nova onda de acumulação de capital. Tal lógica se baseia em mecanismos como a privatização e a gentrificação do domínio urbano, a redução de investimentos em serviços públicos e na adoção de uma racionalidade de mercado como portador de soluções.

A AU pode se constituir, desse modo, como uma ferramenta para oferecer uma resposta técnica, consensual e “esverdeada” para as questões urbano-ambientais que não afeta significativamente as condições de desigualdade e insustentabilidade do desenvolvimento urbano (BRAND & MUÑOZ, 2007 *apud* ALMEIDA, 2016, p. 65). Os projetos de desenvolvimento poderiam servir, pelo contrário, para preencher as lacunas deixadas pelo Estado colocando a responsabilidade em indivíduos e comunidades com um discurso de empreendedorismo e autonomia, e, de outro lado, ampliar injustiças com a manutenção de um sistema alimentar orientado para o mercado que não oferece condições de escolha e acesso para a população em situação de vulnerabilidade (McCLINTOCK, 2014).

A aproximação entre os campos da AU e da agroecologia, intensificada no início dos anos 2000, promove um aprofundamento desse debate explorando os diálogos entre as relações campo-cidade e sistemas agroalimentares, alinhando-se ao campo da ecologia política. A Agroecologia se constitui tanto como um movimento político, uma prática social e uma ciência transdisciplinar e sistêmica voltada ao desenvolvimento de sistemas agroalimentares sustentáveis em todas as suas dimensões (ABA, 2015). Nesse sentido, ao interagir com a AU seus elementos conceituais

permitem conceber e perceber situações nas quais algumas agriculturas presentes nas metrópoles diferem da lógica mercantil e industrial de produção, podendo conectar a função social e o valor de uso da terra, configurar novos territórios metropolitanos e revigorar modos de vida centrados na reprodução social e ambiental (ALMEIDA & BIAZOTI, 2018).

O conceito de “agroecologia urbana” surge como uma forma de enfatizar o caráter político e radical da AU, em oposição a uma prática meramente técnica ou mercantil sem um caráter eminente político e transformador, ou, pelo contrário, com caráter conservador (ANDERSON, 2017). Para Almeida *et al* (2018) o enfoque da agroecologia urbana abre um caminho possível de transformação dos territórios urbanos no sentido de promover a transição

agroecológica da agricultura familiar convencional presente nesses territórios, e também no sentido de construir novas relações de produção e de reprodução nas metrópoles.

Entretanto, os autores afirmam que embora haja um enorme potencial no diálogo entre a Agroecologia e a AU, e que, a partir dele tenham sido visibilizadas diversas práticas agroecológicas das cidades, ainda é preciso avançar nas formulações conceituais e políticas entre esses campos, e destes com o campo da produção do espaço urbano e do planejamento para avançar na construção efetiva de uma nova área de conhecimento em torno da “agroecologia urbana”. Nesse sentido, ainda é um conceito frágil, pouco utilizado no discurso dos movimentos e praticamente inexistente no âmbito legal, onde o conceito de AU tem sido privilegiado, e por isso é o termo que vem sendo utilizado também na presente pesquisa.

Retomando o capítulo, a discussão até então desenvolvida girou em torno da consolidação da AU uma questão pública e como um conceito. Foi enfatizada a AU como criação e apropriação da cidade, como inovação social marcada por seu caráter plural e heterogêneo (ALMEIDA & BIAZOTI, 2018). Constitui-se, nesse sentido, como uma atividade dinâmica definida por sua multifuncionalidade e multidimensionalidade, dialogando direta ou indiretamente com um amplo conjunto de questões e políticas públicas urbanas e ambientais (SANTANDREU & LOVO, 2007). Também buscou-se distinguir algumas de suas tipologias abordando a questão das dimensões políticas envolvidas e das finalidades com as quais a AU é praticada.

Nesse âmbito é importante evidenciar que embora o termo agricultura remeta a uma atividade produtiva, ela envolve diversos outros aspectos e especificidades quando no espaço urbano. Do mesmo modo que os espaços rurais não são definidos apenas pela atividade agropecuária, mas por um conjunto de elementos socioculturais e territoriais que definem “ruralidades”, as atividades agrícolas nos espaços urbanos também não são apenas uma atividade produtiva, delineando-se, através dela, um novo conjunto de significados em território urbano. Como exemplo, cabe mencionar o desenvolvimento da AU como forma de promoção de saúde mental, educação ambiental e soberania alimentar, de manutenção de práticas culturais e vínculos com a terra, além do favorecimento de processos ecológicos nas cidades (permeabilização do solo, arborização e etc.) (HALDER; MENDONÇA; MONTEIRO, 2008).

Como afirmado, esse novo conjunto de significados está atrelado às novas racionalidades presentes no discurso das políticas públicas de AU e impulsiona novas formas de desenvolvimento da atividade. Estas, por sua vez, interagem com formas mais tradicionais

de agricultura que permanecem no território, definindo redes complexas de iniciativas. Assim, um ponto a destacar é que a AU não se constitui como atividade nova nas cidades, no entanto, ela vai se reconfigurando e se tornando mais complexa a partir das dinâmicas descritas neste capítulo, conforme apontado por Locatell & Azevedo (2010), Coutinho & Costa (2011) e Mattos *et al* (2015).

Em tal processo de reconfiguração da atividade ela também adquire, cada vez mais, um caráter político, no sentido de se constituir como uma das possíveis vias de transformação tanto do sistema agroalimentar – incluindo-se as relações de produção e consumo nas cidades – quanto das próprias concepções a respeito do planejamento dos espaços urbanos. A importância de politizar a AU se reforça, ainda, com a perspectiva de apropriação da atividade, seja pelo poder público ou privado em projetos conservadores voltados à “sustentabilidade urbana” como uma estratégia da *city marketing* ou para oferecer respostas consensuais e apaguadoras a problemas urbano-ambientais reduzindo as responsabilidades do Estado.

Feitas essas considerações, a pesquisa prosseguirá com a investigação de como surgem as políticas para AU especificamente no Brasil. O capítulo é introduzido com uma discussão sobre o campo da análise de políticas públicas, que apresenta parâmetros, ferramentas e debates pertinentes para empreender tal estudo de caso.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA URBANA NO BRASIL

3.1 Análise de políticas públicas: Estado, sociedade e a arquitetura das políticas

Compreender o que são e como se analisam políticas públicas é uma tarefa primordial na presente pesquisa, pois introduz algumas discussões que irão fundamentar os debates e escolhas metodológicas subsequentes. Assim, neste capítulo será feita uma discussão teórico-conceitual para trazer algumas definições, com um foco direcionado sobre as relações entre Estado e sociedade na construção de políticas sem, no entanto, esgotar o assunto por aqui.

A crescente importância das políticas públicas e do planejamento está relacionada à consolidação do modelo de Estado-nação democrático juntamente com o fortalecimento do capitalismo industrial e da urbanização a partir do século XIX, quando a intervenção estatal se torna elemento fundamental na resolução de problemas e na reestruturação do território segundo uma racionalidade de ampliação da circulação de capitais. É nesse contexto que surge, inicialmente nos Estados Unidos, a Análise de Políticas Públicas como um campo de estudos dentro da Ciência Política que busca investigar o funcionamento da ação pública e seus impactos, e cujos referenciais teóricos serão as principais bases conceituais apresentadas nesta seção.

Uma questão primordial é compreender o que define uma política pública. Embora não haja uma resposta única e fechada para esse questionamento, existem alguns consensos e visões complementares. Em uma definição bastante difundida, e que chama atenção por sua simplicidade, Thomas Dye (1984) sintetiza políticas públicas como o que os governos escolhem ou não fazer. Essa ideia traz alguns pontos interessantes: políticas públicas expressam ações e intencionalidades, ainda que não fazer nada também possa ser considerado como uma política, uma decisão. As políticas estão, desse modo, relacionadas a conjuntos de decisões em um processo contínuo cuja natureza evolutiva deve ser interrogada.

Outro ponto é a compreensão das políticas como uma expressão do poder público, evidenciando a especificidade da ação do Estado enquanto um instrumento de regulação social. Apesar disso, a própria análise de políticas públicas contribuiu para demonstrar que o Estado não deve ser reificado como um bloco autônomo e homogêneo de poder. Isto é, enquanto parte integrante da sociedade, o Estado é tanto interna quanto externamente por diferentes forças, sendo composto por múltiplos agentes com diferentes discursos e intencionalidades. Destaca-

se, sobretudo, a importância da identificação da distribuição do poder, das fronteiras e interações entre espaços e atores públicos e/ou privados nos processos de decisão (MÜLLER & SUREL, 2002).

A relação entre os atores envolvidos é, de fato, um aspecto tão central na análise de políticas públicas que se distingue como uma dimensão própria de análise, além de ter estimulado o surgimento de diferentes abordagens ao longo do tempo. Distinguir diferentes dimensões de análise das políticas significa considerar que estas são determinadas por diversos fatores de ordem psicossocial, cultural, econômica, histórico-geográfica, etc. Ou seja, não se pode tomar um elemento em particular como definidor de uma política, pelo contrário, é fundamental observar as interações entre diferentes elementos e aspectos que influenciam em um processo de tomada de decisão.

Para escrutinar algumas das dimensões presentes na análise de políticas, Müller e Surel (2002) trabalham as diferentes acepções do termo “política”. Enquanto na língua portuguesa o termo tem caráter polissêmico, na língua inglesa é estabelecida uma distinção através dos termos *polity*, *politics* e *policy*, que permitem visualizar suas diferentes acepções. *Polity* se refere à esfera política (dimensão institucional, contexto organizacional), enquanto a definição de *politics* está mais relacionada à atividade política (dimensão processual, arranjos e jogos políticos), e por fim a terceira acepção, *policy*, “designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos” (Ibid., p. 10) - constituindo-se como a política pública em si. Frey (2000) afirma que esses conceitos da ‘policy analysis’ tradicional são importantes tanto para compreender as políticas públicas quanto para estruturar estudos de casos, apesar das críticas feitas à abordagem tradicional e da necessidade de adaptação das ferramentas de análise de políticas à realidade das sociedades em desenvolvimento. O autor também ressalta a necessidade de considerar a imbricação entre essas dimensões da política, particularmente no caso de políticas setoriais novas e conflituosas.

Nesse sentido, foram sendo desenvolvidos ao longo das décadas modelos de análise que partem não só de diferentes pressupostos teóricos, mas também refletem contextos históricos marcados por profundas transformações no papel do Estado. O resultado é uma diversidade de modelos que dão ênfase e atribuem um peso diferenciado a determinadas dimensões e aspectos na análise do processo político. Dye (2010) ressalta que não existe um modelo que possa ser julgado melhor, pois cada um simplesmente focaliza um diferente elemento e que, além disso,

a maioria das políticas podem ser explicadas como uma composição de diversas teorias, e não só a partir de uma única.

Mudanças mais recentes nas relações entre Estado e sociedade, na esteira do projeto neoliberal e da globalização, entretanto, promovem transformações nas arquiteturas das políticas públicas que ensejam uma atualização dos modelos com o desenvolvimento de novas abordagens, metodologias e enfoques no campo da análise de políticas públicas (BONNAL, CAZELLA & DELGADO, 2011). É nesse sentido que as abordagens tradicionais, vinculadas tanto a ciência política de modo geral quanto aos próprios autores que “fundaram” a análise de políticas públicas, dificilmente podem ser usadas sozinhas como modelos explicativos que definem o processo de produção de políticas na atualidade, embora alguns de seus principais preceitos permaneçam intrínsecos aos novos modelos de análise (FREY; PENNA NETO; CZAJKOWSKI JR., 2005; CAPELLA & BRASIL, 2014).

As tradicionais abordagens estatista e pluralista se situam como pólos extremos no que se refere à visão do Estado e da sua relação com a sociedade, sendo entremeadas por modelos intermediários que se aproximam mais de um ou outro pólo, de acordo com o modelo proposto por Dagnino *et al* (2015, p. 71). De modo bastante amplo, pode-se dizer que na visão estatista, ou marxista, o Estado é produzido a partir da luta de classes, constituindo-se assim como um instrumento controlado pela classe dominante e compelido a agir de acordo com seus interesses. Já na visão pluralista o Estado é o produto da interação entre grupos com interesses distintos, ou seja, é definido como um espectro de grupos de pressão com poder diferenciado e difuso no processo de construção de políticas, no qual o Estado não representaria necessariamente um poder dominante.

Embora as duas visões representem uma certa verdade sobre a ação do Estado, nas últimas décadas o processo de definição de políticas públicas nos Estados modernos está mais associado a perspectiva teórica de uma “autonomia relativa” (SOUZA, 2006), noção que pretende evidenciar sua permeabilidade a influências internas e externas, as quais podem variar enormemente de acordo com o caso analisado. Essa autonomia relativa, promotora de mudanças nas arquiteturas da ação pública, está ligada à imbricação de fenômenos de ordem social, política e econômica já introduzidos alguns parágrafos atrás, observados a partir dos anos 1980: os processos de neoliberalização e globalização.

3.1.1. Redes de poder como nova ordem sociopolítica

A coroação do ideário neoliberal através de um processo de ajuste macroeconômico em nível global significou uma reconfiguração da ação do Estado em muitos países do mundo - notadamente nos latinoamericanos - com o encolhimento de suas responsabilidades sociais transferidas para a sociedade civil ou à iniciativa privada. Simultaneamente, o processo de globalização amparado por importantes inovações tecnológicas, conforma o meio-técnico-científico-informacional descrito por Milton Santos (2017). Nesse meio são impulsionadas, por sua vez, novas formas de organização socioespacial dentre as quais destacam-se as redes.

O ajuste neoliberal em consonância com a ascensão da era da informação - e no caso brasileiro em consonância também com o processo de redemocratização - significou uma fragmentação contínua do Estado e da sociedade em redes criando, com isso, uma nova ordem sociopolítica de maior complexidade (MASSARDIER, 2006). Observa-se o surgimento de novas arenas e arranjos institucionais associados ao processo de descentralização do Estado, que transfere suas responsabilidades, propiciando o aumento das interações entre indivíduos e grupos de interesse públicos e privados em torno da definição de políticas públicas. Para Frey, Penna Neto e Czajkowski Jr. (2005, p. 15) esses processos convergem para a “tendência à redução das tradicionais hierarquias administrativas e à horizontalização das relações organizacionais”.

Com isso, nas análises de políticas públicas consolida-se um enfoque cada vez maior sobre a dimensão das relações sociais entre atores múltiplos e das arenas decisórias, colocando novas ideias em perspectiva incluindo-se a noção de “redes de políticas públicas” (MASSARDIER, 2006). Essas redes – que podem ser trabalhadas sobre uma diversidade de abordagens e definições – integram um processo maior de mudança nas práticas administrativas e nas relações entre os atores sociais que trazem à tona o conceito de governança.

Essa ideia surge inicialmente no meio empresarial, designando dispositivos voltados ao aumento da capacidade de gestão e de eficiência. Posteriormente é empregada em debates na esfera política que buscavam problematizar a governabilidade das democracias no contexto dos anos 1970 e 80, emergindo diante da incapacidade das instituições públicas fragilizadas de lidarem sozinhas e de modo eficiente com os crescentes problemas socioespaciais (DALLABRIDA & BECKER, 2003; FREY, 2007). Assim, os processos de tomada de decisão passam a ser definidos, cada vez mais, por conjuntos complexos de agentes sociais, econômicos

e institucionais que integram redes de poder socioterritoriais, conceito proposto por Dallabrida e Becker (Ibid.).

A governança consiste num conjunto de práticas administrativas associadas ao aumento da racionalidade e da tecnocracia que busca ser lido como “neutro”, porém surge no âmbito de um ajuste estrutural neoliberal onde o mercado global passa a influenciar cada vez mais a ação de um Estado – cada vez mais enxugado – e conseqüentemente os próprios territórios, estabelecendo metas e diretrizes em detrimento dos interesses da coletividade. Apesar disso, Frey (2007) aponta que as novas formas de interação entre os atores sociais ligadas às práticas de governança também podem oferecer uma abertura para processos democráticos e emancipatórios, podendo-se distinguir diferentes “versões de governança”, tornada objeto de disputa, em suas palavras:

Apesar da existência de uma diferença inegável no tocante ao fundo ideológico que norteia ambas vertentes teóricas e políticas, percebe-se uma certa confluência destas abordagens para a concepção de governança, evidenciando uma tendência a uma aproximação entre os modelos gerencial e democrático-participativo, sem porém chegar a uma dissolução dos antagonismos ideológicos referentes aos objetivos estabelecidos. (Ibid., p. 4)

As teorias sobre redes de políticas públicas, de modo geral, estão frequentemente associadas a uma perspectiva mais pluralista, indo na direção contrária à ideia de que as políticas são determinadas por uma minoria hegemônica. A ideia de rede na análise de políticas públicas foi proposta inicialmente por Hugh Heclo (1978) através do conceito de “redes temáticas” (issue networks), entendidas como produto da interação entre instituições e grupos de diferentes esferas do governo e da sociedade no processo de produção de políticas.

Massardier (2006) faz algumas importantes ressalvas em torno dessa discussão, no entanto, afirmando que as redes descrevem espaços sociais menos fechados e com mais atores, embora mais fragmentados justamente por conta da ampliação do acesso a esse espaço. Além disso, o acesso continua diferenciado, permeado pelas mesmas relações de poder, o que resulta na impenetrabilidade de certos grupos e representações nos espaços de discussão e produção de políticas. Nesse contexto, segundo o autor, o Estado é ativo nas relações entre os grupos, participando ou mediando a concorrência entre interesses. Tais percepções relativizam um pouco a visão pluralista das redes sem deixar de considerá-la, evidenciando o caráter complexo da sua constituição, tal qual expresso na seguinte colocação de Massardier:

[...] a contribuição essencial dos pluralistas é abrir mais o modelo explicativo das relações grupos de interesse-governo-Estado, porque as redes são numerosas; fragmentam o Estado em tantos segmentos justapostos quantas forem as redes; dividem a sociedade em tantas “ordens locais” justapostas de elaboração de política pública quantas forem as redes de ação pública. (Ibid., p. 170 e 171)

No caso brasileiro, um ingrediente que se soma ao contexto é o processo de redemocratização que abriu espaço para as organizações sociais e modificou os marcos jurídicos e institucionais do país. A Constituição de 1988 propiciou a retomada da democracia sob novas bases, no sentido de que não se restringiu à reativação/redefinição das instituições tradicionais, viabilizando também a transição para um processo de “inclusão novos atores sociais e de surgimento de novas práticas de interlocução entre o Estado e a sociedade” (DELGADO, BONNAL & LEITE, 2007, p. 6). Esse processo, então, passa a influenciar e ser influenciado pela já mencionada tendência à organização – social e espacial – em redes.

Essas novas práticas administrativas de “governança” portanto, ao mesmo tempo em que se associam a um projeto participativo onde se aposta na possibilidade da ação conjunta para o aprofundamento democrático, também integram um contexto político-econômico onde o Estado progressivamente se isenta de seu papel de garantidor de direitos encolhendo suas responsabilidades sociais (DAGNINO, 2004). A autora classifica essa imbricação como uma “confluência perversa” entre os dois projetos. Em suas palavras:

A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. (Ibid., p. 197)

[...]

A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. A utilização dessas referências, que são comuns mas abrigam significados muito distintos, instala o que se pode chamar de crise discursiva: a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos. Nesse obscurecimento se constroem subrepticamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitados. (Ibid., p. 198)

Para a autora essa confluência também está associada à especificidade do contexto brasileiro, marcado pela existência de uma sociedade civil mais consolidada onde o projeto democrático encontra suporte significativo, fazendo pipocar experiências participativas pelo

país. Nesse sentido, a sociedade se configura como um “contendor” que, embora não hegemônico, é capaz de constituir um campo de disputa no qual o adversário é forçado a estabelecer relações de sentido e um terreno de interlocução. De outro lado, os novos movimentos sociais foram aprimorando suas estratégias de embate e envolvimento com o Estado, e nesse cenário de transformação do jogo político

[...] a postura estar “de costas para o Estado” mostrou dificuldades de sustentação, sendo substituída pela busca de mecanismos para pressionar as diferentes instituições estatais e, em decorrência, começar a participar de mesas de negociações.

Nessa direção diversos tipos e formatos de arenas – consultivas ou deliberativas – foram acionadas e/ou construídas. Assim, demandas foram feitas e refeitas, políticas desenhadas e redesenhadas, em função da particularidade das disputas de interesse que, a cada momento, se configuram, bem como da capacidade de cada um dos atores envolvidos de legitimar socialmente suas reivindicações (DELGADO, BONNAL & LEITE, 2007, p. 26)

Até aqui buscou-se, primeiramente, introduzir alguns debates e noções pertinentes ao campo de análise das políticas públicas que irão amparar as investigações e discussões desenvolvidas ao longo da presente pesquisa. Apresentar esse breve quadro evolutivo do campo de estudo, focando em algumas viradas históricas, também permitiu situar um pouco dos novos modelos e enfoques de análise de políticas vinculados ao atual cenário sociopolítico que determina as relações entre Estado e sociedade e, conseqüentemente, a ação pública. O foco, até então, foi destacar o fenômeno das redes e a dimensão da relação entre os atores sociais, trazendo algumas problematizações e aspectos contraditórios que precisam ser considerados pela pesquisa. Agora, a próxima seção tratará de identificar e discutir alguns marcos legais que dizem respeito à regulação da agricultura pelo município, isto é, o arcabouço jurídico que atua como condicionante – assim como a ordem sociopolítica vigente – para o desenvolvimento de políticas específicas para a agricultura urbana.

3.2 *Policies*: o município tem competência para legislar sobre agricultura?

A Constituição de 1988 é um marco de mudanças importantes na organização político-administrativa do país, sendo o documento que traz as determinações mais elementares a

respeito do seu ordenamento territorial. Uma mudança fundamental se refere à distribuição de competências entre os entes federativos, marcada pela descentralização administrativa associada a um forte processo de municipalização que colocou o município como ator chave em funções de planejamento e gestão de políticas públicas (BONNAL, CAZELLA & DELGADO, 2011).

No Título III, que trata da organização do Estado, estão contidos os regulamentos sobre distribuição de competências. O Art. 21, inciso XX, estabelece que a União tem a competência de estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento urbano e o Art. 22, inciso I, que cabe privativamente à ela legislar sobre direito agrário. Já no Art. 30, incisos I e VIII, que abordam as competências do município, é estabelecido que cabe a este legislar sobre assuntos de interesse local e promover “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988). Além disso, é previsto no Art. 29 que o município seja regido por uma lei orgânica, funcionando como uma espécie de constituição local que reafirma a ampliação da autonomia municipal. Assim, basicamente a Constituição determina que cabe à União legislar sobre o espaço agrário e aos municípios legislar sobre o urbano.

A União de fato estabeleceu as diretrizes de desenvolvimento urbano através da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, também conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamentou os Arts. 182 e 183 da Constituição (política urbana). A lei “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001). Primeiramente são colocadas diretrizes gerais e depois os instrumentos da política urbana, que se referem tanto a planos nacionais, regionais e metropolitanos quanto ao planejamento municipal. O Plano Diretor (PD) é apontado como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana embora ele só seja obrigatório para cidades com mais de 20000 habitantes e seja parte integrante de um complexo processo de planejamento cujos instrumentos são comumente determinados pela lei orgânica municipal (SILVA, 2010). No Art. 4, inciso III, o Estatuto enumera os instrumentos de que o município dispõe:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;

- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social; (BRASIL, 2001)

No III capítulo é detalhada a questão do Plano Diretor, que se constitui como um plano urbanístico geral cujas diretrizes devem ser incorporadas por outros instrumentos como o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias. Um aspecto que chama atenção nas suas determinações é a sinalização de uma articulação entre urbano e rural. O 2º parágrafo do Art. 40, coloca que o plano deve englobar o município “como um todo”, o que significa incluir, para além do perímetro urbano, suas áreas rurais. Com essa abrangência territorial o plano busca atender a uma das diretrizes gerais do Estatuto para ordenação do pleno desenvolvimento das funções da cidade: a “integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais” (BRASIL, 2001, Art. 2, VII).

É interessante lembrar aqui que a Constituição não alterou o disposto no Decreto-Lei nº 311 do ano de 1938, que dispõe sobre a divisão territorial brasileira ao estabelecer os critérios para a distinção entre cidades, distritos e vilas. No Art. 3º do documento, que foi uma das primeiras legislações que pretendiam unificar o ordenamento territorial do país, determina que “a sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome” (BRASIL, 1938), adotando assim um critério político-administrativo para determinar o que é urbano. Também confere ao município a autonomia de estabelecer os limites do seu perímetro urbano, ficando subentendido que o rural é tudo aquilo que fica de fora do perímetro estabelecido.

Apesar disso, segundo Medeiros, Quintans e Zimermann (2014), a determinação de englobar o município “como um todo” acabou criando um diálogo sobre essas relações nos marcos legais que não pode ser menosprezado, mas que enfrenta diversas limitações para se efetivar. Isto porque apesar de o plano diretor incluir as áreas rurais, ele não dispõe em seus institutos jurídicos e políticos de instrumentos qualificados para legislar sobre o rural e o agrícola, tendo em vista que a legislação sobre direito agrário é competência privativa da União, mantendo assim a abordagem da agricultura secundarizada ou limitada no planejamento municipal – que frequentemente tem como principal diretriz a sua urbanização.

No estudo desenvolvido pelas autoras (Ibid., 2014), que faz uma análise dos planos diretores de três municípios distintos mais de dez anos após a aprovação do Estatuto da Cidade, as mesmas argumentam que os dilemas ainda não foram resolvidos pois os municípios não possuem cultura administrativa e nem competência institucional para lidar com determinadas questões, surgindo daí inúmeros tipos de conflitos. Além disso, chamam atenção para a heterogeneidade dos municípios e para características que emergem na escala local e que acabam:

[...] dificultando generalizações e levando à necessidade de olhar a relação rural/urbano também em suas particularidades, conformando múltiplas delimitações e configurações da relação rural/urbano. As diferentes formas de ruralidade presentes nos municípios visitados evidenciam os limites dos planos diretores enquanto mecanismos de planejamento do conjunto de seu território, dado o enfoque do desenvolvimento urbano a que estão sujeitos. (Ibid., p. 138)

Barandier, Domingues e Beiroz (2019) argumentam que enquanto na política urbana se especifica o papel da União como responsável pelas diretrizes gerais e dos municípios como seus executores, na política agrícola (capítulo da Constituição regulamentado pela Lei nº 8.171/1991) as atribuições são disciplinadas de forma genérica. No Art. 187 da Constituição o município não é mencionado quando se trata dos atores que participam de sua execução. Apesar disso, está explícito no Art. 3, inciso VI da política de 1991, que trata dos objetivos, a diretriz de:

promover a descentralização da execução dos serviços públicos de apoio ao setor rural, visando a complementariedade de ações com Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, cabendo a estes assumir suas responsabilidades na execução da política agrícola, adequando os diversos instrumentos às suas necessidades e realidades (BRASIL, 1991)

De modo geral, existem poucas exceções onde se abrem brechas para uma maior integração entre as esferas de poder em relação ao assunto, como no caso do Art. 23, inciso VIII, que determina como competência comum entre União, estados e municípios “fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar” (BRASIL, 1988). Assim, torna-se claro que em diversos aspectos campo e cidade ainda continuam sendo interpretados como categorias estanques, apesar dos avanços, e que há controvérsias normativas diversas na regulação de territórios rurais e agrícolas por parte do município, abrindo margem para a criação

de pontos de atritos com determinações constitucionais relacionadas à distribuição de competências (SAULE JR. 2004; LUFT, 2010).

Tais impasses também são agravados pela descentralização político-administrativa aliada à abertura que a Constituição deu à participação e à garantia de direitos, tendo como resultado a multiplicação de políticas setoriais, instituições e espaços públicos de participação especialmente em nível municipal (DELGADO, BONNAL & LEITE, 2007). Assim, o país é marcado por uma pluralidade de fontes normativas que torna a governança ainda mais complexa na virada do século (IBGE, 2017). É necessário, entretanto, considerar a importância desse novo quadro político-institucional para a emergência de novas estratégias e concepções sobre as relações entre campo e cidade e para a consolidação de agendas políticas intersetoriais.

Esses arranjos políticos mais gerais e estruturantes irão direta ou indiretamente influenciar o próprio conjunto das políticas para AU, expressando a relação de interdependência que há entre as normas estabelecidas em diferentes níveis de poder e setores de planejamento. O que chama atenção no caso das políticas para AU é que elas são diretamente influenciadas pelos marcos legais que definem tanto o rural quanto o urbano, que pouco dialogam e se articulam e que, além disso, são compostos por normas antigas e recentes que implicam numa série de incoerências e descompassos. Há, nesse sentido, um vazio institucional e uma confusão normativa na regulação da atividade, trazendo um enorme desafio para a inserção da mesma na agenda do planejamento territorial e, por conseguinte, para a sua efetivação no território. A AU acaba ficando num limbo jurídico, excluída

das políticas federais ou estaduais de cunho rural, pois não conseguem se enquadrar em suas leituras sobre a população rural, bem como das políticas municipais, que focam exclusivamente nas demandas das áreas urbanas, enxergando aquelas áreas, muitas vezes, como bancos de terra para urbanização ou, quando protegidas, como espaços de conflito entre urbanização e meio ambiente. (CARDOSO, EMPINOTTI & TRAVASSOS, 2014, p. 10)

3.3 Trajetória e experiências concretas: ‘polities’ e ‘politics’

Foi a partir da articulação entre agências multilaterais, organizações regionais e governos locais que foram concebidas as primeiras políticas voltadas a AU no país. A cidade de Belo Horizonte foi uma das pioneiras na construção de políticas através desse modelo de

articulação política característico das estratégias de governança, com a implantação do Programa Centro de Vivência Agroecológica (CEVAE) em 1996. O programa foi criado a partir de um convênio entre a ONG Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas (REDE) e as secretarias municipais de abastecimento e meio ambiente, com apoio financeiro de um fundo criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Coutinho e Costa (2011), descrevendo a trajetória do Programa, mencionam o relato de uma pessoa que participou do processo na época, que afirma que a expressão “agricultura urbana” ainda era desconhecida, ganhando visibilidade somente a partir do final da década de 90 com a divulgação do tema na internet e com o crescente apoio financeiro das agências internacionais à projetos relacionados. Elas também comentam que o programa, que implantou quatro CEVAEs em regiões periféricas da cidade hoje perdeu importância com a passagem das gestões municipais, entretanto, foi uma grande novidade

ao criar caminhos para a inserção de práticas agrícolas nas políticas ambientais e de abastecimento por meio de um programa municipal, por ser fruto de parceria entre o poder público e a sociedade civil, e pela capacidade de articulação das ações entre diversas secretarias municipais. (Ibid., p. 89)

A capacidade de articulação entre as instituições locais, regionais e globais e o relativo sucesso de programas de AU em Belo Horizonte, fizeram da cidade uma referência, tornando-se um centro para a multiplicação de experiências e projetos. Além de também integrar o já mencionado programa da FAO Criar Cidades Mais Verdes, Coutinho e Costa mencionam que após a experiência dos CEVAEs, em 2005 a cidade também foi selecionada pela Fundação RUAF e pela articuladora regional Promoción del Desarrollo Sostenible (IPES), para desenvolver o Programa Cidade Cultivando para o Futuro – também coordenado pela ONG REDE e pela Secretaria Municipal de Políticas Urbanas. Para as autoras, sua contribuição foi ampliar as discussões sobre a viabilidade de práticas agrícolas em áreas metropolitanas e sobre a incorporação do tema no âmbito das políticas urbanas e de gestão do território.

De qualquer maneira, esses projetos ainda eram pontuais e experimentais, sendo importantes para medir sua viabilidade nos territórios e avaliar resultados e fracassos, orientando possíveis mudanças no desenho de futuros projetos. O seu desenvolvimento na cidade foi resultado, em grande medida, da existência de um tecido social pré-existente que deu suporte às iniciativas. Esse tecido foi criado a partir do fortalecimento de intercâmbios entre diversos atores ligados à agroecologia e à agricultura urbana no país a partir da organização em

redes. A já mencionada REDE, junto com a organização não-governamental (ONG) Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) foram algumas das primeiras instituições que, trabalhando com assessoria a movimentos e grupos sociais diversos, incorporaram a AU em suas agendas e iniciaram articulações políticas.

A partir da ampliação dos intercâmbios entre os grupos que compunham essas redes se originaram outras articulações que puderam ampliar, por sua vez, as interações entre experiências locais diversas no país, congregando um grande número de atores em redes. A Rede PTA (Projeto Tecnologias Alternativas), por exemplo, surgiu como um projeto dentro da FASE com o objetivo de conhecer e valorizar experiências com “tecnologias alternativas”, conceito empregado na época para descrever o que se entende hoje como tecnologias sociais ou como práticas agroecológicas. Essa rede deu origem a várias organizações no país, como a Assessoria a Projetos em Tecnologia Alternativas (AS-PTA), que funcionava como uma espécie de coordenadora da rede maior. No I Encontro Nacional de Agroecologia, realizado em 2002 no Rio de Janeiro, foram incorporados à Rede PTA novos atores e movimentos sociais (como o Movimento Sem Terra (MST) e a Via Campesina) formando a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) (informação verbal)³.

A conjugação do fortalecimento do tecido social, com o suporte das agências internacionais e, mais tarde, com a posse do governo progressista de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, tendo como carro-chefe a questão do combate à fome, culminou na viabilização de discussões mais consistentes em torno da construção de uma Política Nacional de AU. Essa discussão foi potencializada no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), entidade criada anos antes e reavivada no governo Lula em 2003 (MATTOS *et al*, 2015). Das conquistas efetivas da entidade até aquele momento, as mais notáveis tinham sido tanto a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em direção aos municípios e às próprias escolas, autonomizando a gestão do programa, quanto a articulação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) enquanto ação estruturante do Programa Fome Zero (BELIK, GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI, 2001; GARRIDO, 2015). Além disso, o CONSEA inovava no sentido de reunir representantes de diversos ministérios e membros da sociedade civil organizada num conselho deliberativo, abrindo uma brecha para uma certa horizontalização do processo político. Dessa forma, a AU se insere no

³ Entrevistado 1, AS-PTA. **Entrevista I**. [out. 2020]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2020. 1 arquivo .mp3 (66 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

campo das políticas públicas em âmbito federal ao ser incluída na agenda das políticas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional (SAN), fundamentalmente através do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome (MDS).

As discussões mobilizadas e a pressão da sociedade civil organizada resultaram no lançamento de um Programa de Agricultura Urbana pelo MDS no ano de 2004 que, no entanto, só foi levado à frente em 2007 com a realização de uma pesquisa elaborada em parceria entre a FAO e o MDS e produzida pela REDE junto com o IPES, gerando um documento base intitulado *Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção* (SANTANDREU & LOVO, 2007). A pesquisa analisou experiências em diversas regiões metropolitanas (RM) brasileiras, identificando iniciativas e marcos legais referentes à AU em onze RMs a fim de traçar diretrizes para a formulação de uma política nacional.

Depois de estabelecer alguns parâmetros teórico-conceituais, a pesquisa segue com uma caracterização das localizações das atividades, suas tipologias, agentes promotores e finalidades através de diagnósticos realizados por redes e associações locais em cada território estudado, evidenciando a heterogeneidade das práticas em cada RM. Na análise dos marcos legais, o documento faz uma distinção entre a 1) legislação de relevância casual para a AU; 2) a legislação setorial relacionada à AU e 3) a legislação específica para a AU. Em relação à legislação casual, afirma que:

[...] inclui as leis que regulamentam o uso do solo e o planejamento municipal – p.e. os planos diretores, estratégicos, o zoneamento do solo municipal, com fins cadastrais e tributários, etc. Respondem a uma visão de desenvolvimento municipal anterior ao atual desenvolvimento teórico e prático da AUP. Podem, inclusive, incluir definições favoráveis à AUP (geralmente em planos de elaboração mais recentes). Este tipo de legislação pode ser restritiva para o desenvolvimento da agricultura intra urbana entendida como uma atividade permanente e multifuncional. (Ibid., p. 44)

Apesar do nome “casual”, o próprio texto ressalta como esses marcos legais podem ser, de fato, determinantes para o desenvolvimento, ou não, das práticas de AU. Já as legislações setoriais se referem àquelas voltadas para temas transversais à AU, contendo orientações que podem facilitar seu desenvolvimento, como as políticas de SAN, economia solidária, abastecimento de alimentos ou saúde coletiva. Finalmente, as legislações específicas, muito recentes, podem conter diferentes instrumentos para o desenvolvimento da AU. O relatório

evidencia que na época, salvo poucas exceções, eram praticamente inexistentes as legislações específicas para a atividade, que encontrava amparo legal apenas em políticas setoriais, especialmente voltadas para SAN. Nesse contexto, os autores afirmam que pensar nas diretrizes de uma política nacional de AU passa pelo desafio de propor a integração de sistemas de promoção de SAN com a gestão dos espaços urbanos.

Concluiu-se, desse modo, que não existia uma política pública para AU no país, entendida como um conjunto de orientações e diretrizes gerais para promovê-la, salvo a presença de atividades e arenas institucionais dispersas e relativamente isoladas. Corroborando com esse diagnóstico o relatório evidencia como a participação do poder público é um elemento novo, visto que a maioria e as mais antigas iniciativas são aquelas desenvolvidas pela sociedade civil e que os poucos e pontuais marcos legais e institucionais existentes são conquistas políticas da luta de movimentos sociais de maior expressão.

O relatório identifica, ainda, os principais desafios e demandas da AU, sendo interessante destacar a dificuldade de acesso ao crédito através de programas federais, a necessidade de apoio logístico (ampliação da infra-estrutura e disponibilidade de insumos), além da importância da interlocução entre as diferentes instâncias de governo. Ao longo do documento são apresentadas também algumas demandas colocadas pelos atores locais, visando orientar a construção da política nacional. Dentre o conjunto de diretrizes propostas destaca-se o seguinte trecho do relato de um representante da organização AS-PTA, uma das articuladoras da pesquisa no Rio de Janeiro:

A promoção da agricultura urbana deve, portanto, valorizar as pessoas, suas experiências, seus conhecimentos e não impor lógicas externas. Deve incentivar as trocas solidárias e os espaços de interação social, resgatando as sociabilidades perdidas. Políticas de incentivo à agricultura urbana devem considerar essas diferentes funções que a agricultura nas cidades permite, não se restringindo a um olhar meramente produtivista, muito comum a projetos de maximização da produção em hortas comunitárias planejadas em gabinetes. (SANTANDREU & LOVO, 2007, p. 27)

Assim, a partir dessa pesquisa se observa um avanço nas discussões, ações e propostas no campo político, através de intercâmbios e ações conjuntas entre o Estado, na figura do MDS, as agências multilaterais e a sociedade civil, com forte representação nos CONSEAs nacional e municipais. Esse longo processo de construção descrito minuciosamente por Almeida (2016)

teve um momento de ruptura quando em 2012, o MDS passa por mudanças internas que levam à uma suspensão de investimentos e ações no campo da AU.

A decisão provocou uma reação da sociedade civil, que buscou fortalecer sua organização em espaços de intercâmbio como o Fórum Brasileiro de Soberania Alimentar e Nutricional (FBSSAN) em 2013, onde foi constituído um grupo de trabalho sobre AU, e no III Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), ocasião em que se formalizou o Coletivo Nacional de Agricultura Urbana (CNAU) (MATTOS *et al*, 2015). O CONSEA Nacional, nesse contexto, se tornou um mediador entre as organizações sociais e os setores responsáveis do governo federal e buscou pressionar os órgãos por ações concretas em prol da construção de uma política nacional. Desde então, não houve avanço significativo na constituição de um marco legal nacional específico para a AU, permanecendo a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) como o principal marco de referência para a AU (ALMEIDA, 2016).

Até hoje a legislação e os marcos institucionais referentes à AU são marcados pela falta de sistematização e pela desarticulação entre as diferentes esferas do governo, não tendo sido ainda regulamentada uma Política Nacional de Agricultura Urbana, ao passo que diversos municípios e estados vêm construindo independentemente políticas e ações específicas para o desenvolvimento de projetos em AU, traçando suas diretrizes e instrumentos.

Persiste, ainda, a falta de conhecimento sobre as dinâmicas das agriculturas nos territórios urbanos, o que frequentemente se constitui como a primeira demanda – e como uma dificuldade – encontrada pelas redes articuladoras e demais atores sociais da AU, visto que conhecer as realidades locais é o que fornece os subsídios primordiais para a construção das políticas públicas. Apesar disso, no âmbito do fortalecimento das relações entre o meio universitário e os atores sociais da AU, se avançou muito no processo de reconhecimento das práticas e dos atores da AU em todo o país a partir de trabalhos de pesquisa e de extensão.

Está em tramitação o Projeto de Lei (PL) nº 906, do ano de 2015, que institui a Política Nacional de Agricultura Urbana. Esse projeto foi criado pelo então deputado Padre João (PT-MG) e foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 2017, no entanto, está desde então parado na mesa diretora do Senado. Segundo o relato de um representante da AS-PTA, o projeto é um pouco desvinculado do que havia construído enquanto proposta anteriormente (no âmbito da parceria interinstitucional entre o MDS, a sociedade civil e a FAO), o que ele acredita que possa ter feito parte de uma estratégia para conseguir a aprovação, para depois adequá-lo no processo de regulamentação.

Ele pondera, no entanto, que o projeto tem muitos pontos interessantes e positivos. Algumas das principais ações previstas a salientar são: criação de linhas de crédito especiais para AU, acesso aos programas governamentais PAA e PNAE e a definição, junto ao município, de áreas aptas ao desenvolvimento da atividade. Nesse sentido, o projeto também determina, no Art. 3, que a AU esteja prevista nos institutos jurídicos, tributários e financeiros contidos no planejamento municipal, notadamente nos planos diretores ou nas diretrizes de uso e ocupação do solo urbano.

3.3.1. Análise panorâmica das políticas municipais atuais

Em relação ao quadro atual das políticas municipais, na publicação *Municípios agroecológicos e políticas de futuro: iniciativas municipais de apoio à agricultura familiar e à agroecologia e de promoção da segurança alimentar e nutricional*, resultado de uma pesquisa feita pela ANA em 2020, foram identificadas 42 iniciativas institucionais voltadas à promoção da agricultura urbana e periurbana no país, doze delas vigentes em capitais, notadamente do sul e sudeste do país. São elas: Palmas, São Paulo, Brasília, Porto Alegre, Belo Horizonte, João Pessoa, Florianópolis, Porto Velho, Curitiba, Teresina, Rio de Janeiro e Natal. Cabe ressaltar que os consultores que realizaram tal mapeamento não tinham o objetivo de identificar todas as políticas existentes sobre os temas no Brasil, focando em certos municípios e regiões do Brasil e trabalhando através de contribuições cidadãs.

Figura 1 – Capitais brasileiras com políticas municipais de AU até 2020



Fonte: elaborado pela autora.

Fizemos uma análise preliminar dos textos de leis municipais das capitais e de seus planos diretores, buscando identificar e relacionar alguns de seus principais aspectos e propostas. Embora a ideia de política pública como ação pública ultrapasse a legislação em si, não caberia neste trabalho o esforço de fazer uma análise minuciosa de ações públicas ligadas a AU em cada capital brasileira, que muitas vezes são efêmeras e pouco documentadas. Nesse sentido, focou-se no conteúdo das legislações municipais específicas de AU, por serem de fácil acesso e condensarem diversas propostas de ação sobre o tema, além de dialogarem com um dos principais objetos de estudo da pesquisa, que é o processo de construção da Lei Municipal nº 6.691/2019.

Da mesma maneira, como também não cabe aqui uma análise aprofundada de todas essas políticas – identificando seus antecedentes, os atores participantes, seu processo de construção e sua implementação na prática –, optamos por privilegiar uma análise que ofereça uma compreensão ampla de seu conteúdo e assim, uma base comparativa, importante para a análise posterior do município do Rio de Janeiro. É interessante observar semelhanças e

diferenças, demandas priorizadas, instrumentos utilizados, com quais temas as políticas dialogam, bem como a presença do tema no PD e em seus zoneamentos. A análise é sintetizada pelo quadro a seguir (Quadro 1):

Quadro 1 – Síntese das Políticas Municipais de Agricultura Urbana em capitais brasileiras

	Ano	Beneficiário(a)s	Espaços	Objetivos	Gestão	Instrumentos	Acesso a Programas Federais	Zoneamento PD	Ano PD
Palmas - TO - Lei 1.329/2004	2004	famílias cadastradas	propriedade do governo ou particulares (vetados espaços públicos)	SAN, renda, uso e melhoria de espaços/ambiente	não menciona	cessão de espaços, convênios	não	macrozona de ordenamento rural	2018
São Paulo - SP - Dec. 51.801/2010	2004 / 2010	agricultores familiares, microempreendedores, cooperativas/associações	áreas públicas, hortas comunitárias, institucionais, domésticas e propriedades	apoiar e incentivar produção local, agricultura comercial, organização social, renda, SAN	subprefeituras, secretaria de meio ambiente	convênios, assistência técnica, sistemas de informações	sim	zona urbana e zona rural	2015 - 2030
Distrito Federal - Lei 4.772/2012	2004/2012	pop. em situação de inseg. alimentar e vulnerabilidade, estudantes rede pública, soc. civil organizada	espaços públicos ociosos	produção de alimento, emprego, renda, meio ambiente, reciclagem, EA, SAN, uso de espaços, convívio social	não menciona	crédito, compra, certificação, insumos, assistência e pesquisa	não menciona	macrozona rural de uso controlado	2009 + lei complementar 2012
Porto Alegre - RS Lei 12.235/2017	2006 / 2017	desempregados, terceira idade	áreas públicas, terrenos de associações ou particulares	hortas comunitárias; emprego, empreendedorismo familiar, TO para idosos, ocupação de espaços	secretaria de indústria e comércio	cadastros, permissão, incentivo à compostagem	não	macrozona cidade turbarua	2010
Belo Horizonte - MG - Lei 10.255 / 2011	2011	pop. em situação de inseg. alimentar e iniciativas coletivas	não menciona	SAN, vida saudável, emprego, renda, meio ambiente, comercialização	descentralizada, participação dos beneficiários	crédito, compensação ambiental, seguro, capacitação e assistência, controle de qualidade	sim	AU como uma subcategoria de área de uso não-residencial	2019
João Pessoa - PB - Lei 12.515/2013	2013	similar BH	similar BH	similar BH	similar BH	similar BH	sim	área (integrada) rural	2009
Florianópolis - SC - Dec. 21.723/2020	2017 / 2020	agricultores familiares; pop. em vulnerabilidade, estudantes, idosos, mulheres....	áreas públicas	SAN, hortas comunitárias, comercialização, pedagogia, TO, ocupação de espaços	5 órgãos municipais, colegiado ampliado, fórum	cooperação, convênios, gestão de resíduos, certificação, insumos	não	área residencial rural	2014
Porto Velho - RO - Lei 2.426/2017	2017	famílias cadastradas	propriedade do governo ou particulares cedidos	SAN, ocupação de espaços, renda, meio ambiente	não menciona	convênios, cessão	não	macrozona rural	2008
Curitiba - PR - Lei 15.300/2018	2018	não menciona	espaços públicos e privados	SAN, qualidade de vida, democratização de espaços	não menciona	autoriza ocupação de espaços públicos e privados.	não	não possui	2015
Teresina - PI - Lei 5.242/2018	2018	pop. em situação de inseg. alimentar	espaços e imóveis públicos	similar BH	similar BH	similar BH	não	modelo territorial rural (mapeamento estratégico)	2019
Rio de Janeiro - RJ - Lei 6.691/2019	2019	pop. em situação de inseg. alimentar, famílias chefiadas por mulheres, PCTs e produtores familiares	unidades agrícolas, logradouros, terrenos e prédios públicos/particulares	produção, emprego, renda, hábitos saudáveis, comercialização, ocupação de espaços	CONSEA (colaboração e fiscalização)	crédito, seguro, educação, capacitação, certificação, zonas agrícolas, gestão de resíduos	sim	não possui	2011
Natal - RN - Lei 7.018/2020	2020	pop. em situação de inseg. alimentar, produtores familiares	imóveis públicos e particulares	similar RJ	CONSEA	similar RJ	sim	não possui	2022

Fonte: elaborado pela autora

É necessário ponderar, antes de comentar o quadro, que os textos das políticas não dizem tudo sobre elas e nem indicam como será sua implementação na prática, visto que é no processo de regulamentação e de estabelecimento do orçamento municipal, posteriores à aprovação da lei, que são feitas determinações mais específicas, tal qual as instituições que coordenarão e fiscalizarão as políticas, as fontes de recursos e o orçamento disponível, bem como as ações e metas prioritárias. Nesse sentido, algumas políticas optam pela estratégia de um conteúdo mais “cru”, sucinto, enquanto outras possuem um detalhamento maior de seus institutos jurídicos. A ordem dos municípios na tabela é cronológica, partindo da política mais antiga identificada, em Palmas (2004), até a política mais recente, o caso de Natal (2020). Algumas políticas foram revisadas, sendo substituída por decretos em anos posteriores, o que está identificado na coluna “ano”.

Palmas é uma das pioneiras no estabelecimento de uma norma específica, o Programa Municipal de AU, que basicamente regulamenta a utilização de áreas urbanas ociosas para o cultivo de espécies alimentícias e medicinais, através de parcerias interinstitucionais com a sociedade civil. Chama atenção que o programa exclui das áreas de atuação as áreas públicas especiais e de uso comum do povo (Art. 2, § 2º), limitando-se aos terrenos ociosos de propriedades do governo ou particulares. Isso porque nas discussões sobre AU no meio acadêmico e entre os atores sociais envolvidos, a questão do espaço público é frequentemente enfatizada na interlocução com os debates sobre AU e apropriação e direito à cidade, refletindo-se inclusive nas demais políticas de AU, cuja tendência é a priorização também das áreas públicas como espaços de promoção da AU, sendo contemplada em praticamente todas as legislações analisadas.

Distingue-se, de modo geral, entre dois conjuntos de leis com diferentes escopos: aquelas cuja principal normativa é a autorização e cessão de espaços públicos ou privados ociosos (como no caso de Palmas, Porto Alegre, Porto Velho e Curitiba), e aquelas outras que, além de assegurarem o direito de uso de espaços ociosos para a AU, possuem um conjunto bastante amplo de objetivos, instrumentos assegurados e ações previstas. Interessante notar também que nessas políticas mais complexas se estabelece que a utilização de espaços e imóveis públicos com AU é considerada como indutora da função social da cidade e da propriedade, contribuindo para a ordenação do pleno desenvolvimento do município.

Em relação aos beneficiários, objetivos e instrumentos das políticas, se observa uma expressiva diversidade de atores e dimensões focalizadas. Os principais beneficiários são a população em situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade social, seguidos de

produtores familiares, cooperativas e associações, mulheres, idosos e estudantes. Os objetivos das mesmas se referem principalmente à ampliação da SAN, geração de renda e emprego, ocupação e melhoria dos espaços urbanos, incluindo também questões relacionadas ao meio ambiente, a hábitos saudáveis e qualidade de vida e as dimensões terapêuticas e educativas da prática. Finalmente, em relação aos instrumentos adotados, estes variam principalmente entre cessão de espaços, convênios e cooperações, crédito, compra, certificação, pesquisa, fornecimento de insumos e assistência e gestão de resíduos orgânicos.

Há uma tendência das políticas se inspirarem umas nas outras – inclusive nas propostas de política nacional – e incluam conteúdos similares ou idênticos, apresentando uma relativa homogeneidade que acaba conformando diretrizes gerais mesmo sem a política nacional regulamentada, sendo amplamente incorporadas à medida que municípios e estados vão construindo suas políticas específicas. Aliás, é notável o próprio processo de evolução na construção das políticas de AU no país, especialmente quando se considera que até o início dos anos 2000 não havia quase nenhum marco legal específico para a atividade e no ano de 2020 foram contabilizadas 42 experiências em nível municipal, de acordo com o relatório da ANA, sem contar com as regulamentações no âmbito estadual.

Essas conquistas, na maior parte dos territórios, estão associadas às lutas e articulações promovidas pelas redes locais de AU, através da sua busca por inserção nas arenas decisórias (conselhos, audiências públicas, frentes parlamentares) com representação da sociedade civil. No contexto de um governo federal desfavorável e do desmonte das propostas nacionais e instituições públicas, o foco na construção de políticas municipais pode ser uma estratégia para continuar fortalecendo o movimento, o que vem criando um “efeito cascata” de multiplicação das mesmas pelos territórios. Isso também vem ocorrendo no caso das políticas de Agroecologia, embora já exista a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), instituída pelo Decreto nº. 7.794/2012, que, contudo, também vem sendo desmontada (informação verbal)⁴.

Agora, voltando à análise da tabela, resta traçar um paralelo entre a questão da agricultura e dos instrumentos de planejamento urbano. Isso foi feito de forma ainda bastante preliminar, através da análise dos zoneamentos dos planos diretores das doze cidades. Excluindo da análise a cidade de Natal, cujo PD está em processo de atualização, verificamos

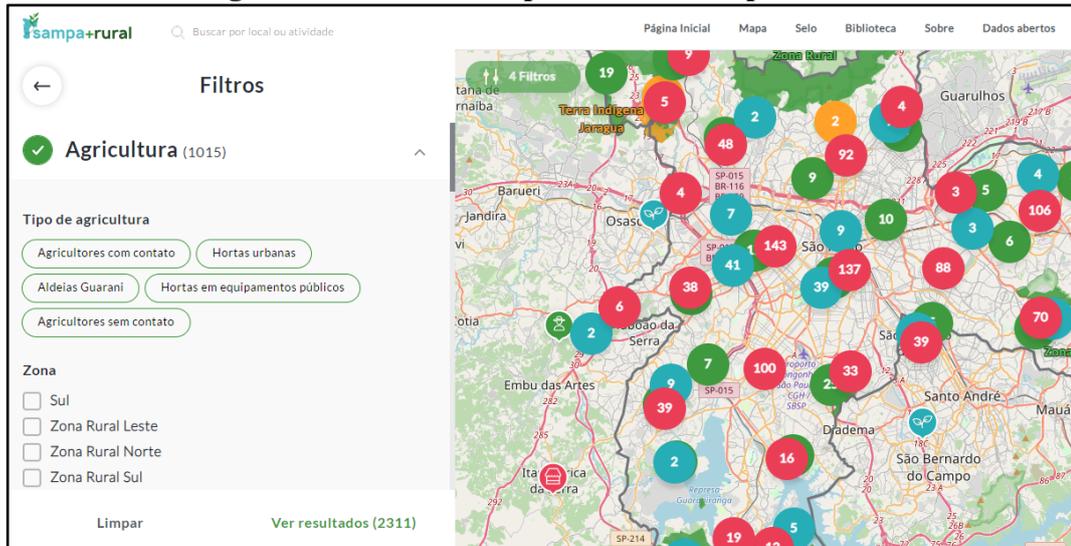
⁴ Entrevistado 1, AS-PTA. **Entrevista I**. [out. 2020]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2020. 1 arquivo .mp3 (66 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

que a maioria dos planos possui algum tipo de zona rural, podendo estar tanto fora do perímetro urbano, quando em seu interior, como é o caso de São Paulo e Porto Alegre, que conta com uma interessante tipologia de zona intitulada “macrozona cidade rurbana”. Rio de Janeiro e Curitiba são as únicas cidades analisadas que não estabelecem nenhum tipo de zona rural, agrícola ou rurbana, sendo declaradas totalmente urbanas.

O caso de São Paulo é representativo de mudanças institucionais promovidas pelas lutas dos movimentos sociais, principalmente pela dificuldade dos agricultores urbanos em acessar as políticas públicas federais de compra e crédito para a agricultura familiar (CARDOSO, EMPINOTTI & TRAVASSOS, 2014). A pressão social promoveu o retorno da zona rural no atual PD, vigente desde 2015. O PD de 2002 havia excluído do zoneamento as zonas rurais, substituídas por uma zona especial de produção agrícola que acabou dificultando o acesso às políticas federais, ao mesmo tempo em que se multiplicaram as áreas de proteção ambiental (APA).

A partir das determinações do Plano Diretor Estratégico de SP de 2014, a Secretaria Municipal de Urbanismo, em parceria com outras secretarias e órgãos municipais, criou o Projeto Ligue os Pontos, financiado pela instituição Bloomberg Philanthropies. De acordo com o site do projeto, seu objetivo é fomentar a cadeia de agricultura local utilizando a tecnologia como ferramenta de integração e coordenação das iniciativas existentes. Assim, dentro do projeto foi desenvolvido o Sampa+Rural, plataforma que busca agregar informações e mapear territórios rurais, produtos locais e agricultores da cidade. É interessante notar que o mapeamento contempla as mais diversas tipologias de agricultura, visibilizando agricultores, hortas urbanas e em equipamentos públicos, bem como as aldeias indígenas guaranis no território, como pode ser visto na Figura 2. Além do mapeamento, a plataforma também concede placas de identificação (Figura 3) que permitem conhecer mais sobre as iniciativas através da tecnologia QRCode, ampliando o reconhecimento e a legitimação destas nos territórios e nas políticas públicas.

Figura 2 – Interface da plataforma Sampa+Rural.



Fonte: Página oficial da plataforma Sampa+Rural.

Figura 3 – Placa concedida pela plataforma Sampa+Rural à horta urbana



Fonte: Página oficial do Projeto Ligue os Pontos.⁵

⁵ Disponível em: https://ligueosPontos.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/02/C%C3%B3pia-de-20210222_144559-1024x473.jpg

3.3.2. Considerações sobre efetividade e limitações das políticas

Embora todo o quadro descrito na presente seção sinalize que a AU está se tornando uma pauta importante para a política urbano-ambiental, existem controvérsias em relação à efetividade das práticas, à sua apropriação social e à sua incorporação enquanto política de Estado nos países do sul global, o que se dá em função de diversos fatores. Brand e Muñoz (2007) entendem a AU como parte da política urbana neoliberal que busca trazer uma resposta consensual e dar legitimidade às administrações públicas sem fornecer uma solução mais estrutural para a questão da pobreza e da insegurança alimentar (que seria a redistribuição da riqueza), dadas todas as suas limitações técnicas e riscos associados, bem como sua incompatibilidade com o mercado de terras urbanas.

Sánchez (2019) reflete que nos países pobres a AU tem dado soluções parciais a problemas imediatos, porém seu alcance territorial é limitado, bem como sua incidência sobre o sistema de abastecimento alimentar urbano, exercendo um papel ainda incipiente no planejamento do desenvolvimento urbano. Algumas das suas explicações para a limitação da prática da AU e para a falta de atenção dada ao tema são: o peso decisivo do modelo de produção agrícola convencional, o desconhecimento sobre seus potenciais, a falta de consciência de produtores e consumidores e o papel do capital imobiliário na valoração dos espaços de produção agrícola urbanos, entre outros.

O desconhecimento sobre a AU leva à uma falta de interesse por parte dos administradores públicos, que entendem a prática como algo residual ou em vias de extinção. Esse desconhecimento é evidente na frequente falta de dados estatísticos e geoespaciais sobre o alcance e as contribuições das diversas agriculturas desenvolvidas nos territórios urbanos, seja no nível das administrações municipais ou em esferas de governo mais amplas (SÁNCHEZ, 2004). Segundo o autor, por essa razão a caracterização da atividade contém uma forte base qualitativa, isto é, a obtenção de dados sobre as diversas dimensões da cadeia produtiva da AU – espaços, grupos sociais envolvidos, rendimentos, capacidade de armazenamento, transporte, processamento e conservação, acesso aos mercados e sistemas de preços – depende de cálculos indiretos ou de informações diretas fornecidas pelos próprios agricultores, associações e outros atores.

Tendo em vista a ausência de informações e dados sistematizados, nos âmbitos científico e político frequentemente são consideradas como AU apenas as áreas classificadas como uso agropecuário em mapeamentos de uso e ocupação do solo, desconsiderando assim

um conjunto amplo de agriculturas que não são reconhecidas nas análises geoespaciais (ARRAES & CARVALHO, 2015). Costa e Almeida (2012, p. 5) argumentam que

A carência de conhecimentos sobre a relação entre a agricultura e a cidade [...] no contexto brasileiro indica um desconhecimento e um desperdício da riqueza acumulada nos saberes, práticas e agentes da agricultura urbana e contribui para que estas experiências sejam consideradas muito frágeis, localizadas ou irrelevantes.

Diante do exposto, conclui-se que são “ainda pouco exploradas as possibilidades de utilização de instrumentos do planejamento urbano [...] com o objetivo de incorporação permanente da atividade agrícola nas cidades”, levando ao questionamento sobre quais seriam os possíveis efeitos de amplas políticas de incentivo à AU em espaços públicos (Ibid., p. 19). De todo modo, a trajetória social e política da AU no Brasil ainda é recente, e é interessante observar que houve avanços embora seja um tema ainda frágil e volátil no contexto de trocas de gestão, crises econômicas e cortes de gastos.

4 A AGRICULTURA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

4.1 Planejamento urbano e agricultura: atravessamentos e conflitos na história da cidade

Para compreender o perfil e os atuais desafios das agriculturas do Rio de Janeiro de modo aprofundado é preciso recorrer a outros elementos, como aspectos históricos e geográficos que ajudem a explicar as dinâmicas do território. Primeiramente, é preciso considerar que o Rio de Janeiro é uma cidade antiga e de importância histórica. Tendo sido capital do país até 1960, essa centralidade político-econômica histórica fez da cidade uma das mais importantes metrópoles do país. Atualmente, o Rio de Janeiro é uma cidade global, o segundo maior centro urbano do país em termos de população, e uma das maiores da América Latina, com cerca de 6,3 milhões de habitantes e uma densidade demográfica estimada em 5.265 hab/km² (IBGE, 2012). Também é núcleo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), composta atualmente por 21 municípios⁶ e uma população de aproximadamente 13 milhões de pessoas, possuindo a maior taxa de urbanização do país com 99,3% da população residindo em áreas declaradas urbanas⁷. Além disso, por sua beleza cênica e riqueza cultural conhecidas mundialmente, a cidade é um dos principais destinos turísticos internacionais do país e da América Latina.

O seu processo de ocupação foi bastante condicionado pelo relevo local acidentado e diverso, tendo como elementos estruturadores a montanha – destacando-se os Maciço da Tijuca, Pedra Branca e Mendanha –, o mar e seus ecossistemas associados: pântanos, lagoas e mangues (ABREU, 1992). Até o século XIX a cidade havia se expandido pouco para além do centro histórico, foco dos projetos de planejamento e modernização, enquanto a porção oeste da cidade se tornava o reduto da atividade agropecuária que era voltada tanto à exportação – como no caso da lavoura canieira e do café – quanto ao abastecimento alimentar interno e à subsistência. O relevo e a topografia influenciaram fortemente as atividades e aptidões agrícolas e assim, contribuíram para definir a dinâmica da ocupação da Zona Oeste e dos seus ciclos econômicos naquele período. Com o declínio dos grandes engenhos de cana que ocupavam preferencialmente as baixadas, e da atividade cafeeira que por sua vez impulsionou a ocupação

⁶ Informação da Câmara Metropolitana da RMRJ até o início de 2021.

⁷ De acordo com notícia publicada pelo site G1 em 17 de setembro de 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/09/regiao-metropolitana-do-rio-tem-maior-taxa-de-urbanizacao-do-pais.html>

das áreas montanhosas, a paisagem agrária evoluiu ao longo do século XX a partir do processo de transformação do regime de propriedade (GALVÃO [1963] 2009).

Foi estimulado um outro tipo de povoamento em que predominavam pequenos proprietários, ex-escravizados e seus descendentes, imigrantes, arrendatários, meeiros e posseiros em propriedades de pequeno e médio porte, cuja produção se baseava principalmente em hortifrutigranjeiros e cítricos, tanto para subsistência quanto para comercialização. Bernardes (1992), em trabalho publicado originalmente em 1962, aborda os principais aspectos dessa ocupação evidenciando como a paisagem cultural da atividade era influenciada pelas condições de circulação da produção das montanhas para os mercados centrais e áreas de comercialização, numa época em que o principal meio de transporte era o burro.

Prado (2012), citando estudo feito por Pimenta (2007), traz informações importantes sobre a produção agropecuária da região que na época ficou conhecida como “Sertão Carioca” por conta da sua ocupação agrícola. Os dados colocavam

[...] a região como a maior área cultivada e principal fonte de abastecimento alimentar; detentora do maior número de cabeças de gado e da maior produção de arroz e cana; a principal produtora de feijão e batata inglesa; a segunda produtora de milho, café e mandioca; e a única produtora de algodão e mamona. Da década de 1930 até os anos 1960, a Zona Oeste do Rio foi considerada a principal área agrícola de abastecimento da cidade, apesar de não atender à totalidade da demanda (PIMENTA, 2007 apud PRADO, 2012, p. 40)

A questão do abastecimento alimentar, de fato, se tornou um problema crônico que desde o período colonial só se agravou. Por volta dos anos 40 a população da cidade viveu uma grave crise alimentar – contornada efetivamente nos anos 80 – que marcou o período como o tempo das panelas vazias (GAWRYSZEWSKI, 2002; SANTOS, 2017). Segundo os autores, a ausência de uma infra-estrutura adequada para transportar e conservar os alimentos, tornando a procura muito maior que a oferta, teve uma série de consequências desastrosas como o surgimento de enormes filas e de um mercado paralelo e irregular de fornecimento que aumentou muito o custo de vida da população e a fome.

Os “intermediários” controlavam os comércios de gêneros alimentícios locais revendendo os produtos nos mercados e feiras, notadamente no Mercado Municipal da Praça XV, por um preço muito maior do que haviam adquirido dos agricultores do Sertão Carioca. Os lavradores se viam “reféns” das suas imposições, assim, junto com a população e com o apoio da imprensa, pressionaram fortemente o governo a tomar medidas contra a situação. As mobilizações levaram à criação de um considerável aparato jurídico e institucional para

controlar a atuação dos “tubarões do mercado” e o fornecimento de alimentos (SANTOS, 2017).

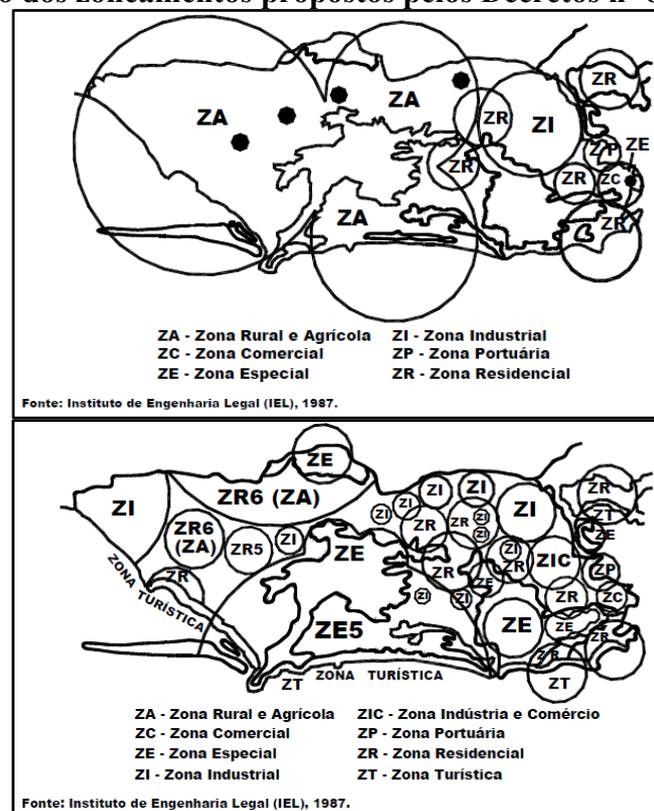
Segundo Santos, os agricultores buscavam denunciar, no entanto, que o problema dos intermediários era indissociável da questão da instabilidade da posse da terra por parte dos agricultores – questão que permanecia silenciada pelos governos. Organizações sociais de lavradores surgiam e se fortaleciam na região buscando resistir ao processo de expropriação promovido pela grilagem de terras e pela especulação imobiliária, frente à expansão urbana que se iniciava para o oeste da cidade (SANTOS, 2019). Nesse sentido, havia um nexo de problemas que contribuía para a crise agrícola do Sertão Carioca, junto com a falta de um apoio direto do governo em matéria de assistência técnica e financeira, de acesso aos mercados e, principalmente, de garantia da posse da terra dos lavradores. Pelo contrário, a tendência observada foi a de multiplicação de medidas no âmbito do planejamento urbano que prejudicavam a agricultura e facilitavam a expansão imobiliária.

Esse cenário se agravou quando a cidade perdeu seu status de capital e, depois, de cidade-estado com a fusão ao estado do Rio de Janeiro em 1975, levando ao enfraquecimento econômico do estado como um todo. Apesar disso, a cidade ainda figurava como o grande centro econômico do país (embora começando a perder a disputa para São Paulo), atraindo capitais, indústrias e um grande contingente populacional, o que acarretou num processo de rápida e precária urbanização e por conseguinte, na modificação drástica das formas de uso e ocupação do solo. Nesse sentido, o Estado foi chamado a atuar no sentido da reformulação das legislações de uso e ocupação do solo, à quem cabe “interferir no mercado de terras urbanas, estabelecendo o quê, quanto, onde e como se pode ocupar e edificar na cidade” (BORGES, 2007, p. 150).

O esgotamento imobiliário do centro histórico e da zona sul redefiniram as estratégias do setor junto aos órgãos de planejamento da cidade, consolidando jurídica e institucionalmente a frente de urbanização em direção à zona oeste da cidade. O projeto de criação dessa nova centralidade foi viabilizado por um amplo investimento em infra-estrutura, notadamente na malha viária (Auto-estrada Lagoa-Barra, Elevado e Túnel do Joá) e por uma legislação de uso e ocupação do solo bastante permissiva (Ibid.). Um fenômeno marcante foi a consolidação do Plano-Piloto de Urbanização e Zoneamento para a baixada de Jacarepaguá em 1969, idealizado pelo arquiteto Lúcio Costa, um robusto projeto urbanístico que elevou o processo de construção dessa nova centralidade a um outro patamar.

Também foi sintomático das mudanças nas lógicas de ocupação da cidade pelo capital, a sub-representação das áreas rurais nos zoneamentos instituídos principalmente a partir dos anos 1970. Se desde os primeiros Códigos de Posturas Urbanas, no século XIX, as normas de zoneamento estabeleciam a região do Sertão Carioca como Zona Rural ou Agrícola, a partir de 1970, notadamente com a aprovação do Decreto nº 322/1976, a região passou a ser designada como Zona Oeste e a ter novas funções atribuídas, como os usos residencial e industrial (BORGES, 2007; SANTOS, 2017). Embora o uso agropecuário e outros usos associados ainda fossem permitidos (Art. 23 do referido decreto), a redefinição da região evidenciava o processo em curso de viabilização da sua valorização imobiliária, no qual a manutenção de áreas agrícolas servia como reserva de terras para a especulação. A Figura 4, presente no trabalho de Borges (2007), apresenta na primeira imagem o zoneamento do Decreto nº 6.000 de 1937, que vigorou até os anos 60, e na segunda imagem, um mapa que mostra a evolução entre esse zoneamento e o que foi estabelecido posteriormente pelo Decreto nº 322/1976. É possível ver onde eram estabelecidas as Zonas Agrícolas (ZA) e onde se estabeleceram novos usos mais tarde:

Figura 4 – Evolução dos zoneamentos propostos pelos Decretos nº 6.000/1937 e 322/1976



Fonte: BORGES, 2007

É interessante notar que o deslocamento da centralidade para a Zona Oeste, principalmente no âmbito do projeto de Lúcio Costa, foi um projeto de caráter bastante elitista não só por suas normas urbanísticas e investimentos voltados à implantação de condomínios fechados majoritariamente na Barra da Tijuca, mas também foi estratégica para as elites no sentido de realocação das indústrias e da população pobre nas periferias da cidade, em áreas como Santa Cruz, Campo Grande e Bangu (BORGES, 2007; PRADO, 2012). Na figura acima é possível ver, por exemplo, que enquanto a região da Barra da Tijuca se torna Zona Especial (ZE5) – indicando que sua utilização deveria ser disciplinada pelas instruções normativas do Plano Piloto da Baixada de Jacarepaguá (Art. 194, Decreto 3046/1981) –, Santa Cruz passa a ser Zona Industrial (ZI) e Campo Grande e Bangu se tornam tanto Zona Industrial quanto Residencial (ZR5, ZR6). Assim, a população removida de favelas nas áreas privilegiadas, bem como o contingente de migrantes que aportava na cidade, eram impelidos a ocupar a Zona Oeste e os subúrbios, seja nos grandes conjuntos habitacionais e loteamentos construídos pelo governo (que deram origem, por exemplo, aos bairros de Cidade de Deus, Gardênia Azul e Curicica), seja em loteamentos irregulares ou em outras favelas, marcando um intenso processo de segregação socioespacial (SANTOS, 2017; LIMA *et al*, 2019). Além disso, o estímulo à ocupação pelas indústrias também significou a colocação da Zona Oeste como uma zona de sacrifício ambiental.

Toda essa dinâmica culminou na intensificação do processo de desruralização da cidade, também testemunhado no âmbito da recém-criada Região Metropolitana (em 1973) e do estado como um todo (BICALHO, 1992; ALENTEJANO, 2005). Bicalho (1992) mostra, através de dados do IBGE, que entre os anos 1960 (quando os estabelecimentos rurais alcançaram sua área máxima) e 1980, as áreas de uso agrícola do município tiveram uma redução de mais de 65%, passando de 44.035 ha para 14.918 ha.

A autora destaca a perda geral de área agrícola ao longo dos anos 80 e 90, com a redução, principalmente, do número de grandes propriedades (que se tornaram as mais interessantes para os objetivos do setor imobiliário), acompanhada de um aumento da participação relativa da pequena e média propriedades, majoritariamente organizadas em torno do trabalho familiar e marcadas pela intensificação da lavoura temporária e da horticultura. Um outro aspecto levantado é o processo de capitalização rural que indica transformações tanto nos sistemas produtivos (uso de insumos e escala de produção) quanto de trabalho (relação entre trabalho familiar e proletarização rural). Surgem assim diversas tendências e atores que formam um

mosaico de realidades produtivas em ambientes que variam entre a degeneração, a adaptação e o desenvolvimento agrícola.

O processo de desruralização demarca um processo de “substituição de práticas espaciais arraigadas territorialmente, produtoras de territorialidades, por empreendimentos que utilizam o potencial cênico da natureza como elemento de valorização do setor imobiliário”, modificando, ainda, as práticas alimentares locais (MARTINS & MONTEZUMA, 2017, p. 1). As mudanças nas formas locais de produção e consumo de alimentos, na verdade, integravam um processo maior de transformação do sistema agroalimentar na esteira da “revolução verde”, da globalização e da consolidação de um “modo de vida urbano” que modificou os hábitos alimentares da população. Tal qual proposto por McMichael (2014), a década de 80 foi marcada pela definição de um novo regime alimentar corporativo e global que transformou substancialmente as cadeias de abastecimento, nas quais supermercados e empresas transnacionais se tornaram atores chave (BEZERRA, 2020). O processo de supermercadização, que se fortaleceu no Brasil um pouco mais tarde, nos anos 1990 e 2000, conseguiu piorar a já péssima condição de acesso da pequena agricultura aos mercados, além de trazer implicações diversas para as dinâmicas culturais e socioespaciais relativas à alimentação:

A subordinação dos alimentos ao mercado autorregulado envolve o desligamento das relações econômicas da região e das pessoas. Cada passo da cadeia alimentar e sua complexidade promovem uma forte separação da produção e do consumo de uma comunidade (TRICHES & SCHNEIDER, 2014, p. 63).

Tudo o que foi descrito mostra como a história da agricultura carioca é marcada por lutas e conflitos que surgem com a evolução das dinâmicas da urbanização. O processo de redemocratização do país e todas as mudanças político-institucionais decorrentes que vêm sendo abordadas ao longo deste trabalho, no entanto, propiciam a reconfiguração das formas de enfrentamento entre o Estado e os grupos sociais envolvidos a partir dos anos 90. E claro, a emergência da agricultura urbana como questão pública também é um fator determinante para esse processo de reconfiguração tanto das lutas quanto das representações sociais sobre a agricultura na cidade.

A discussão promovida até agora buscou contextualizar a evolução das relações entre a agricultura da cidade e o planejamento, apresentando os espaços onde ela tradicionalmente se desenvolve, os grupos sociais que historicamente estão envolvidos com ela e os antecedentes que delinearam os principais desafios à manutenção da agricultura no território na atualidade.

Isto é, foi feita uma discussão voltada para compreender “de onde viemos” e começar a entender “onde estamos”.

4.2 A construção de um território-rede e de uma agenda política local

Historicamente a questão fundiária foi uma grande incentivadora da organização dos pequenos agricultores do Sertão Carioca, através de iniciativas como a criação de associações, cooperativas, caixas beneficentes, sindicatos e ligas camponesas que datam do início do século XX, conforme detalhado por Santos (2019). O autor aponta que no entanto havia muitos entraves e obstáculos jurídico-institucionais para essa organização, além de um ambiente político bastante desfavorável às pautas abraçadas pela esquerda⁸, taxadas como subversivas, a exemplo da questão dos lavradores. O aparato estatal atuava, de fato, para desorganizar os lavradores, incentivando predominantemente iniciativas patronais ou despolitizadas.

Esse quadro só tem perspectiva de mudança com a conjugação dos diversos fenômenos que vêm sendo abordados ao longo do trabalho: a promulgação da Constituição de 1988, a tendência de organização em redes e a consolidação da governança e, concomitantemente, a construção da agricultura urbana como uma questão pública no bojo de debates internacionais sobre problemáticas urbanas e pobreza. É nessa confluência que se assistiram as também já mencionadas iniciativas pioneiras no âmbito da construção de políticas para AU, a partir da parceria entre organizações locais consolidadas nos territórios e agências multilaterais – como foi o caso dos CEVAEs em Belo Horizonte – que foram estimulando o diálogo entre experiências e, assim, a formação de redes.

No caso do Rio de Janeiro observamos uma dinâmica semelhante de incorporação de novos atores, notadamente organizações não-governamentais, técnicas e científicas, às lutas pela agricultura na cidade. Esses atores tiveram um importante papel de facilitadores da articulação de experiências e iniciativas locais de AU, estratégia que contribuiu para a restauração da força política dos agricultores sob a bandeira da agricultura e da agroecologia urbanas. Isto é, foram estimulados intercâmbios que possibilitaram não só visibilizar e

⁸ Notadamente o Partido Comunista Brasileiro (PCB) através das Ligas Camponesas (SANTOS, 2019)

compartilhar saberes nos territórios, mas também identificar e debater os problemas e pautas comuns pensando coletivamente em propostas e estratégias de resistência⁹. Emergiu, nesse contexto, um processo de mobilização e ressignificação das práticas agrícolas em torno das propostas da agroecologia e da agricultura urbana, bem como o fortalecimento da organização dos agricultores e agricultoras através da recriação de associações e da sua inserção nas arenas sociais de decisão política (FERNANDEZ, 2016). Para Baptista, Formoso e Silva (2020) a agroecologia tipifica um sistema sêmico que valoriza subjetividades e simbolismos próprios das territorialidades estabelecidas pelas agriculturas, nesse sentido, a prática de comunicação entre as experiências vai trazendo aprendizados sobre o território, ao mesmo tempo em que o constrói.

Um exemplo pioneiro dessa dinâmica de articulação é o Programa de Agricultura Urbana criado no Rio de Janeiro pela AS-PTA no ano de 1999, resultado da emergência das discussões sobre as relações urbano-rurais no âmbito das organizações sociais ligadas à agricultura e à agroecologia. Partindo de um exercício de reconhecimento das agriculturas da cidade, foram feitos mapeamentos e diagnósticos participativos em algumas comunidades de baixa renda na zona oeste, que mostraram uma importante agrobiodiversidade e numerosos significados associados à agricultura praticada nos quintais, evidenciando a existência de um importante patrimônio agroalimentar até então desconhecido pelo poder público (MONTEIRO & MENDONÇA, 2007). Segundo os autores, o programa tem como principais ações a realização de encontros de formação, mutirões, seminários, visitas de intercâmbio entre moradores, assim como a construção de fichas de experiências.

As crescentes articulações em torno das questões da agricultura carioca vão se fortalecendo na região do Maciço da Pedra Branca e nos seus arredores por conta da consolidação de uma série de conflitos territoriais, ligados tanto ao processo de expansão imobiliária quanto às restrições impostas com a criação da unidade de conservação do Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB), em 1974. Esses conflitos se agravam com a escalada da cidade como sede de megaeventos esportivos, tendo a zona oeste como foco de investimentos e projetos de expansão urbana ao longo dos anos 2000. Falando sobre as formas de ocupação no entorno da linha altimétrica que delimita o Parque, a “cota 100”, Baptista, Formoso & Silva (2020, p. 129) sintetizam bem as contradições que marcam a dinâmica territorial:

⁹ Conforme relatado em entrevista por um representante da AS-PTA.

A “cota 100” estabelece uma linha mítica divisória entre uma ideia de conservação integral e uma permissividade absoluta. De um lado pode tudo e de outro se restringe tudo em nome de uma preservação ambiental paradoxal para a região que se encontra no vetor de crescimento de uma cidade sujeita ao choque de capital e aos megaeventos.

Assim, tem início uma aproximação de organizações técnicas, científicas e não-governamentais com associações de agricultores locais e organizações já consolidadas na Pedra Branca. O Profito, por exemplo, foi um projeto que surgiu em 2006 a partir de parcerias entre a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), a Associação dos Lavradores e Criadores de Jacarepaguá (ALCRI), criada em 1986 e refundada em 1998 e a Associação de Agricultores Orgânicos da Pedra Branca (Agroprata), criada em 2003, bem como com as comunidades quilombolas (reconhecidas oficialmente só em 2014) do Camorim e Cafundá Astrogilda (BAPTISTA, 2014). Com o objetivo inicial de valorizar o cultivo de plantas medicinais e gerar renda para as comunidades da Pedra Branca, o projeto acabou se deparando com uma série de entraves jurídico-institucionais enfrentados pelos agricultores – causa e ao mesmo tempo consequência da sua invisibilidade política – que acabaram reorientando algumas das suas ações. Essa articulação estimulou, por exemplo, a criação da Associação dos Agricultores Orgânicos de Vargem Grande (AGROVARGEM), em 2007, tendo em vista a forte coesão social de um grupo de agricultores e comunitários da região do Maciço conhecida como Alto Mucuíba (Ibid.)

Uma rede sociotécnica foi se conformando no Maciço da Pedra Branca e estreitando o diálogo com outras redes e organizações ligadas à agroecologia e à AU na cidade, como a AS-PTA, buscando ampliar as discussões sobre os entraves existentes e soluções possíveis. Nesse movimento houve um esforço conjunto para criar uma rede mais complexa para articular as questões da AU da cidade. São exemplos de organizações que também integraram esse movimento: a iniciativa Verdejar Socioambiental, criada em 1997 no complexo de favelas do Alemão com o objetivo de recuperar e preservar, através da agroecologia, a Serra da Misericórdia – uma das últimas áreas de Mata Atlântica da Zona Norte e a Rede Ecológica, fundada em 2001 com a proposta de aproximar produtores e consumidores através de uma rede de compras coletivas diretas de pequenos agricultores (LIMA *et al*, 2019).

Assim, no II Encontro de Agricultura e Saúde na Cidade, em 2009, a Rede Carioca de Agricultura Urbana (Rede CAU) começou a ser construída e foi incorporando cada vez mais

parceiros e organizações¹⁰. Através dos exemplos de iniciativas que participaram desse processo, fica nítido como a Rede CAU abarca diversos grupos, territórios e discursos como a questão do meio ambiente, das favelas, a agricultura dos quintais e das lavouras, a questão da agroecologia na cidade, da SAN, do consumo ético e agroecológico, abordando também fortemente a questão do território e do direito à cidade.

Cabe lembrar que é nesse período que estão se fortalecendo nacionalmente as políticas ligadas à fome e à SAN, agenda política na qual a AU e a agroecologia começam a ser inseridas. A pesquisa realizada pelo MDS junto à FAO em 2007, por exemplo, ilustra bem esse processo. Ou seja, a partir do fortalecimento das políticas de SAN vai se ampliando a legitimidade da AU no território e como tema de políticas públicas, num processo de articulação onde paulatinamente vão sendo incorporadas, no âmbito das redes de AU, novas reivindicações e discursos das agriculturas da cidade.

Experiências que extrapolam os limites do território da cidade também começam a se articular mais intensamente, ampliando diálogos e intercâmbios no nível estadual, metropolitano e nacional. A Articulação de Agroecologia do Estado do Rio de Janeiro (AARJ), criada em 2005, é um exemplo de organização que se articula no nível estadual, assim como a ANA em nível nacional. A seguinte fala do Entrevistado 1, representante da AS-PTA, sintetiza bem todo esse processo:

Essa costura começou a ser feita, e deu origem à Rede CAU. Faz parte da natureza do nosso trabalho constituir redes. Porque a nossa leitura de aprendizado é uma leitura de aprender com as experiências, não uma leitura de chamar alguém de fora pra ensinar... De ler as experiências e ver o que uma pode ensinar para a outra, então a gente foi fazendo essas costuras. E aí, voltando lá na origem da AS-PTA, o projeto era para resgatar iniciativas de contraposição ao modelo de desenvolvimento. Mas se contrapõe ao modelo de desenvolvimento como? Experimentando e fazendo, mas não só isso, também articulando de modo que você tenha força política dentro de um território maior... nação, país. (informação verbal)¹¹

¹⁰ Lima et al (2019) mencionam por exemplo a ONG Roda Viva, a Cooperativa de Agricultura Familiar de Produtos Orgânicos (UNIVERDE), a Cooperativa dos Produtores de Magé (COPAGÉ), o Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS), Mulheres de Pedra, Fundação Angélica Goulart, C.E.M (Centro de Educação Multicultural) e o CRAS Cecília Meirelles e a própria Articulação de Agroecologia do Estado do Rio de Janeiro (AARJ).

¹¹ Entrevistado 1, AS-PTA. **Entrevista I**. [out. 2020]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2020. 1 arquivo .mp3 (66 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

Fernandez e Baptista (2014, p. 4) utilizam a ideia de territórios-rede, conceito proposto por Haesbaert (2004), para caracterizar a dinâmica de articulação entre os atores e territórios da AU e da agroecologia em diferentes escalas. Segundo elas:

Os territórios se constroem permanentemente por meio de malhas, tessituras e nós e por meio de fronteiras, limites, pertencimentos. Por isso, são, ao mesmo tempo, formados por fluxos e fixidez. A ideia portanto de territórios-rede que se constituem a partir de múltiplas escalas e que estão conectados a diferentes áreas, a fluxos globais e estruturas políticas e de poder é uma perspectiva que permite entender os territórios de forma mais integradora e elaborada, porque rompe com a dicotomia entre território (como pertencimento, enraizamento) e rede (como desterritorialização apenas).

A construção desse território-rede foi ampliando a capacidade de mobilização social e política em diversas frentes de atuação, buscando visibilizar e fortalecer as experiências de AU nos seus territórios. Uma das ações que cabe destacar foi a conquista das primeiras Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAP) para agricultores da Pedra Branca em 2012, documento importante para o reconhecimento dos agricultores e necessário para o acesso à políticas públicas federais como o PAA e o PNAE. Embora a localização em área urbana não seja um impedimento explícito, a inexistência de área agrícola no município e as representações sobre o urbano se materializam como “critérios específicos de julgamento sobre a possível concessão ou não para a DAP” (FERNANDEZ & FILHO, 2019, p. 150), que acaba dependendo da interpretação dos agentes públicos responsáveis. Além de não estar em área agrícola, outro aspecto conflitivo é a questão de estar no interior de uma unidade de conservação (UC). Tal conquista possibilitou a primeira venda direta para o Colégio Estadual Teófilo Moreira da Costa, no bairro de Vargem Grande, através do PNAE, depois de sete anos lutando pelo acesso ao documento.

A ampliação dos canais de comercialização com o surgimento de novas feiras orgânicas e agroecológicas pela cidade é outro aspecto notável, especialmente com a criação do Circuito Carioca de Feiras Orgânicas (CCFO) pela Prefeitura. Nesse sentido, a criação do Sistema Participativo de Garantia (SPG) da Rede CAU em 2013, certificado pela Associação de Agricultores Biológicos do Estado do Rio de Janeiro (ABIO) foi fundamental, pois criou condições para a participação de mais associações e agricultores às feiras orgânicas. Feiras essas que além de se constituírem como mercados são espaços valorizados pelos agricultores como “lugar de construção do conhecimento, como lugar de comunicação e trocas simbólicas” (BAPTISTA, 2014, p. 22). Em relação aos canais de comercialização, a AS-PTA conseguiu,

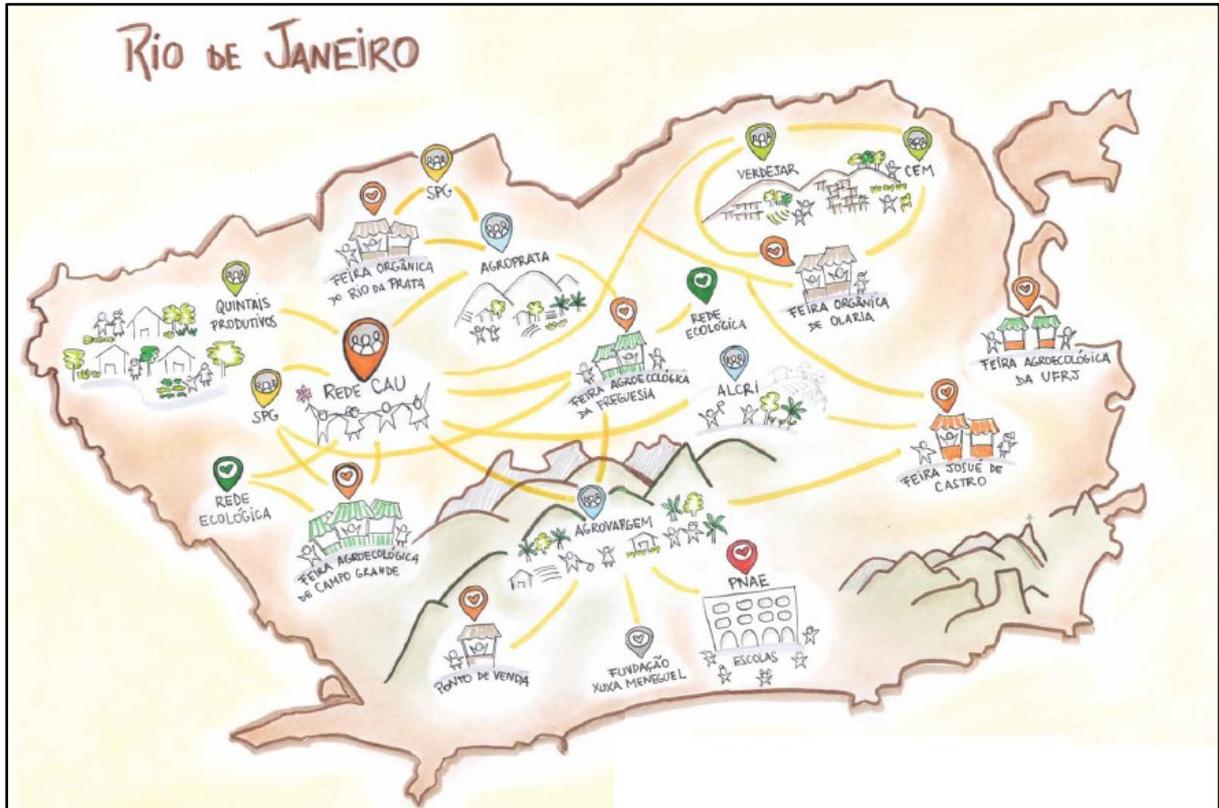
ainda, o patrocínio da Petrobrás para os projetos Semeando Agroecologia em 2011 e Alimentos Saudáveis nos Mercados Locais, em 2013, que tinham como foco a ampliação de feiras e espaços de comercialização agroecológicos no âmbito da região metropolitana. Assim, segundo a Entrevistada 2, representante da Rede CAU:

Essa expressão econômica de todas essas ações vai conferir visibilidade para a Rede CAU e conseguinte para a agricultura urbana, eu acho que é uma das conquistas importantes da agricultura urbana no Rio de Janeiro. O que serviu para legitimar a política foi a expressão econômica desses mercados, que não se dá só por uma agricultura de quintal, comunitária, né, digamos assim. (informação verbal)¹²

Dentro do segundo projeto mencionado, o Alimentos Saudáveis nos Mercados Locais, foi criada a campanha Produtos da Gente, com o objetivo de aproximar produtores familiares e consumidores, bem como valorizar e visibilizar a produção agroecológica, os modos de vida e territórios dos agricultores. Uma das realizações da campanha foi a produção de cartilhas que apresentam alimentos locais através de um olhar histórico, cultural e nutricional, além de um catálogo intitulado “Territórios da Agricultura Familiar na Região Metropolitana do Rio de Janeiro”. Como sugere o título, a publicação se traduz como um esforço do projeto de identificar e reconhecer os espaços da agricultura carioca, o que é feito, inclusive, com o auxílio de um trabalho de facilitação gráfica para representar o território-rede da AU (Figura 5).

¹² Entrevistada 2, Rede CAU. **Entrevista II**. [dez. 2020]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2020. 1 arquivo .mp3 (50 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

Figura 5 – Representação gráfica dos territórios da agricultura familiar no Rio de Janeiro



Fonte: AS-PTA, 2015

Junto com outra estratégia crucial ampliada ao longo dos anos, que foi conseguir representação em arenas públicas e levar sua agenda política para ser discutida em diferentes espaços institucionais, todas as ações descritas fazem desse território-rede uma rede de política pública. Isto é, a inserção do movimento nos espaços públicos de comunicação e decisão, como conselhos, comitês gestores, audiências públicas e frentes parlamentares, possibilitou começar um diálogo mais consistente com o Estado a respeito de políticas públicas para a AU.

Assim, neste capítulo foi identificado que os principais temas que começaram a fundamentar a luta social da agricultura urbana por políticas públicas foram os direitos dos agricultores familiares, com raízes na luta camponesa, e a questão da segurança e da soberania alimentar, impulsionada pelo fortalecimento das políticas de combate à fome e desnutrição. O próximo capítulo busca se aprofundar na caracterização da agricultura do município através de uma leitura socioterritorial que permitirá identificar melhor os territórios, atores, demandas e pautas políticas das diversas agriculturas da cidade do Rio de Janeiro.

4.3 Territórios e tipologias de agricultura na atualidade

Conforme vem sendo discutido, a metropolização não faz a agricultura desaparecer por completo, a interação entre o urbano e o rural é na verdade um fenômeno complexo que dá origem a espaços interativos onde se mantém atividades dotadas de especificidades (BICALHO, 1996). Ou seja, configura-se um mosaico bastante heterogêneo de práticas de agricultura, que são agriculturas propriamente *das* cidades, isto é, são elementos que integram o espaço urbano, tal qual reforçam Almeida & Biazoti (2018). Isso se reflete no esforço dos diagnósticos que foram feitos para construção da política nacional de AU, como o relatório de Santandreu & Lovo (2007), para identificar as diversas tipologias de agricultura que poderiam ser abarcadas pelo conceito.

No Rio de Janeiro, tendo em vista todas as dinâmicas socioespaciais que vêm sendo descritas, a agricultura acaba sendo varrida das regiões de baixada e passa a resistir majoritariamente nas áreas montanhosas, onde a penetração do capital imobiliário é dificultada, seja pela questão da infra-estrutura, seja pelas crescentes medidas de proteção ambiental estabelecidas para os remanescentes florestais da cidade a partir dos anos 70 e 80, na esteira da ambientalização das questões urbanas. A instituição de áreas de proteção ambiental, no entanto, traz uma série de implicações para os grupos sociais que habitam esses espaços, afetando sobremaneira suas dinâmicas socioespaciais e as representações sociais que se tem desses grupos. É o caso dos remanescentes agrícolas do antigo Sertão Carioca na Zona Oeste, marcadamente na área do PEPB e nos seus arredores, onde se concentram pequenas propriedades baseadas na agricultura familiar.

Os quintais e outros tipos de espaços domésticos também se tornaram um dos lócus mais importantes de resistência da agricultura na cidade, voltada principalmente ao autoconsumo ou às trocas. Baseados em estratégias de maximização do aproveitamento de pequenos espaços, os “quintais produtivos” concentram uma notável agrobiodiversidade (MONTEIRO *et al*, 2005) e:

[...] cumprem papel fundamental como espaço produtivo familiar e/ou coletivo, como uma unidade integradora da paisagem, reserva de biodiversidade e como o espaço das sociabilidades guardiãs de técnicas tradicionais de cultivo, ao mesmo tempo em que figuram como “estoque de terreno” para o avanço da fronteira produtiva calcada no setor imobiliário. (MARTINS & MONTEZUMA, 2017, p. 1).

Um outro reduto histórico da atividade agrícola são as favelas, onde se constitui tanto como uma prática cotidiana da população quanto como uma “ação política”. Isto é, crescem projetos e iniciativas autônomas ou coletivas que refletem uma dinâmica de ambientalização das lutas sociais (ACSELRAD, 2010) em contexto de disputas de significados, em função da deslegitimação de práticas da população favelada, frequentemente representada como promotora de degradação e risco ambientais.

A pluralidade que marca as favelas cariocas se relaciona a processos de formação bastante diversificados. Sejam elas formadas a partir dos antigos quilombos e dos processos de destruição dos cortiços ou, mais recentemente, a partir da intensa migração inter-regional, as favelas acabam se constituindo como “territorializações urbanas de múltiplas resistências populares”, carregando em si trajetórias de grupos sociais de todo o Brasil marcados pela ruralidade (CAMPOS, 2005; BARTHOLL, 2015, p. 180). Indo na linha da discussão proposta por Bartholl (2015), a agricultura se configura, nesse sentido, como uma prática de resistência no processo de territorialização da população favelada, que corresponde, atualmente a cerca de 20% da população total da cidade.

Outra forma de agricultura intra-urbana que vem ganhando espaço no território é aquela desenvolvida em espaços como praças, largos, canteiros de rodovias, canteiros e terrenos subutilizados, condomínios, shoppings e espaços institucionais, geralmente de caráter comunitário, sendo desenvolvidas por indivíduos, coletivos e organizações diversos. Esse tipo de agricultura muitas vezes se constitui como uma efemeridade, pois depende de uma determinada logística e de dinâmicas de articulação entre indivíduos e grupos, e pode também depender de equipamentos e insumos externos. Além disso, são territorialmente frágeis no sentido de que podem não só sofrer com ataques, retaliações e prejuízos materiais a partir de intervenções de outros indivíduos que acessam o espaço público, mas também por conta de determinações do Estado ou de empresas privadas que possam vir a ter o controle sobre os espaços.

Assim, há, de um lado, uma agricultura localizada em áreas de urbanização mais adensada (intra-urbana), ocupando espaços reduzidos como quintais, praças, canteiros, equipamentos públicos, terrenos baldios e etc. De outro lado, há uma outra agricultura desenvolvida em espaços de paisagem rural, que ocupa áreas maiores em espaços menos adensados e urbanizados, majoritariamente nas proximidades ou nas encostas dos maciços da cidade. Embora estas agriculturas se diferenciem geográfica e economicamente, pelo tipo de produção e em seus objetivos, como o município do Rio de Janeiro é considerado totalmente

urbano, todas essas formas de agricultura estão sendo chamadas de agricultura urbana na presente pesquisa. Apesar disso, é fundamental considerar suas diferentes características e demandas na análise das políticas públicas para AU.

4.3.1 Dados geográficos e socioeconômicos

Existe ainda uma enorme dificuldade para identificar, caracterizar e mensurar a agricultura no território municipal, seja por falta de vontade política e investimento, seja pela ausência de instrumentos jurídico-institucionais e respaldo legal para as atividades. Há uma falha histórica do município em ampliar os instrumentos de reconhecimento da agricultura e dos agricultores, que hoje se agrava com a inoperância no sentido de desenvolver meios de mensuração das formas intra-urbanas de agricultura. A criação de cadastros rurais de propriedades e agricultores em nível municipal é uma demanda antiga, frequentemente colocada em manifestos direcionados às autoridades públicas desde o século passado (SANTOS, 2019).

Atualmente existem cadastros feitos em nível nacional com diferentes funções, como o cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)¹³ e, mais recentemente, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), além do próprio cadastro dos agricultores com DAP feito pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). Embora não sejam cadastros, existem ainda os dados produzidos pelo Censo Agropecuário do IBGE e pelo Acompanhamento Sistemático da Produção Agrícola (ASPA) da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do RJ (EMATER-RJ).

O quadro abaixo (Quadro 2) reúne dados mais gerais sobre quantitativo de imóveis ou agricultores contabilizados em cada cadastro ou sistema. A aparente falta de uniformidade entre os dados se deve principalmente pelo tempo de surgimento do cadastro e pela sua função. O cadastro de propriedades do INCRA, por exemplo, é o mais antigo e por isso pode estar com dados defasados. Já o CAR, além de ser mais recente, é exigido para os estabelecimentos que precisam constituir Reserva Legal, o que não é o caso de parte da pequena agricultura predominante no município, o que pode explicar o número (ainda) reduzido, porém

¹³ Sistema Nacional de Cadastro Rural.

significativo, de propriedades cadastradas. Os dados do Censo Agropecuário e da EMATER tem bastante correlação e trazem maior confiabilidade: o dado do IBGE é produzido através de uma pesquisa aprofundada e com metodologia robusta e o da EMATER é realizado anualmente em nível estadual, tendo um acompanhamento constante. Por fim, o dado sobre o total de DAPs ativas no município pode ser um reflexo da dificuldade de acesso ao documento, já que corresponde a aproximadamente 10% dos agricultores contabilizados pela EMATER (embora seja necessário considerar que nem todos os agricultores desejam obter a DAP).

Quadro 2 – Dados sobre agricultura no município do Rio de Janeiro - RJ

Imóveis cadastrados		DAP ativa	Estabelecimentos agropecuários	Produtores
INCRA	CAR	SEAD (DAP)	IBGE	EMATER
2.587	440	119	1.101	1.042

Fonte: elaborado pela autora. ¹⁴

Estes são alguns dos instrumentos que permitem reconhecer, em alguma medida, a agricultura do município, notadamente aquela caracterizada por paisagens rurais. O Censo Agropecuário, junto com os mapeamentos municipais de uso e ocupação do solo, embora não reflitam completamente a realidade da AU, certamente são instrumentos úteis para traçar um perfil e realizar uma leitura socioterritorial da agricultura, com o cuidado de não acabar invisibilizando outras agriculturas não apreendidas por tais instrumentos.

Não existem dados ou mapeamentos oficiais das hortas intra-urbanas que vêm sendo ampliadas nas últimas décadas com o fortalecimento social e político da AU, por exemplo. Há, no entanto, um mapeamento colaborativo que identificou 85 iniciativas classificadas como “horta comunitária”, outras 10 como “agroflorestas” e 3 como “jardins ecológicos”, totalizando

¹⁴ Fonte dos dados: Consulta pública nas plataformas do SNCR-INCRA, SICAR-CAR e aos extratos de DAP por município no site da SEAD, Censo Agropecuário do IBGE de 2017 e Relatório da produção por municípios em 2019 no sistema ASPA-EMATER.

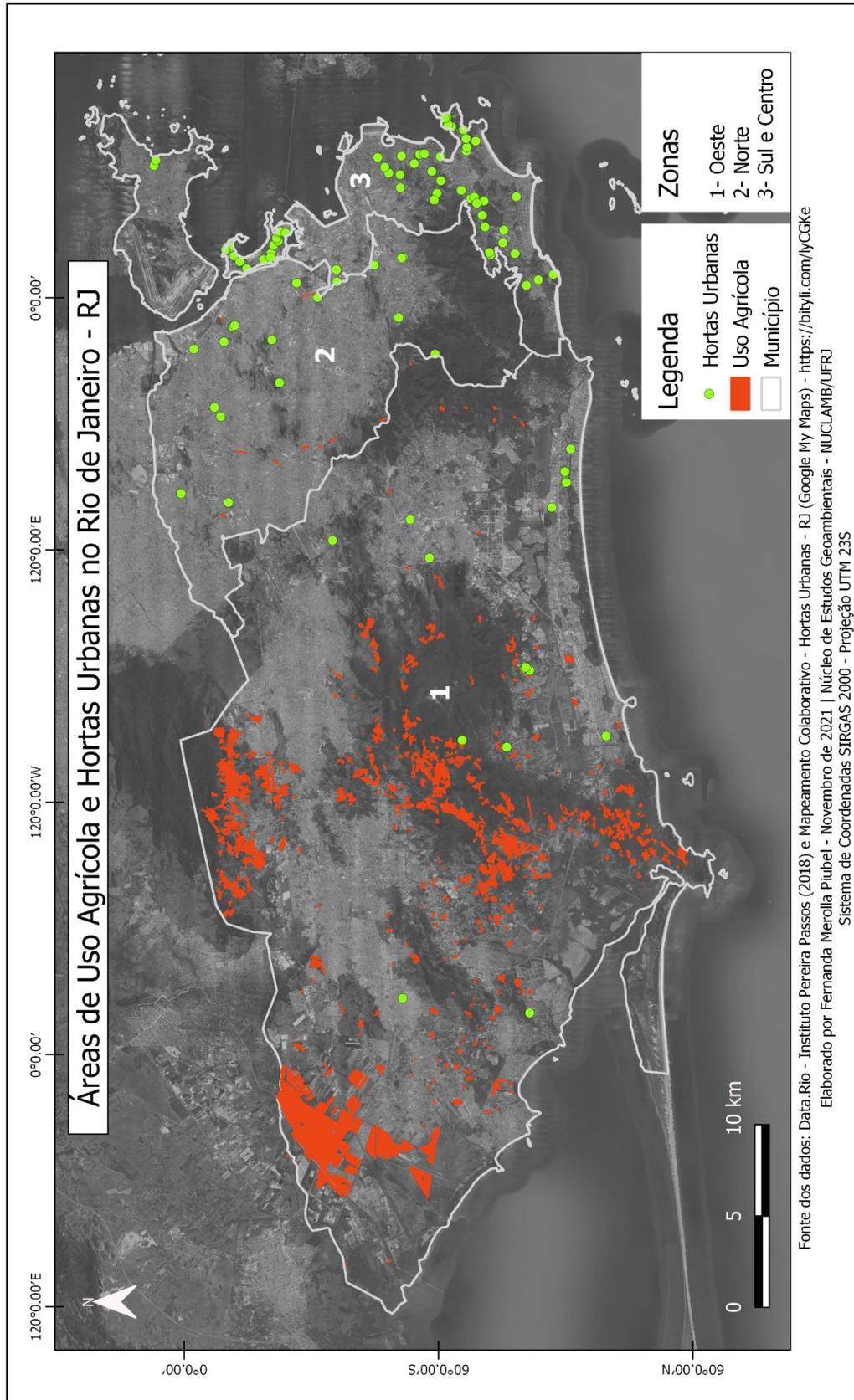
98 iniciativas¹⁵. Das hortas comunitárias identificadas no município, cerca de metade são promovidas em espaços públicos, como ruas, praças e terrenos subutilizados, havendo também uma porcentagem expressiva de iniciativas em espaços institucionais e apenas uma minoria em espaços privados.

O mapa abaixo (Figura 6) mostra tanto as áreas especificadas como de “uso agrícola” no mapeamento de uso e ocupação de 2018 feito pelo Instituto Pereira Passos (IPP), através da classificação de imagens de satélite, quanto as hortas urbanas identificadas pelo mapeamento colaborativo mencionado. Optou-se por representar o município através de uma imagem de satélite com baixo contraste, o que permite visualizar a forte correspondência entre as áreas de atividades agrícolas e as regiões montanhosas da cidade, mais escuras no mapa, e nos seus arredores.

Embora fortemente concentrada no Maciço da Pedra Branca (no centro da Zona Oeste), mais ao norte na Serra do Mendanha e em Santa Cruz, no extremo oeste do município, ela é multifragmentada no território, onde se observa a presença “salpicada” de áreas de uso agrícola por toda a Zona Oeste, predominantemente, e em alguns poucos pontos do Maciço da Tijuca e da Zona Norte. O aspecto mais interessante da forma de ocupação da AU mostrado pelo mapa, ainda, é a oposição observada entre as áreas de uso agrícola que se concentram na Zona Oeste e as hortas urbanas mapeadas majoritariamente nas Zonas Sul (a região mais valorizada da cidade) e Central e, em menor grau, na Zona Norte, revelando que as diferentes agriculturas ocupam espaços distintos na cidade.

¹⁵ É preciso considerar, contudo, que algumas - poucas - iniciativas mapeadas estão fora do município, na região metropolitana e que também há alguns pontos de sobreposição (hortas mapeadas duas vezes) ou “vazios” (marcações erradas em pontos aleatórios). É possível acessar o mapeamento em <https://bityli.com/lyCGKe>

Figura 6 – Áreas de uso agrícola no município do Rio de Janeiro



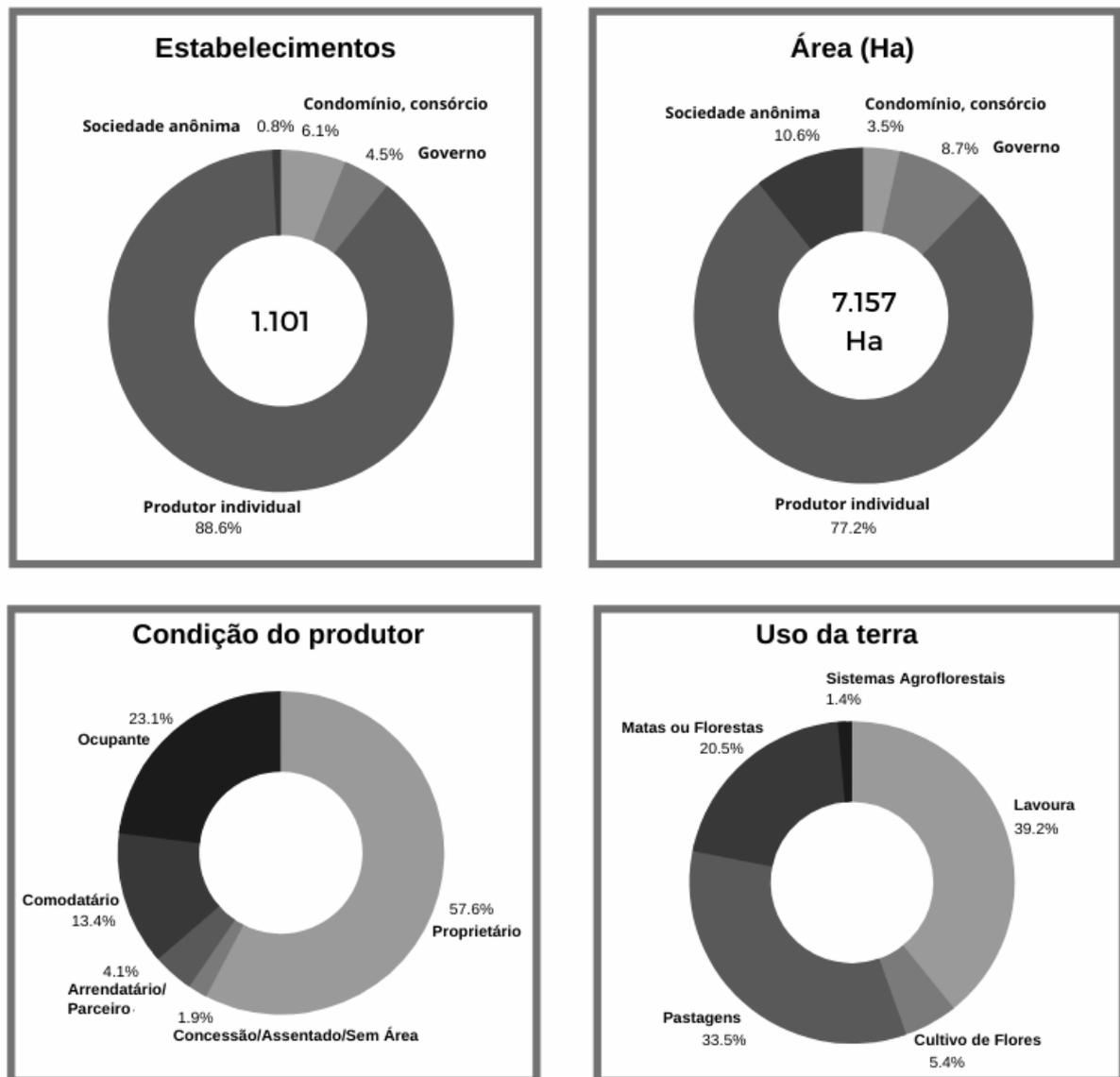
Fonte: elaborado pela autora.

De acordo com dados do Censo Agropecuário de 2017, o município possui uma área de 7.157 hectares – aproximadamente 5,9% da sua área total – ocupada por 1.101 estabelecimentos agropecuários, cujas culturas mais expressivas são: hortaliças no geral, banana, caqui, coco-da-baía, manga, maracujá, abacate, mandioca, batata-doce e cana-de-açúcar, destacando-se também a criação de bovinos¹⁶. Dados do mesmo Censo também mostram a expressividade da produção de algumas culturas como no caso do abacate, em que a cidade é a maior produtora do estado, além de ser a terceira na produção de coco-da-baía, sexta na de caqui e oitava nas produções de limão e banana. Com uma produção total de 46.744,88 toneladas, a agricultura da cidade tem um faturamento bruto expressivo de R\$48.451.762,20, de acordo com dados de 2019 do sistema Acompanhamento Sistemático da Produção Agrícola (ASPA-EMATER).

O Censo Agropecuário também traz informações sobre as características dos produtores e dos estabelecimentos agropecuários. O primeiro gráfico apresentado abaixo mostra que a maioria dos estabelecimentos (976) pertencem a produtores individuais. Comparando as informações do primeiro e do segundo gráfico é possível notar que as propriedades pertencentes ao governo ou à sociedade anônimas, embora representem uma mínima parcela dos estabelecimentos, ocupam um percentual de área proporcionalmente maior. A área ocupada por produtores individuais, por outro lado, evidencia que se trata de pequenas propriedades.

¹⁶ Informação disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/pesquisa/24/76693>

Gráfico 1 – Dados sobre posse e área dos estabelecimentos agropecuários, condição do produtor e uso da terra no Rio de Janeiro-RJ



Fonte: Censo Agropecuário (IBGE, 2017)

Já o terceiro gráfico, que se refere à condição legal do produtor, mostra que as condições de ocupante, comodatário, arrendatário, concessão, assentado ou sem área, nas quais o produtor não possui direito definitivo sobre a terra, somam 40% dos estabelecimentos. Esse cenário corrobora com o histórico de ocupação marcado pela instabilidade da posse da terra e evidencia que, apesar de toda a pressão, essa agricultura encontrou espaços onde resistir. As estatísticas também mostram que esses agricultores têm dificuldade de acesso à assistência (77% dos

estabelecimentos afirmaram não receber) e a financiamentos e empréstimos (apenas 4 estabelecimentos afirmaram já ter acessado). Por fim, o último gráfico descreve o uso da terra nos estabelecimentos mostrando que a lavoura e as pastagens ocupam a maior parte da área das propriedades, embora seja representativo o percentual de preservação de matas e florestas. Além disso, 80% dos produtores entrevistados afirmaram não utilizar agrotóxicos nos cultivos.

Embora não haja um cadastro municipal dos estabelecimentos e dos produtores propriamente dito, os dados apresentados trazem um interessante panorama sobre a agricultura carioca. Eles mostram que, ao contrário da concepção comum de urbano e rural como opostos, é possível coexistir em um espaço metropolitano uma expressiva produção agropecuária. Não se pode ignorar, no entanto, que essa coexistência não é harmônica, sendo marcada por inúmeros conflitos em torno das disputas de interesse sobre o território, onde a agricultura se encontra sob forte pressão. Além dos aspectos produtivo e econômico, as ruralidades urbanas envolvem saberes, tecnologias, relações sociais, modos de vida e uma rica agrobiodiversidade que se constituem como patrimônios socioculturais (i)materiais. Esses aspectos, no entanto, são pouco visibilizados e valorizados pelo poder público, recaindo na problemática abordada por Costa e Almeida (2012) de que há um desperdício da riqueza acumulada nesses saberes e práticas, vistos como algo residual e irrelevante.

A partir dessa leitura socioterritorial e econômica foi possível traçar um perfil das agriculturas cariocas e, com isso, compreender melhor suas diferentes problemáticas, necessidades e demandas políticas. À luz desse perfil, o próximo capítulo busca investigar como as agriculturas apresentadas são abordadas nas políticas públicas, analisando primeiramente os principais instrumentos de planejamento territorial, e depois, o processo de construção de políticas específicas para a AU. Assim, será possível fazer um contraponto e uma análise crítica dessa trajetória e de seus efeitos.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AU NO RJ

5.1 A agricultura nas políticas de planejamento territorial

5.1.1 A influência dos megaeventos sobre o planejamento

Conforme analisado anteriormente, o Rio de Janeiro, por sua centralidade político-econômica, foi uma cidade pioneira no âmbito dos planos diretores (PD) enquanto instrumentos do governo para a modernização e (re)estruturação urbanas. Foi visto também que nesse contexto a Zona Oeste vem se afirmando, desde os anos 1960, como um dos principais, senão o principal, eixo de expansão da cidade, marcando um drástico processo de desruralização.

A partir dos anos 1990 surgem novas tendências e concepções de modelos de cidade e de planejamento urbano que podem ser entendidas como a resposta neoliberal para a crise estrutural vivida pela cidade desde a década de 1970. A influência do neoliberalismo sobre as políticas urbanas promoveu a substituição de um modelo de planejamento regulatório e racional, marcado fortemente pela ação do Estado expressa em planos diretores e zoneamentos, por um paradigma de cidade competitiva e de empreendedorismo urbano, apoiado em elementos como planos estratégicos, gestão empresarial, *city marketing* e parcerias público-privadas (SOUZA, 2001; VAINER, 2011; MOLINA, 2014).

Planejamento flexível e instrumentos de desregulamentação são colocados em oposição a um planejamento forte. A associação entre o setor público e o setor privado nessa perspectiva deu origem a uma nova coalizão de poder local que buscou instaurar um novo modelo para a cidade oferecendo uma resposta à crise econômica, tendo como marco a formulação do primeiro Plano Estratégico da cidade no ano de 1996, conhecido como “Rio Sempre Rio” (VAINER, 2011). O plano foi feito em parceria entre a Prefeitura, a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), além de contar com consultoria catalã cujo intuito era trazer para o Rio de Janeiro a experiência de Barcelona, que fez das Olimpíadas de 1992 uma estratégia para alavancar a economia atraindo, além de turistas, novos investimentos a partir de projetos de revitalização e reestruturação urbanas.

Nesse sentido, uma das principais estratégias trazidas pelo Plano para ampliar a competitividade da cidade em contexto global foi a candidatura do Rio como sede de megaeventos internacionais, cuja larga escala de abrangência e visibilidade possibilitam a

atração de pessoas e capitais além de servir como pretexto para levar a cabo uma diversidade de projetos urbanísticos. Desse modo, segundo Molina (2014, p. 2), os megaeventos possuem uma marcada dimensão espacial que se refere:

[...] ao poder de induzir, direta ou indiretamente, consideráveis transformações espaciais nas cidades nas quais os mesmos ocorrem, manifestadas materialmente através da construção de edificado (em geral), obras de infra-estrutura, disponibilização (ou conquista) de novos terrenos (dotando-os de infra-estrutura e edificações diversas) e, por vezes, ressignificando áreas inteiras para a realização do mega-evento e, ao mesmo tempo, prevendo sua utilização futura, dado o seu caráter essencialmente efêmero.

A escolha da cidade como sede dos Jogos Pan-Americanos (2007), da Copa do Mundo (2014) e das Olimpíadas (2016) marcou profundamente os rumos do planejamento urbano através de instrumentos como o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PDDUS), formulado em 2011 e ainda vigente, e nos Planos Estratégicos que sucederam o “Rio Sempre Rio”. De acordo com Molina (2014), embora quatro áreas da cidade tenham sido definidas para a realização dos Jogos Pan-Americanos – Pão de Açúcar, Maracanã, Deodoro e Barra da Tijuca –, a concentração de investimentos se deu majoritariamente na região da Barra, estratégia que se repetiu anos mais tarde no caso das Olimpíadas¹⁷, fortalecendo ainda mais o processo de valorização imobiliária da Barra e de outros bairros em seu entorno. Nesse sentido, é fundamental compreender a influência que o “projeto olímpico” teve na abordagem do PDDUS, Planos Estratégicos e em outros instrumentos urbanísticos sobre a Zona Oeste, principal reduto de áreas rurais e agrícolas da cidade. O foco do trabalho será analisar o caso particular do Plano Diretor de 2011.

¹⁷ Embora também tenha sido feito um amplo investimento na revitalização da Zona Portuária através do projeto de parceria público-privada “Porto Maravilha”.

5.1.2 O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PDDUS)

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PDDUS), principal instrumento da política de planejamento e desenvolvimento urbano do município do Rio de Janeiro, foi aprovado no ano de 2011, com vigência até o ano de 2021. O PDDUS veio a substituir, com dez anos de atraso, o Plano Diretor Decenal, de 1992, o primeiro após a redemocratização e que deveria ter sido revisado no ano de 2001. Na prática, o PDDUS consiste numa extensa Lei Municipal Complementar (111/2011) subsidiada por uma série de estudos, documentos e mapeamentos. Estes são apresentados na forma de dois relatórios técnicos principais: *Antecedentes e Diagnóstico* e *Proposta de Política Urbana*.

Os documentos que subsidiaram o PDDUS são resultado de um processo que teve início ainda em 2001, quando começaram as primeiras articulações para a sua construção alguns meses após a instituição do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). A partir da análise da tramitação do PD, Basseres (2011, p. 19) aponta, no entanto, que este foi um longo processo permeado de reviravoltas:

[...] o texto hoje em vigor resultou da aprovação do Substitutivo nº 3, apresentado apenas em 2006, e objeto de 45 emendas apresentadas pelo Poder Executivo em 2009, já na gestão do atual prefeito Eduardo Paes, quando também foram apresentadas outras 299 emendas e 47 subemendas às emendas do Poder Executivo. Assim, apesar do longo trâmite do projeto de lei até a aprovação, devido aos seus substitutivos e emendas, grande parte de seu conteúdo é recente.

As mudanças nos rumos do debate sobre o PD foram marcadas tanto pela incorporação de novos instrumentos e ferramentas previstas no Estatuto da Cidade, que tiveram grande influência sobre a prática jurídica do planejamento, quanto pela preparação da cidade para sediar os megaeventos esportivos. De acordo com o relatório de antecedentes do PD, seus principais pressupostos seriam: não romper com princípios e diretrizes do PD de 1992, complementar e cumprir exigências a partir dos novos institutos jurídicos do Estatuto de Cidade, atualizar informações e propostas das políticas setoriais e promover sua articulação, aprimorar o macrozoneamento, articular o plano com a questão metropolitana e tornar o planejamento mais estratégico. Embora enfatize um planejamento mais “estratégico”, chama atenção a extensão da política e seu volume de dispositivos, contando com 399 artigos e muitos anexos onde é colocado um

[...] profuso rol de princípios, diretrizes, instrumentos e políticas setoriais que levam à inevitável indagação sobre se o seu conteúdo teria caráter meramente programático ou, ao contrário, se dele poderiam ser extraídas normas com maior grau de eficácia e autoaplicabilidade (BASSERES, 2011, p. 20)

Tal indagação coloca em perspectiva a própria discussão a respeito das atribuições dos planos diretores frente à natureza complexa e dinâmica do planejamento urbano, entendido como processo contínuo que não se sustenta por uma única norma diretora pré-estabelecida, justificando em parte o caráter também complexo dos planos diretores. A concepção do PD evoluiu ao longo do tempo, deixando de ser um instrumento que nos primórdios se preocupava com o desenho da cidade, para assumir a função de instrumento básico da política urbana do município. Segundo a legislação presente na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, seu objetivo é ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo o bem-estar da comunidade local (SILVA, 2010). O autor conclui que dessa forma se passou de uma concepção estática, preocupada com a “sistematização do que já existe”, para uma concepção dinâmica do planejamento, onde a preocupação é com a “sistematização do desenvolvimento futuro” (Ibid., p. 97 e 98).

Essa condição torna o plano diretor multifacetado em sua natureza jurídica, isto é, ao mesmo tempo que tem em sua essência a característica de orientar a política urbana através da definição de diretrizes e princípios gerais, em sentido mais prescritivo, ele também estabelece normas ordenadoras e disciplinadoras fundamentais, bem como dispõe de instrumentos de aplicação imediata, adquirindo um caráter impositivo. Adicionalmente, muitas de suas disposições podem requerer maiores especificações ou ser delegadas para outros planos ou legislações vindouros, ainda que estes estejam subordinados ao documento base que se constitui o PD, tal qual explica Silva (2010, p. 145 e 146):

[...] em alguns casos a lei do plano pode deixar certas disposições para atuação ulterior, mediante leis especiais - por exemplo, sobre uso do solo, edificações. Pode também estabelecer as normas fundamentais (as diretrizes), remetendo a regulamento os pormenores de sua aplicação, como é comum verificar-se no que tange às normas de zoneamento. O plano diretor pode ser apenas geral, ficando sua atuação dependendo de planos especiais, setoriais e plano executivo. Mas é certo que a lei do plano é eficaz nos limites de suas determinações, importando efeitos desde logo vinculantes para os órgãos públicos e para os particulares, que ficam sujeitos às suas normas.

A partir dessa contextualização geral do plano será iniciada uma análise mais específica, na qual o foco será encontrar referências à pauta e aos territórios rurais e agrícolas da cidade. O Plano Diretor é dividido em cinco Títulos: I) Princípios e Diretrizes, II) Ordenamento Territorial, III) Instrumentos da Política Urbana, IV) Políticas Setoriais e V) Estratégias de Implementação, os quais serão melhor analisados a seguir.

Em relação aos princípios e diretrizes cabe destacar, de maneira geral, a ênfase dada aos princípios do desenvolvimento sustentável e da função social da propriedade urbana, além do Art. 4º, o qual determina que leis específicas estabelecerão normas gerais e de detalhamentos relativas a determinadas matérias cujas diretrizes foram fixadas pela Lei Complementar, tais quais parcelamento do solo urbano, uso e ocupação do solo, zoneamento e perímetro urbano, entre outros.

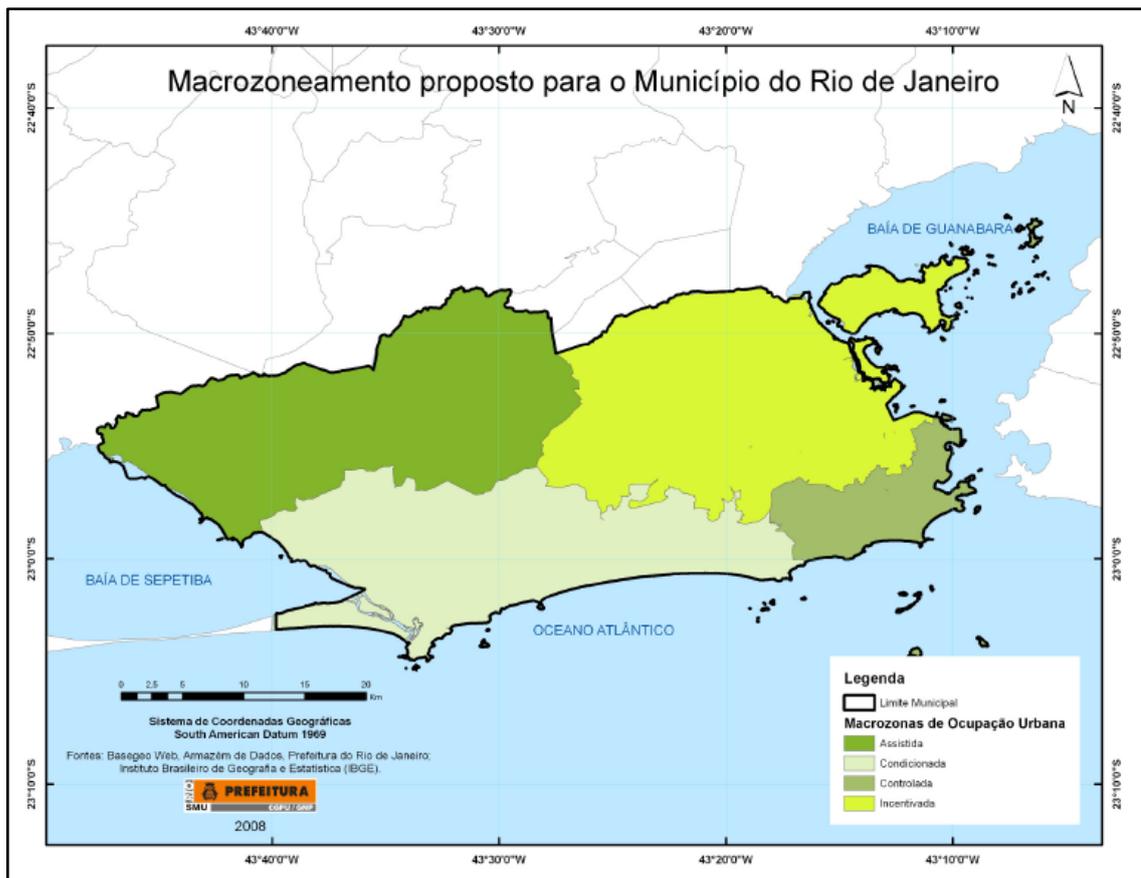
Já o Título II - Ordenação do Território, apresenta os elementos da estrutura urbana básica que fundamentam sua ordenação, bem como define áreas de restrição à ocupação. No seu Art. 13, o plano define o município como integralmente urbano embora reconheça a existências de áreas de uso agrícola:

A caracterização do território municipal como integralmente urbano não exclui a existência de áreas destinadas a atividades agrícolas ou o estabelecimento de restrições urbanísticas e ambientais à ocupação de determinadas partes do território. (RIO DE JANEIRO (RJ), 2011, Art. 13, p. 8)

Em seguida, no Art. 16, que aborda especificidades sobre usos não-residenciais, é mencionado no seu 4º parágrafo que a legislação urbanística deverá contemplar, entre diversas determinações, o “incentivo, estímulo e ampliação para áreas destinadas ao desenvolvimento de atividades agrícolas” (Ibid., Art. 16, § 4º, VII, p. 10).

O Capítulo II estabelece o macrozoneamento, cujas funções são indicar o modo pelo qual o poder público procederá no controle da expansão e da ocupação urbanas e estabelecer referências espaciais para definição de prioridades na distribuição dos investimentos públicos e privados. Foram definidos vetores de crescimento e áreas de intervenção, dividindo a cidade em quatro grandes zonas de ocupação: I) controlada, II) incentivada, III) assistida e IV) condicionada, conforme apresentado no mapa abaixo (Figura 7):

Figura 7 – Macrozoneamento do Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro (2011)



Fonte: RIO DE JANEIRO (RJ), 2009

Nessa proposta, os principais redutos da atividade agrícola no município se encontram nas macrozonas III e IV, descritas da seguinte forma pelo Art. 32:

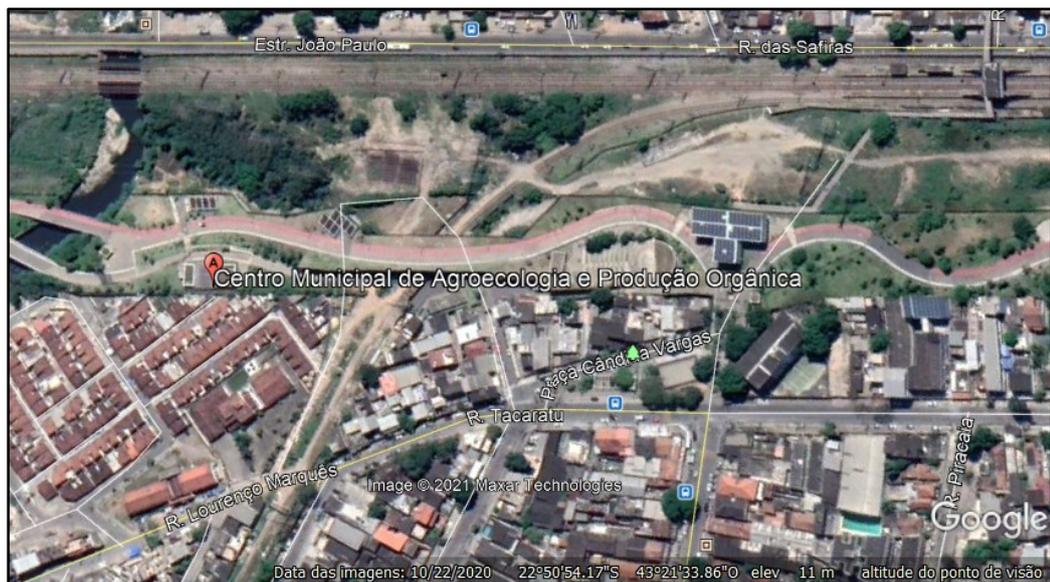
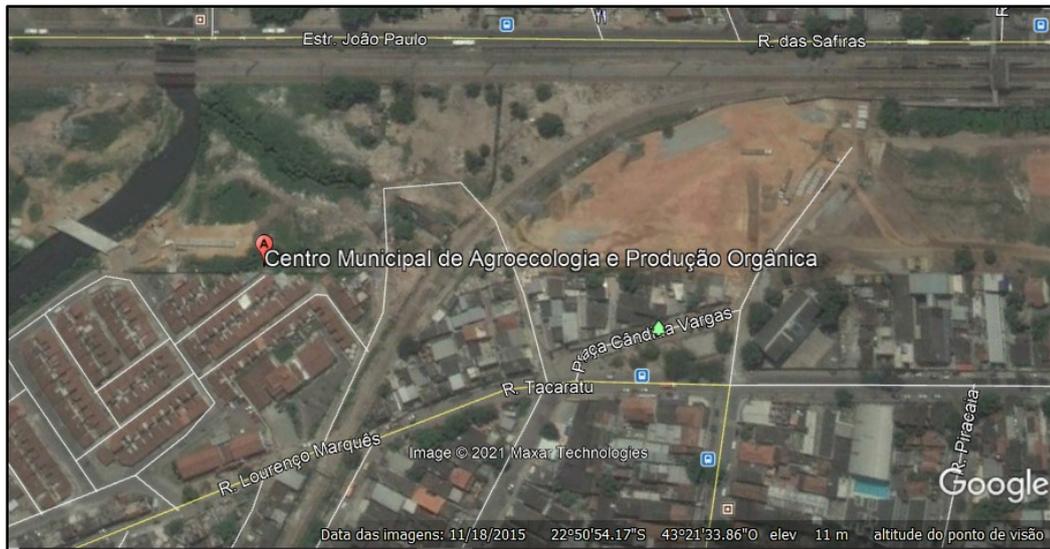
III - Macrozona de Ocupação Condicionada, onde o adensamento populacional, a intensidade construtiva e a instalação das atividades econômicas serão restringidos de acordo com a capacidade das redes de infra-estrutura e subordinados à proteção ambiental e paisagística, podendo ser progressivamente ampliados com o aporte de recursos privados.

IV - Macrozona de Ocupação Assistida, onde o adensamento populacional, o incremento das atividades econômicas e a instalação de complexos econômicos deverão ser acompanhados por investimentos públicos em infra-estrutura e por medidas de proteção ao meio ambiente e à atividade agrícola. (Ibid., Art. 32, p. 15)

No Anexo III da Lei Complementar são trazidas diretrizes e ações específicas voltadas para cada macrozona. Enquanto para a Macrozona de Ocupação Condicionada não há qualquer ação voltada aos espaços rurais e à atividade agrícola, para a Macrozona de Ocupação Assistida são descritas medidas para revitalizar as atividades do setor agropecuário e pesqueiro, tais quais: proteção das áreas e atividades remanescentes e em atividade, criação de mercados do produtor para venda dos produtos da região, apoio ao desenvolvimento da floricultura, priorizando a instalação de centro de comercialização de plantas e flores e recuperação das vias de escoamento da produção e das estradas vicinais, entre outras.

Também chama atenção no anexo, nas medidas voltadas à promoção de áreas verdes, de esporte, lazer e cultura na Macrozona de Ocupação Incentivada, que compreende a Zona Norte e parte da Zona Oeste da cidade, a implantação do Parque de Madureira, projeto que foi de fato realizado e vinculado às Olimpíadas de 2016. A área ao longo da linha férrea, onde se construiu o parque e mais tarde, em 2018, o Centro Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica (CEMAPO), curiosa e contraditoriamente era lugar de uma tradicional produção agrícola intra-urbana que foi expropriada do território nesse processo. As imagens de satélite abaixo (Figura 8), obtidas pelo recurso de imagens históricas do software Google Earth, mostram nos anos de 2010 e 2015, a produção agrícola no local onde o parque seria futuramente instalado e depois, uma imagem atual, de 2020, onde se pode ver construídos o Parque Madureira e o CEMAPO. Caberia aprofundar uma investigação sobre os grupos sociais que ocupavam a área e sobre a existência de articulações e conflitos entre estes e o Estado em tal processo de expropriação.

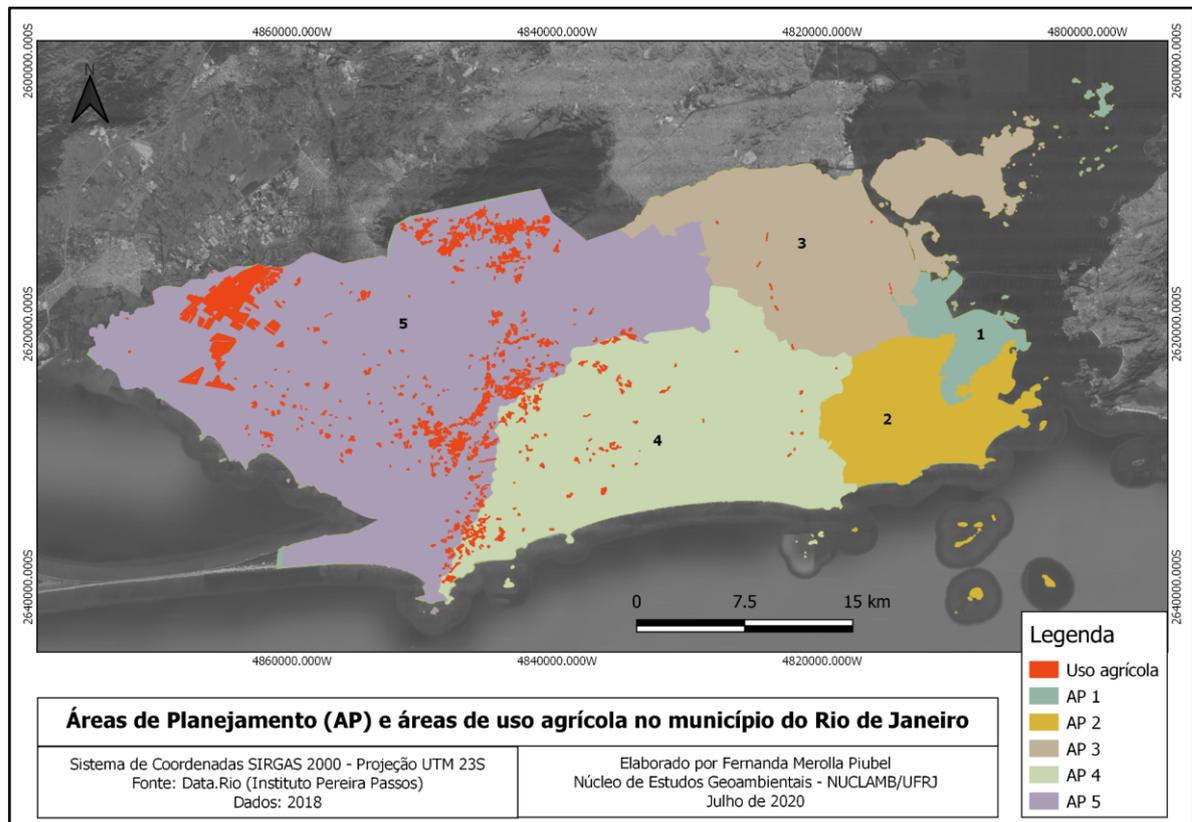
Figura 8 – Imagens de satélite da área do Parque Madureira em 2010, 2015 e 2020



Fonte: Google Earth.

Ainda sobre a ordenação do território, no Capítulo III são estabelecidas, para efeitos de planejamento e controle do desenvolvimento urbano, cinco Áreas de Planejamento (AP) definidas a partir de critérios ambientais, histórico-geográficos e de uso e ocupação do solo. Essa subdivisão foi a que de fato passou a ser adotada pela administração municipal em seus projetos urbanísticos e nos planos estratégicos e orçamentários até os dias atuais. Embora se diferencie pouco do macrozoneamento, as APs é que serão utilizadas como referência em outras políticas públicas e nos orçamentos municipais. O mapeamento abaixo (Figura 9), que sobrepõe as APs e as áreas de uso agrícola do município, mostra que estas ocupam majoritariamente as APs 5 e 4:

Figura 9 – Áreas de Planejamento e áreas de uso agrícola no Rio de Janeiro-RJ



Fonte: elaborado pela autora.

5.1.3 Outros instrumentos da política urbano-ambiental

No Título III, o Plano classifica os seus mais de cinquenta instrumentos da política urbana nas seguintes categorias: I) regulação urbanística, edilícia e ambiental, II) planejamento urbano, III) uso e ocupação do solo, IV) gestão ambiental e cultural, V) gestão de serviços urbanos, VI) financeiros e orçamentários e VII) tributários. Na presente análise serão focalizados apenas os instrumentos que têm/podem ter relação ou que mencionam diretamente a questão da atividade agrícola e dos espaços rurais.

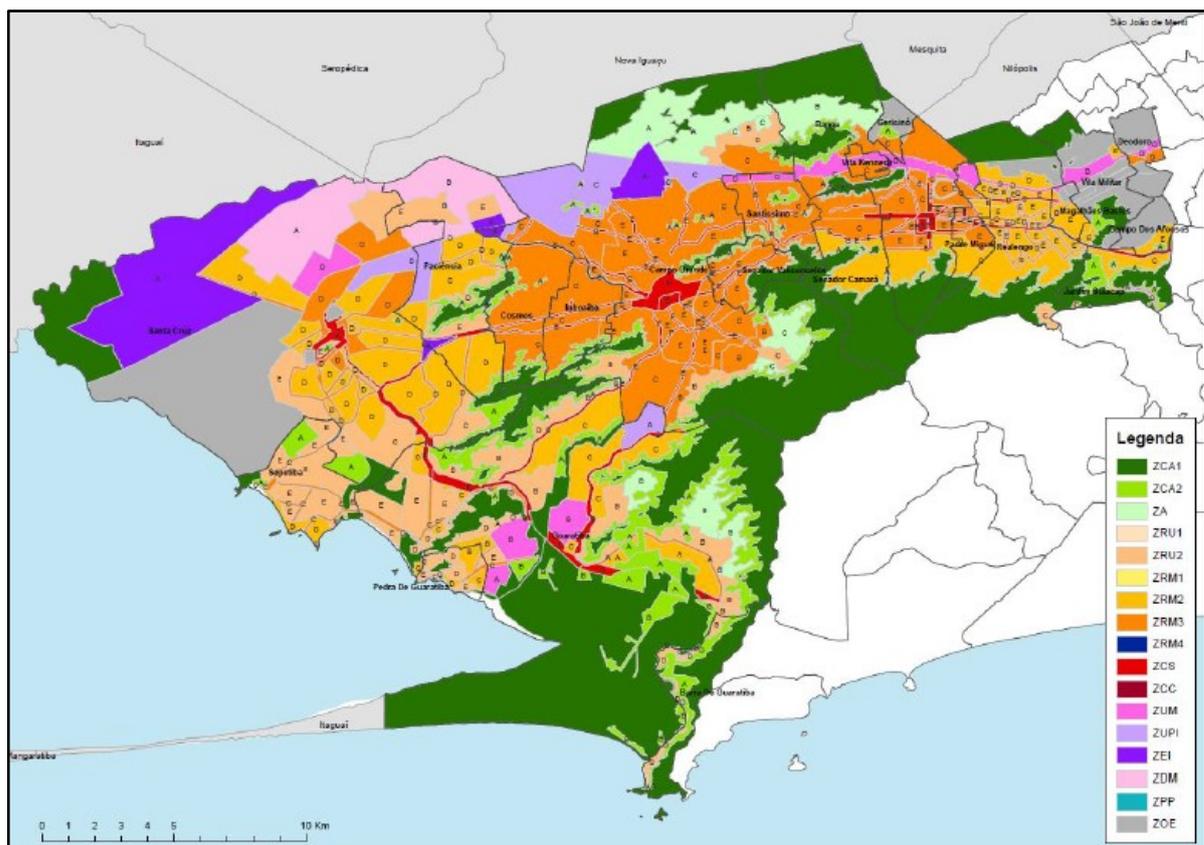
a) Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS)

Faz parte da primeira categoria de instrumentos, voltados à regulação urbanística, edilícia e ambiental, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), cuja função é espacializar a política de ordenamento territorial, através da definição de índices, parâmetros, condições disciplinadoras e zoneamentos. No Art. 48, que traz as denominações e conceitos das zonas e subzonas, a Zona Agrícola (ZA) está dentro da categoria de Zona de Uso Estritamente Industrial (ZEI), que por sua vez está dentro da categoria maior Zona Industrial (ZI), sendo descrita no parágrafo sexto como “aquela onde prevalecem atividades agrícolas e de criação animal e aquelas de apoio e complementação compatíveis entre si” (Ibid., Art. 48, VI, p. 23). Fica evidente, desse modo, a associação entre agricultura e indústria que, por outro lado, desvincula a atividade de seu entendimento enquanto ruralidade de uma forma mais ampla, relacionada a um modo de vida, a uma cultura e a uma relação particular com o meio ambiente. Além disso, também compatibiliza o uso agrícola e industrial num mesmo território, podendo gerar uma série de impactos socioambientais, como no caso das áreas agrícolas nas proximidades da siderúrgica Ternium Brasil, no bairro de Santa Cruz, por exemplo.

No ano de 2013 foi apresentado o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 33/2013, cujo objetivo era regulamentar a LUOS instituindo as normas gerais que disciplinariam o uso e ocupação do solo. Nesse projeto a ZA já não se encontrava dentro da categoria de ZI, sendo definida como uma categoria independente. Todavia, o PLC, embora conste no site da Prefeitura como a atual LUOS, não chegou a ser aprovado pela Câmara. Além disso, também não foi possível encontrar em seus anexos, disponibilizados no mesmo site, o zoneamento definido no projeto. Mais tarde, em 2018, a Secretaria Municipal de Urbanismo propôs um novo PLC (nº. 57/2018) buscando atualizar a LUOS e que também não foi aprovado, tendo sua

tramitação interrompida ainda no ano de 2018. Em uma apresentação detalhada, criada e disponibilizada pela Secretaria, foi definida uma proposta de zoneamento de cada AP da cidade. Chama atenção o fato de que, embora a ZA apareça na legenda do mapa de zoneamento da AP 4, não é possível localizá-la, assim como não há nenhuma menção a ela na parte seguinte, onde é feita uma descrição de cada zona apresentada no mapa. Já na AP 5 as ZAs encontram-se subrepresentadas e reduzidas (Figura 10), restringindo-se, de acordo com a própria descrição às “localidades da Ilha de Guaratiba, da Serrinha do Mendanha e do Rio da Prata em Campo Grande” como citar. Também nota-se que embora existam diversas áreas agrícolas no interior de áreas verdes e UCs, principalmente no caso do PEPB, elas não estão mapeadas no zoneamento.

Figura 10 – Zoneamento da AP 5 no PLC nº 57/2018.



Fonte: Anexos do PLC nº 57/2018

b) Plano de Estruturação Urbana (PEU)

Já o Plano de Estruturação Urbana (PEU) é um importante instrumento de planejamento urbano instituído ainda no ano de 1977, através do Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro (PUB-RIO) e que ganhou novas feições e objetivos no PDDUS de 2011, caracterizando-se por estabelecer diretrizes para o desenvolvimento local, atualizando e aprimorando a legislação urbanística de um bairro ou conjunto de bairros. Os bairros de Vargem Grande e Vargem Pequena, região conhecida como “Vargens” foi alvo por diversas vezes de tentativas de implantação de PEUs, com projetos apresentados nos anos de 2004, 2006, 2009 e 2015, tendo sido os de 2006 e de 2009 aprovados. Além de toda uma discussão e mobilização em torno dos prejuízos socioambientais que podem ser causados à região com a adoção dos índices e parâmetros construtivos propostos pelo PEU de 2009 (NAME, MONTEZUMA & GOMES, 2011), a proposição de 2015, a primeira sob a égide do novo PD, também foi geradora de uma grande mobilização popular.

Somada às alterações na legislação que ampliaram o potencial construtivo e o retorno financeiro com a ocupação do território das Vargens, Rocha (2018) mostra que nessa proposição, diferentemente das outras, não há qualquer menção ou determinação à atividade agrícola e aos espaços rurais da região, o que para o autor indica uma negação da existência dessa prática no território. A mobilização social levou à constituição da Articulação Popular das Vargens com o objetivo de construir um plano popular com participação da sociedade e que contou com a participação de organizações sociais e movimentos da agricultura da região. Mais tarde, a mobilização contínua desses grupos deu origem ao projeto Morar e Plantar na Metrópole, buscando discutir a vinculação da ideia do direito à cidade com o direito de plantar, numa perspectiva popular e agroecológica da metrópole.

c) Áreas de Especial Interesse (AEI)

Dando continuidade, um outro ponto que foi objeto de análise diz respeito às Áreas de Especial Interesse (AEI), instrumento de gestão do uso e ocupação do solo, que consiste na delimitação de um espaço que será submetido a um regime urbanístico específico, segundo determinadas categorias de AEI. Uma das categorias trazidas pelo PD no seu Art. 70, parágrafo 6º, é a Área de Especial Interesse Agrícola (AEIG), que seriam aquelas destinadas à manutenção

da atividade agropecuária, podendo abranger as áreas com vocação agrícola e outras impróprias à urbanização ou necessárias à manutenção do equilíbrio ambiental, recuperáveis para o uso agrícola. Analisando as bases da Prefeitura e consultando sites de pesquisa, no entanto, não encontramos nenhuma evidência ou menção à instituição de alguma AEIG no município, que, segundo informação verbal¹⁸, é uma antiga batalha do Sindicato Rural de Santa Cruz.

d) Políticas Setoriais: a fragilidade dos instrumentos diretos

Dinâmica semelhante foi encontrada no âmbito das políticas setoriais, onde a atividade agrícola é mencionada no caso das políticas econômicas, de meio ambiente e de habitação. Em relação à política ambiental, o Programa de Agricultura Sustentável aparece como uma ação estruturante geral no Art. 165, parágrafo 9º. Também não foi encontrada nenhuma menção nas bases de pesquisa a respeito da implementação desse Programa. Já na política de habitação, o incentivo à AU Sustentável é colocado como uma ação para a ocupação de vazios urbanos e imóveis subutilizados. Finalmente, no campo das políticas econômicas são trazidos maiores detalhes sobre o Programa supracitado, bem como são elencados diversos objetivos e ações no detalhamento da Política de Agricultura, Pesca e Abastecimento. É interessante notar a confusão nas terminologias empregadas, que ora fala em “rural” e ora fala em “agrícola”, e que fala de “produtores rurais”, ao mesmo tempo em que não reconhece a existência de zonas rurais no município:

Art. 253. São objetivos da Política de Agricultura, Pesca e Abastecimento municipal:

I. incrementar a produção agrícola e pesqueira, com base nas relações comunitárias e de sustentabilidade como estratégia para o fornecimento de produtos mais baratos para o abastecimento da cidade;

II. resgatar a vocação agrícola de áreas urbanas, através do desenvolvimento de programas e ações de incentivo à produção e à melhoria das condições de vida do agricultor;

III. mapear e titular áreas com vocação e tradição agrícola;

¹⁸ Entrevistado 1, AS-PTA. **Entrevista I.** [out. 2020]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2020. 1 arquivo .mp3 (66 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

- IV. reinserir, em médio prazo, a produção agrícola e pesqueira na economia do município de forma ativa;
- V. incentivar a agricultura orgânica e a pesca artesanal responsável;
- VI. criar um programa de abastecimento municipal.

Art.254. São diretrizes da Política de Agricultura, Pesca e Abastecimento:

- I. implementação de projetos de agricultura institucional ou subsidiada em áreas ociosas, vazios urbanos ou áreas impróprias à ocupação;
- II. promoção e incentivo ao cooperativismo nas atividades agrícolas, pesqueiras e de abastecimento;
- III. desenvolvimento de mecanismos que possibilitem aos agricultores cariocas o acesso à linhas de crédito agrícola oficiais;
- IV. priorização a adoção de ações de comercialização direta, de forma a dinamizar o escoamento da produção municipal;
- V. manutenção de áreas com tradição agrícola, contribuindo para a dinamização da economia;
- VI. estabelecimento de linhas oficiais de crédito agrícola destinadas aos produtores rurais cariocas.

[...]

Art. 256 O Programa de Fomento à Agricultura Sustentável compreenderá a realização de programas para geração de composto orgânico- adubo, a partir da coleta seletiva e reciclagem do lixo e do reuso dos esgotos orgânicos.

Como não encontramos nas bases de pesquisa nenhuma menção a respeito da implantação do programa e da política, pelo menos não com a adoção dessas nomenclaturas, também fizemos buscas nos planos orçamentários mais recentes, principalmente no Plano Plurianual (PPA) do período 2018-2021, um dos mais importantes instrumentos do planejamento orçamentário de que dispõe o município. No Anexo III do PPA são estabelecidos programas estratégicos segundo diferentes dimensões e áreas de resultado definidas no Plano Estratégico (PE) municipal do período 2017-2020. Assim, em uma das áreas de resultado compreendidas na dimensão urbano-ambiental do plano, intitulada “Rio verde, limpo e saudável”, estão alocados diferentes programas estratégicos, dentre eles o Rio + Verde, com orçamento previsto de R\$ 50.753.427,00 e que, por sua vez, abriga três outros programas, dentre eles o “Fazenda Urbana”, cujo objetivo é

[...] fortalecer a produção agroecológica local e estimular arranjos produtivos sustentáveis, sendo composto por:

I. Criação do Núcleo de Treinamento e Atendimento Rural; II. Criação de Feira Agroecológica Municipal para comercialização direta dos produtores locais; III. Ampliação do Centro Municipal de Produção de Mudas, a fim de estimular a diversificação e requalificação da produção agroecológica carioca; IV. Ampliação do Programa Hortas Cariocas.

e) Políticas de Proteção Ambiental

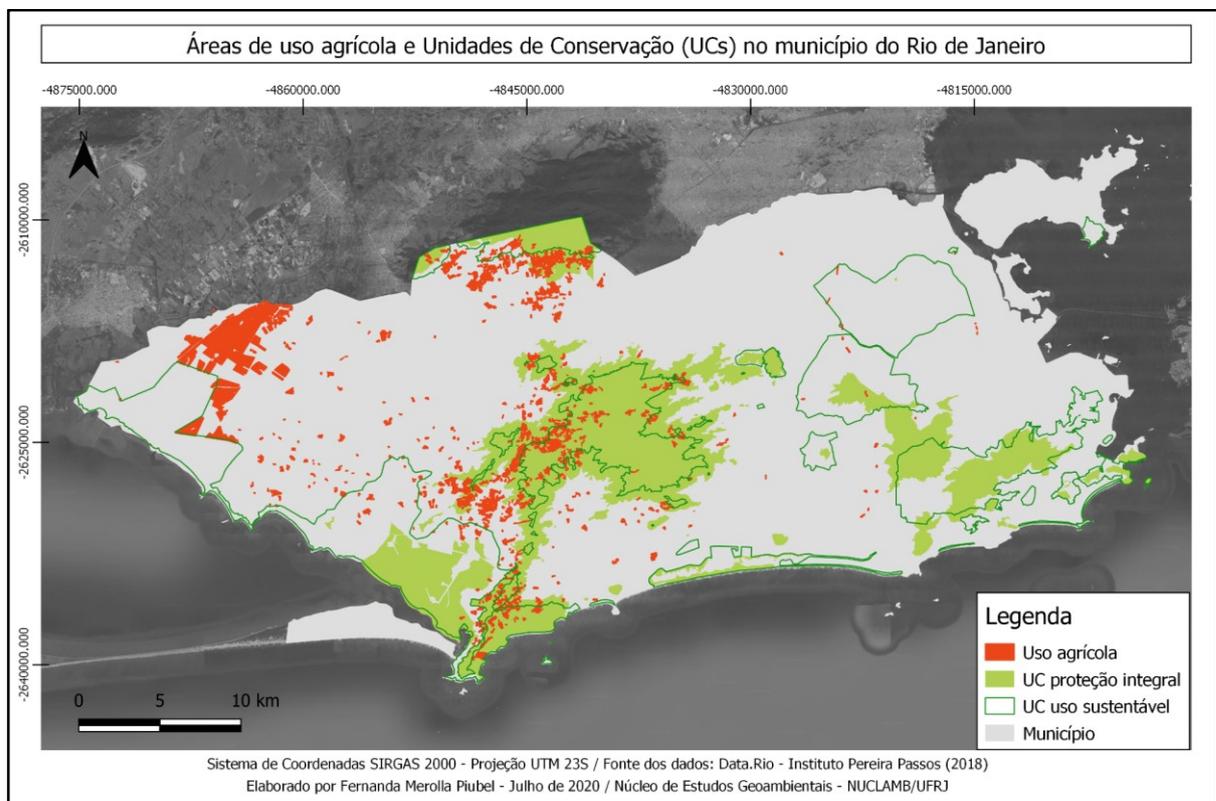
Gostaria de se chamar atenção aqui para a frequente vinculação da atividade agrícola às políticas ambientais e de “sustentabilidade”. A crescente ambientalização da questão urbana, marcada inclusive no próprio título do PD – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano *Sustentável* –, se reflete em medidas como a ampliação de áreas de proteção e unidades de conservação, que podem se tornar objeto de conflitos socioambientais e disputas pela legitimação de usos e práticas diversos, especialmente no contexto de uma área metropolitana densamente ocupada como o Rio de Janeiro. É o caso do Parque Estadual da Pedra Branca, criado em 1974 numa perspectiva conservacionista, visando proteger o maciço do processo de urbanização. Segundo Fernandez (2014, p. 6), embora a categoria Parque envolva a restrição de usos e da permanência de população no território delimitado pela UC, “diante da impossibilidade institucional de fazer valer o modelo de parque tal qual este é definido legalmente”, o órgão administrador do PEPB vem adotando uma política de “deixar como está”. Esta seria pautada pelo não-reconhecimento do território e dos direitos dos agricultores e em ações de fiscalização, negociação e concessão de favores que levam a uma situação de incertezas e provocam mudanças nas suas práticas socioespaciais.

O mapa abaixo (Figura 11) evidencia a correspondência entre as áreas de uso agrícola e as unidades de conservação do município, sejam elas de uso sustentável ou de proteção integral, especialmente nos casos do PEPB e do Parque Estadual do Mendanha. Nesse sentido, é fundamental que as visões de ambientalismo e conservação que orientam os órgãos ambientais considerem a importância da sociobiodiversidade da AU para a sustentabilidade real do município, compatibilizando os patrimônios ambiental e sociocultural. Uma visão apartada de urbano e rural, bem como de natureza e sociedade acabam limitando a discussão sobre sustentabilidade urbana. No caso analisado, a importância dessa agricultura para uma possível consolidação de circuitos curtos de produção e alimentação, aproximando consumidores e

produtores, por exemplo, teria muito a contribuir numa proposta de cidade sustentável. Assim, conclui-se citando mais uma vez Fernandez (2016, p. 142):

o sistema agrícola com todos os seus elementos – plantas e animais, objetos, técnicas, conhecimentos, alimentos e espaço – conforma uma paisagem merecedora de conservação e patrimonialização, seja pelos seus condicionantes ambientais, seja pela sua engenhosidade e autenticidade cultural.

Figura 11 – Áreas de uso agrícola e UCs no Rio de Janeiro



Fonte: elaborado pela autora.

5.2 Políticas públicas para agricultura urbana: uma trajetória incipiente

As próximas seções investigarão as ações públicas mais significativas voltadas especificamente para a AU já desenvolvidas no município do Rio, cujos registros esparsos começam a ser encontrados no início dos anos 2000. As ações mais pioneiras são bem menos

documentadas, tendo sido encontradas informações a respeito apenas no Diário Oficial do município e em blogs antigos.

Com a consolidação do território-rede da AU, no entanto, começa a ser produzida muito mais informação sobre as agriculturas e as políticas existentes, bem como se intensifica o próprio movimento no sentido de participar e pleitear por políticas públicas. Para entender melhor como esse processo ocorre, utilizaremos não só a análise de documentos oficiais e legislação, como também dados primários provenientes de entrevistas realizadas com atores sociais participantes do processo.

5.2.1 Políticas pioneiras e o Programa Hortas Cariocas

No início dos anos 2000 surgem algumas políticas públicas pioneiras de AU vinculadas a órgãos municipais como as secretarias de Meio Ambiente (SMAC) e de Assistência Social (SMAS). É o caso, por exemplo, do programa Rio Hortas, criado no contexto da Conferência Eco-92, vinculado à Fundação Parques e Jardins, da SMAC. Com o objetivo de transformar espaços subutilizados em hortas e com estratégias de apoio à compostagem e hortas escolares, o projeto acabou sendo paralisado por volta de 2011 depois de o terreno onde ficava sua sede, próximo ao Shopping Via Parque, na Barra, ter sido colocado à venda pela Prefeitura.

Já a Escola Carioca de Agricultura Familiar (ECAAF) surgiu em 2005, ocupando a área conhecida como “Fazenda Modelo” em Guaratiba, e promoveu inúmeros cursos de capacitação, assim como desenvolveu hortas em alguns bairros, voltados à população em situação de vulnerabilidade socioambientais. Por volta de 2009, no entanto, o projeto também começou a ser descontinuado por falta de apoio. O seguinte trecho de um comunicado da SMAS no Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, de 2007, permite compreender melhor sua proposta:

O Hortas Comunitárias oferece uma capacitação para as pessoas que estão perto da linha de vulnerabilidade social na produção de hortaliças e criação de pequenos animais, com foco no desenvolvimento sustentável e segurança alimentar e também na inclusão social dos participantes. Em 2006, o projeto teve 9 turmas e formou 198 alunos. Referência nacional na área de agricultura urbana e familiar, o projeto Hortas Comunitárias capacita os alunos durante 3 meses em agricultura vegetal e produção animal com aulas teóricas e práticas [...].

Além da Fazenda Modelo, o Hortas Comunitárias funciona em 8 sítios particulares da zona oeste, na comunidade de Caçapava, no Grajaú, em Costa Barros e no Santo Cristo. Esta iniciativa é desenvolvida pela SMAS em parceria com a Obra Social da Cidade do Rio de Janeiro e com o Governo Federal. (RIO DE JANEIRO (RJ), 2007, p. 34)

O Projeto Hortas Cariocas, criado em 2006 pela SMAC, é um dos únicos que se consolidou e permanece ativo até hoje. O projeto tem a proposta de desenvolver hortas em localidades com altos índices de pobreza e vulnerabilidade, utilizando terrenos em favelas e em equipamentos públicos, como escolas. As unidades de produção são criadas a partir de solicitação dos próprios moradores das comunidades, que passam a compor as equipes de hortelões, recebendo uma bolsa da Prefeitura. De acordo com O'Reilly (2014), metade da produção é obrigatoriamente doada aos equipamentos públicos nos arredores das hortas ou para famílias em situação de insegurança alimentar, enquanto a outra metade pode ser comercializada pelas equipes, que dividem o lucro. De acordo com o site da Prefeitura, o projeto conta com 49 unidades produtivas, 24 em comunidades de baixa renda e 25 em escolas municipais. Ele também está ligado ao Programa Hortas Escolares, da Secretaria Municipal de Educação (SME), uma outra iniciativa da Prefeitura voltada ao desenvolvimento da agricultura no ambiente escolar. Não há informações precisas em suas bases, no entanto, a respeito do surgimento e do alcance do programa.

Cunha & Sanchez (2017) trazem uma contundente problematização, no entanto, sobre o regime de trabalho das equipes do Hortas Cariocas, baseado em 45 horas semanais de trabalho somadas às horas de revezamento para regas nos finais de semana e uma remuneração de R\$ 360,00 para a equipe e R\$ 480,00 para o encarregado, que também é responsável pela coordenação e administração da horta. A problematização feita pelos autores se alinha à discussão trazida por Coutinho e Costa (2011, p. 94) a respeito da desvalorização do trabalho do agricultor urbano nas políticas públicas. Assim, segundo Cunha & Sanchez (Ibid., p. 8):

A utilização da mão de obra local é problemática no sentido de não serem garantidos direitos trabalhistas e a bolsa de remuneração ser menor que um salário mínimo, além do agravante das 45 horas semanais somadas às horas de revezamento do final de semana. A política pública de implementação de hortas comunitárias, apesar de apresentar um discurso integrador de inclusão social, na verdade, utiliza da exploração da mão de obra local, desvalorizando os trabalhadores e o seu tempo de trabalho e ainda ganhando uma contrapartida a promoção da imagem da Prefeitura com o discurso sustentável. Ações como esta lesam o patrimônio público e estimulam meios de enfraquecer as relações de trabalho [...]

De fato, o projeto possui atualmente um considerável reconhecimento, inclusive internacional, tendo sido premiado no ano de 2019 em evento ligado ao Pacto de Milão como exemplo de iniciativa sustentável no contexto de sistemas alimentares urbanos, além de ter sido incluído pela ONU na lista de ações essenciais para se alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. A horta desenvolvida pelo projeto na favela de Manguinhos, na zona norte, é considerada atualmente a maior horta comunitária da América Latina. O Centro Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica - CEMAPO também está vinculado ao Projeto, tendo sido criado em 2018 no Parque Madureira, ocupando uma área onde anteriormente se desenvolvia atividade agrícola conforme apontado na seção 4.1.2.

Sobre o projeto, os Entrevistados 1 e 2 trazem também algumas considerações e problemáticas:

O que me parece é que o PD desenha a cidade, mas como vai funcionar o dia-a-dia tem que vir pelas políticas e pelas ações das secretarias, por isso a gente tem insistido na constituição de uma política municipal de AU, não só em projetos e programas. Porque existe, por exemplo, dentro da Secretaria de Meio Ambiente um projeto que chama Hortas Cariocas, que é interessante, tem várias virtudes, só que, de novo, é um projeto dentro de uma secretaria, que a gente acha que devia ser uma política de estado, não só um projeto de governo. É um projeto de governo que vem se mantendo, tem força política dentro da secretaria e se mantém ao longo dos anos. Mas a gente acha que devia ser uma política municipal, sabe, e que o hortas cariocas, enquanto um projeto, possa ser um dos elementos da política.¹⁹

O que é curioso e acho que vale a pena investigar, é que eles [Hortas Cariocas] tem DAP, eles ancoram, eles escolhem uma família ligada ao projeto e concedem DAP pra esses responsáveis, que é uma forma torta também de aplicação dessa política. Pra AU não pode, mas pra atender projeto de hortas comunitárias tem DAP, então acho que é uma coisa a ser iluminada.²⁰

Outras ações do Estado que cabe mencionar são aquelas realizadas no âmbito da educação. Os programas Escolas Sustentáveis, criado em 2016, e Hortas Escolares são duas ações que envolvem o desenvolvimento de hortas, compostagem e atividades ligadas à

¹⁹ Entrevistado 1, AS-PTA. **Entrevista I.** [out. 2020]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2020. 1 arquivo .mp3 (66 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

²⁰ Entrevistada 2, Rede CAU. **Entrevista II.** [dez. 2020]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2020. 1 arquivo .mp3 (50 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

educação ambiental nas escolas municipais e que existem até hoje. No entanto, existe pouca informação quantitativa e qualitativa disponível sobre essas ações nos portais da Prefeitura, impedindo que se conheça mais sobre o alcance e as atividades desenvolvidas.

5.2.2 Arenas públicas: campo de disputas e decisões

Foi somente através da estratégia de inserção em determinadas arenas públicas que as redes de AU puderam consolidar – notavelmente a partir de 2010 – discussões a respeito de pautas centrais para os agricultores urbanos, bem como articular essas pautas com instituições afetas em diferentes níveis administrativos, tornando a rede de governança da AU carioca mais complexa. Uma instituição que teve grande importância no sentido da incorporação da agenda política da AU foi o CONSEA-Rio, criado no ano de 2003 e vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), conselho consultivo que surgiu no âmbito das políticas de SAN e combate à fome.

Um exemplo de iniciativa relevante e pioneira do CONSEA-Rio, em parceria com diversas entidades governamentais e não-governamentais, foi a realização da primeira Semana de Alimentação Carioca (SAC) em 2010 como celebração do Dia Mundial da Alimentação, 16 de outubro. O evento passou a ser realizado anualmente e a fazer parte do calendário oficial da cidade (Lei nº 5.234/2011), tornando-se um importante espaço de discussão e uma vitrine para a visibilização social e política das pautas da SAN, incluindo-se aí a AU.

Outro marco da consolidação das pautas da AU no conselho foi a criação, em 2011, de um grupo de trabalho (GT) de AU e Educação Alimentar como desdobramento de um mapeamento de iniciativas de AU e educação alimentar iniciado pelo conselho, buscando se aproximar dessas experiências. Um site criado para divulgar as ações e debates do GT relata o seguinte numa publicação de julho de 2012:

[...] depois de fazer uma reavaliação de nosso trabalho para o segundo semestre de 2011, chegamos a conclusão de que nesse momento a prioridade era de somarmos esforços com as demais Redes existentes no município, especialmente a Rede de Agricultura Urbana.

Como resultado deste trabalho conjunto, a Rede de Agricultura Urbana foi eleita como conselheira, trazendo a participação dos agricultores da zona oeste

para o Consea-Rio. Trouxe ainda como uma das prioridades da Câmara Temática Permanente 1, na qual o GT está inserido, buscar mecanismos para pressionar pela emissão de DAPs (Declaração de Aptidão ao Pronaf), uma espécie de “carteira de identidade” da agricultura familiar para o acesso a várias políticas públicas para os agricultores familiares do nosso município.

Gostaríamos de compartilhar com vocês uma data muito especial para a Agricultura Urbana da cidade (27 de junho de 2012), quando o agricultor do município, Pedro Mesquita, da Agrovargem, conseguiu finalmente obter a sua DAP, a primeira de agricultor do município!²¹

Cabe pontuar que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR-Rio), criado em 2000 e vinculado, na época, à Secretaria Especial de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SEDECT), seria o conselho com a atribuição legal de articular as questões relacionadas ao PRONAF e as políticas agrícolas municipais de modo geral. Entre suas responsabilidades estão, por exemplo, o estabelecimento das diretrizes e metas necessárias às ações do poder executivo, levando em conta a produção, a comercialização, o fomento, a assistência técnica, o apoio aos produtores e/ou criadores e suas respectivas organizações de classe, bem como o controle do abastecimento alimentar na cidade (Lei nº 3.097/2000, Art. 2, III).

Todavia, o CMDR carioca foi desativado quando os seus membros deixaram de se reunir, a última composição conhecida do conselho consta no Decreto nº 25.313 de 2005. Sua última menção no Diário Oficial do Município foi no dia 1 de janeiro de 2009, em um ato do prefeito de reestruturação da organização administrativa, no qual o conselho passava a estar vinculado à Secretaria da Casa Civil (RIO DE JANEIRO (RJ), 2009). É por essa razão que as questões ligadas à AU acabam sendo ancoradas ao CONSEA-Rio, tornando-se na última década o principal espaço institucional de mobilização das pautas da AU pelos movimentos sociais, como se percebe na seguinte fala:

O primeiro passo foi a ocupação do CONSEA municipal, a partir daí já tem umas 5 ou 6 gestões que têm presença da AS-PTA e da Rede CAU. Chegamos a ter o Francisco, um agricultor da AGROVARGEM, como presidente do CONSEA. A ex-presidenta, a Suzana Padrão, é professora da Nutrição da UERJ, a nova presidenta do é de novo uma nutricionista muito parceira nossa...

²¹ Texto disponível em: <http://agriurbanario.blogspot.com/2012/07/o-trabalho-de-articulacao-inciado-pelo.html>, de 9 de julho de 2012.

Então a gente vai né, ocupando esses espaços e ali vai colocando em discussão a importância da agricultura... (informação verbal)²²

Esse momento simbólico em que o agricultor Francisco Caldeira ocupou a posição de presidente do CONSEA-Rio está relacionado às mobilizações em torno da questão do acesso à DAP pelos agricultores da Pedra Branca. Nessa mobilização, que envolveu o projeto PROFITO, a Rede CAU e outros parceiros, foi criado um diálogo com técnicos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da EMATER, para identificar e solucionar os entraves para o acesso ao documento. Constatou-se que apesar de legalmente não haver nenhum impedimento para conceder a DAP a agricultores em território urbano, a confusão textual na Lei nº 11.326/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais pesava na interpretação dos técnicos (FILHO, 2018). Essa confusão é gerada principalmente pelo Art. 3, que define como agricultor familiar aquele que pratica atividades em meio rural. Além disso, o fato de as propriedades estarem dentro de uma unidade de conservação, o PEPB, e frequentemente não se encaixarem nos parâmetros convencionais para identificar a atividade agrícola, por conta das peculiaridades que a atividade adquire em contexto urbano, formam um conjunto de fatores que dificultam a interpretação dos técnicos. Sobre a articulação que levou à conquista das primeiras DAPS, a Entrevistada 2 comenta:

[...] um conjunto de grupos e organizações resolve fazer o que a EMATER não fazia, então vai fazer o boletim de produção. Pega lá o formulário, faz a visita junto com o agrônomo, que era o Claudemar da ASPTA, faz o levantamento da produção, fornece tudo aquilo, a gente fez um levantamento de propriedade, quem tinha, quem não tinha acesso à terra né, controle da terra e não da propriedade, a gente elencou 8 agricultores [...] a gente vai na EMATER e a gente vai pra tirar a DAP, aí fotografamos, foi aquilo tudo e saíram de lá dois agricultores com DAP, então essa foi a primeira vitória em 2012. (informação verbal)²³

Apesar das conquistas, e da Lei nº 11.326/2006 ter sido alterada pelo Decreto 9.064/2017, que agora a regulamenta e institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar -

²² Entrevistado 1, AS-PTA. **Entrevista I.** [out. 2020]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2020. 1 arquivo .mp3 (66 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

²³ Entrevistada 2, Rede CAU. **Entrevista II.** [dez. 2020]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2020. 1 arquivo .mp3 (50 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

CAF (instrumento que substituirá a DAP), deixando explícito que serão cadastrados no CAF “os empreendedores familiares rurais que explorem imóvel agrário em área urbana” (Art. 5, IV), os problemas para acessar a DAP persistiram. O sumiço repentino do registro da DAP de um agricultor motivou a articulação entre conselheiros do CONSEA municipal e da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) – que atualmente representa o MDA, extinto em 2016 – com a criação do Fórum Permanente de AU em 2017 (FERNANDEZ & FILHO, 2019). O surgimento do Fórum está ligado à abertura para o diálogo por parte da gestão da secretaria naquele momento, sua atuação teve como resultado a ampliação do debate em âmbito nacional sobre a agricultura familiar urbana nas políticas agrárias, representando uma inovação institucional:

Como desdobramento deste processo, foi criada a portaria n.523/2018 que disciplina a emissão de DAPs no Brasil e, explicitamente no seu Art.3º., afirma que a atividade agrária pode ser desenvolvida em ambiente rural ou urbano. No âmbito interno, procurou-se relativizar a associação confusa entre agrário e rural e a ênfase naquilo que é essencial ao exercício do órgão, que é a atividade agrária (Ibid., p. 152)

A criação desse Fórum mostra a urgência em criar mais espaços institucionais para discutir as diversas questões da agricultura da cidade. Nessa mesma época, outra iniciativa que marca tal urgência foi uma mobilização para a reativação do CMDR via CONSEA-RJ, que também foi possibilitada por um ambiente político favorável na gestão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Emprego e Inovação (SMDEI), responsável pela pasta da antiga SEDECT. Com a Rede CAU insistindo na ideia de uma metodologia participativa para esse processo, durante o ano de 2018 foram realizados quatro pré-conferências e uma Conferência Municipal de Política Agrícola e Desenvolvimento Rural, envolvendo muitas pessoas e territórios, onde se discutiram problemas, demandas e propostas e onde foi votada a nova composição do conselho (RIO DE JANEIRO (RJ), 2019).

O relatório da Conferência sintetiza bem tais demandas. Foram estabelecidos quatro eixos norteadores para orientar as denúncias e propostas trazidas pelos participantes dos eventos. São estes: 1) Alimentação, consumo e comercialização, 2) A dimensão institucional da política pública do município e das agriculturas, 3) Organização política, formação e assistência técnica para a produção e 4) Economia solidária e trabalho. O primeiro eixo ressalta a questão do fomento e ampliação dos espaços de comercialização, notadamente o Circuito

Carioca de Feiras Orgânicas e no terceiro, a questão da facilitação do acesso à DAP e, conseqüentemente, aos programas governamentais. O relatório também enfatiza a questão do PD, da necessidade de mais espaços institucionais como secretarias e conselhos, além da importância do fortalecimento social e político dos coletivos e redes para viabilizar sua maior participação em espaços de decisão política e de comercialização.

A representante da Rede CAU entrevistada, que esteve bastante envolvida no processo de reativação, afirmou que no ano de 2019, depois que o conselho foi empossado, foram realizadas poucas reuniões, sem muita consistência e que, depois da pandemia, esse quadro se agravou (informação verbal)²⁴. O regimento do CMDR, descrito pelo Decreto Municipal nº 19.915/2001, define que o órgão será presidido pelo titular da secretaria ao qual está vinculado. A integrante da Rede argumentou que as relações pessoais e políticas entre conselheiros e os até então titulares da pasta dificultaram o funcionamento do conselho, observando-se uma tendência de centralização ou tomada de atitudes autoritárias. Segundo ela, o ápice disso tudo foi quando em junho de 2020, sem qualquer comunicação, se extinguiu o Conselho Gestor do Circuito Carioca de Feiras Orgânicas (CCFO), espaço onde se garantia ampla representatividade da sociedade civil nas decisões ligadas à gestão do circuito, o que gerou uma forte mobilização da AARJ e da Rede CAU visando reverter a decisão.

Fica evidente, desse modo, a volatilidade não apenas do CMDR, mas dos conselhos e arenas públicas de modo geral enquanto espaço de construção coletiva, na esteira das relações e jogos políticos que estão em constante processo de reconfiguração. Essa volatilidade se relaciona, inclusive, à própria continuidade dos conselhos e instituições. Nos últimos anos se assiste ao desmantelamento e à fragilização de diversos órgãos ligados às pautas da agricultura familiar e do desenvolvimento social, por exemplo o MDA em 2016, bem como o MDS e o próprio CONSEA nacional em 2019, que, após forte mobilização social, foi recriado. Medidas como essas, junto a uma série de outros fatores, vêm favorecendo a ampliação da insegurança alimentar e a perda de direitos e garantias dos agricultores familiares.

Foi dentro desses espaços, principalmente do CONSEA, no entanto, que a sociedade civil organizada conseguiu fazer interlocuções com outros órgãos e esferas administrativas ligados tanto à políticas rurais e agrárias, quanto às políticas urbanas afetas, buscando articular a agenda política da AU. O Fórum Permanente de AU é um exemplo de interlocução onde se

²⁴ Entrevistada 2, Rede CAU. **Entrevista II**. [dez. 2020]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2020. 1 arquivo .mp3 (50 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

pautou a necessidade de normatizar, no âmbito das políticas agrárias, o reconhecimento da agricultura familiar diante das “peculiaridades intrínsecas à agrariedade em paisagem urbana” (FILHO, 2018, p. 1). Esse debate leva a refletir, ainda, em que medida é possível adequar as políticas agrárias para o contexto urbano e, de outro lado, em que medida seria importante criar políticas adequadas e voltadas para as necessidades e características heterogêneas da AU nos municípios brasileiros.

Diante de tal perspectiva, com um PD que não reconhece a existência de um território rural e agrícola na cidade, e sem nenhuma outra política que assegure sua legitimidade no espaço urbano, há uma necessidade persistente de reconhecimento formal da AU no Rio de Janeiro através de políticas específicas. Nesse contexto, é preciso falar de uma outra arena que foi fundamental para que se aprovasse, primeiro a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro (LOSAN-Rio) em 2018 e, depois, a Política Municipal de Apoio a Agricultura Urbana e Periurbana, em 2019: a Frente Parlamentar de SAN e AU.

5.2.3 Uma construção inédita: a primeira política municipal específica para a AU

A Frente Parlamentar (FP) de SAN e AU surgiu a partir de uma estratégia de interlocução direta com a Câmara Municipal para articular pautas diversas, notadamente a Lei Orgânica de SAN municipal, que vinha sendo pleiteada desde a aprovação da LOSAN nacional através da Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006. O Entrevistado 1 apresenta um pouco da trajetória da construção da Frente, que tem a SAC como momento-chave:

A gente conseguiu nas eleições passadas para a Prefeitura, escrever uma carta na SAC, 4 anos atrás, com propostas para os candidatos. Proposta de fortalecer o PNAE, de fazer horta em escola, de mudar o plano diretor, várias políticas públicas, inclusive a proposta de criar uma política municipal de AU, de retomar o CMDR que estava fechado [...] Sabe, são formas de fazer pressão. Depois a gente conseguiu que vários vereadores incorporassem propostas que estavam na nossa carta ao programa deles próprios. Quando então os vereadores assumiram, a gente conseguiu constituir uma frente parlamentar de SAN e AU [...] (informação verbal)²⁵

²⁵ Entrevistado 1, AS-PTA. **Entrevista I**. [out. 2020]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2020. 1 arquivo .mp3 (66 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

Algumas atas de reunião do CONSEA, a partir de março de 2017, descrevem as movimentações para construir um diálogo com os vereadores da Câmara e pautar a construção da FP, como no informe de duas conselheiras “sobre a visita aos gabinetes de vereadores e a criação da FP de SAN e a realização de uma audiência pública provavelmente para o final de junho” (CONSEA, 2017). Em entrevista realizada com um assessor do vereador Renato Cinco – que assumiu o compromisso de criar a FP e a presidiu até 2020, quando terminou seu mandato – essa trajetória também foi apresentada:

[...] a gente foi procurado pelo pessoal que estava compondo o movimento, eles estavam com a demanda da LOSAN, que não saía do papel, o Eduardo Paes não tirava ela do papel, e como um mandato que se reconhecia ecossocialista, né... A gente foi pressionado pelo movimento para criar a FP, então foi uma pressão da Rede CAU, do movimento das nutricionistas, sindicato, associação, conselho. Então o Cinco fez um panfleto assumindo o compromisso de criar a frente e elaborar a política municipal de SAN e AU. (informação verbal)²⁶

O assessor descreve também as peculiaridades associadas à forma de organização da FP e das articulações entre o movimento social e o poder público nesse contexto:

A característica dessa FP é diferente de todas as FPs que existem. Essa FP começa a funcionar com a não-participação dos vereadores, tirando a assessora do Reimont que ia às reuniões... ela era uma FP do movimento, né. A principal característica dessa FP é receber as demandas do movimento. Pra você entender, nenhum dos projetos que foram construídos durante esses quatro anos da Frente saiu da cabeça do mandato, nada saiu da cabeça do mandato, nada, nada. Tudo, até a vírgula, foi construído pelo movimento social. Então assim, eles vinham com uma determinada demanda e a gente dizia: ‘isso aqui não entra na lei porque é inconstitucional. A gente não pode botar nessa lei porque se a gente botar ela vai ser vetada’. Então assim a gente entra no ano de 2017, trabalhando em cima da prioridade zero que era pra poder receber recurso do PNAE, para receber recurso tem que ter LOSAN, e a gente passou 2017 todo em cima disso. (informação verbal)²⁷

A Frente foi instalada pela Câmara no dia 12 de maio de 2017, e posteriormente, no dia 26 de junho (Figura 12), houve um evento público de lançamento da FP no Salão Nobre da

²⁶ Entrevistado 3, Assessoria Renato Cinco. **Entrevista III**. [mar. 2021]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2021. 1 arquivo .mp3 (92 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice C desta dissertação.

²⁷ Entrevistado 3, Assessoria Renato Cinco. **Entrevista III**. [mar. 2021]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2021. 1 arquivo .mp3 (92 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice C desta dissertação.

Câmara Municipal que contou com a participação e com as falas de diversos grupos e instituições da sociedade civil organizada, além da apresentação de um projeto de lei (PL) de LOSAN que havia sido proposto ainda em 2012 pelo CONSEA-Rio, com algumas alterações. Em agosto do mesmo ano foi oficialmente proposto o PL nº 367/2017. Aprovado em julho de 2018 pela Câmara, um mês depois a lei foi totalmente vetada pelo prefeito, e mais uma vez a mobilização do movimento social foi determinante para a derrubada do veto e para a aprovação da LOSAN-Rio, instituída pela Lei Municipal 6.412, de 17 de setembro de 2018, segundo relato do mesmo entrevistado:

No dia do veto foi um chororô, mas aí o veto volta para a Câmara e ela pode derrubar o veto. Nós fizemos uma mega mobilização, nós, mandato com a força do movimento social, enchemos a galeria da Câmara Municipal. Só pra ficar claro em todas as votações do PL da LOSAN a galeria estava lotada e as pessoas gritando “o povo da cidade quer comida de verdade”. Então foram todas as sessões de plenário de votação da LOSAN de galerias cheias, botando o terror nos vereadores. (informação verbal)

Figura 12 – Cartaz do evento de lançamento da FP de SAN e AU



Fonte: UNACOOPT²⁸

²⁸ Disponível em: <http://unacoop.org.br/frente-parlamentar-de-seguranca-alimentar-e-agricultura-urbana-e-criada/>

O passo seguinte, conforme descrito pelos entrevistados, foi construir a política de AU. Nesse processo de construção, segundo o relato do assessor do vereador Renato Cinco, a Frente foi surpreendida por um PL proposto pelo vereador Val Ceasa, dando início a todo um processo de negociação no Parlamento no qual o movimento não teve participação, sendo uma articulação entre os mandatos dos dois vereadores. O assessor relata que no final de 2018 foi proposto colocar o PL conjuntamente, o que resultou na realização de um seminário na Câmara onde foi construído, em cima do PL do Val Ceasa, um substituto assinado por ambos os vereadores, o PL nº 1.046, de 19 de novembro de 2018, no qual mais tarde ainda foi incluído como co-autor o vereador Babá. Sua escrita buscou referências nos textos de outras políticas, notavelmente na proposta de política nacional que vinha sendo elaborada com o MDS, para trazer as demandas e pautas do movimento social (informação verbal)²⁹.

Por cerca de um ano o processo teve andamento lento no plenário, sendo aprovado em apenas três comissões da Câmara. Em novembro de 2019, no entanto, a tramitação evoluiu rapidamente com sua aprovação por mais de dez comissões em uma sessão extraordinária no plenário no dia 18. O PL foi aprovado em primeira discussão pela Câmara e instituído através da Lei Municipal nº 6.691 de 19 de dezembro de 2019, dispondo sobre a Política Municipal de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana. O Entrevistado 3 descreve que o processo de articulação dentro da Câmara explica essa evolução do trâmite do PL:

Foi a pressão da gente, do mandato em cima das comissões, colocando a importância... O que a gente conseguiu fazer foi sensibilizar os presidentes das comissões, da importância que tinha para a cidade a lei da AU. Porque quem decide aquilo ali são os presidentes das comissões, a Câmara é muito autoritária: primeiro as comissões são só 3 vereadores, não precisa ter reunião, o presidente pode decidir tudo sozinho! E aí a gente fez a articulação com o Jorge Felipe, o presidente da Câmara, aí cabe destacar o papel dele que, sensibilizado pela pressão que a gente fez, que diferente de outras pessoas, a nossa pressão é a política do diálogo, da conversa, ele conseguiu entender. E aí ele chama na "xinxá" os presidentes das comissões e a coisa vai pra frente. Não foi antes porque eles não conseguiam entender a prioridade, aí quando foi articular com o presidente da Câmara a coisa funciona de forma diferenciada. (informação verbal)³⁰

²⁹ Entrevistado 1, AS-PTA. **Entrevista I**. [out. 2020]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2020. 1 arquivo .mp3 (66 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

³⁰ Entrevistado 3, Assessoria Renato Cinco. **Entrevista III**. [mar. 2021]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2021. 1 arquivo .mp3 (92 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice C desta dissertação.

A sessão em que a lei foi aprovada ocorreu um mês após a realização da SAC junto às comemorações de dez anos da Rede CAU, em evento promovido de 15 a 23 de outubro de 2019. O evento conjunto teve uma programação eclética. Além da realização de um circuito de experiências de AU e de rodas de conversa em diversos pontos da cidade, contou com a realização de um seminário na Câmara Municipal, no dia 18 de outubro, com o tema “Tem gente com fome? Políticas de Combate à insegurança Alimentar e o papel da Agricultura Urbana”. Junto com o seminário acontecia uma feira de produtos agroecológicos na Cinelândia, em frente à Câmara, onde se concedeu a Medalha Pedro Ernesto, principal honraria concedida pelos vereadores, à Bernardete Montesano, militante de longa data do movimento da agroecologia e da AU.

A lei, no entanto, ainda não foi regulamentada, isto é, ainda não “saiu do papel”. Para o assessor entrevistado, se o movimento não se mobilizar e “correr atrás”, nada vai acontecer. Ele acredita, ainda, que o CMDR seria o espaço propício para movimentar o processo de regulamentação da lei, apesar das dificuldades do conselho. A pandemia do novo coronavírus foi um fator que “jogou um balde de água fria” nas mobilizações em torno das políticas de SAN e AU ao longo do ano de 2020, além de o vereador Renato Cinco não ter se reeleito no pleito no mesmo ano, deixando a presidência da FP nas mãos do vereador Reimont. No início do ano de 2021 se assiste à retomada dessas mobilizações, embora ainda de forma incipiente, com a realização de um primeiro encontro virtual da FP no dia 19 de março.

Embora a aprovação da política seja importante para a legitimação da AU enquanto tema de políticas públicas, sua implementação na prática ainda é um desafio, um processo político e social que vai contra a lógica de ocupação da cidade e de organização dos sistemas alimentares urbanos, que deixa a AU invisibilizada no campo do planejamento territorial. Além disso, há também uma grande distância entre a aprovação de uma lei e sua implementação tendo em vista o processo de “acomodação” dos instrumentos e objetivos da política à realidade encontrada (FLEXOR & LEITE, 2007). Ainda assim, a lei é um marco no sentido de se considerar que, além da dimensão objetiva, as políticas públicas contam ainda com uma dimensão simbólica “cujo impacto passa também pela construção de imagens do mundo que modificam a representação que os atores fazem do seu ambiente” (MULLER & SÜREL, 2002, p. 24). Isso é o que vem sendo observado de forma ampla com a inserção da AU na agenda política internacional, se desdobrando na construção de movimentos sociais e políticas locais que vão, aos poucos, buscando construir novas imagens de cidade e de sistemas alimentares.

5.2.3.1 Análise preliminar do texto da Política Municipal de Apoio a Agricultura Urbana e Periurbana

O texto da lei conta com 12 artigos que abrangem, basicamente, os beneficiários, as formas de acompanhamento e gestão, os objetivos e instrumentos, bem como as ações do poder Executivo necessárias para sua consecução. Sua estruturação é similar à de outras políticas municipais de AU brasileiras, como as de Belo Horizonte, João Pessoa, Teresina e Natal. No Art. 1, a política é definida como parte da política agrícola, integrada, em bases sustentáveis, às políticas urbana e de SAN, o que evidencia seu caráter intersetorial e sua descentralização institucional, reforçados pelos Arts. 7 e 9 da Lei. O primeiro parágrafo do Art. 1 apresenta uma definição de AU que pode ser considerada bastante aberta e abrangente ao trazer uma ampla variedade de atividades, produtos agrícolas e também de funções e objetivos para a prática:

Entende-se como agricultura urbana e periurbana, a produção, o extrativismo e a coleta de produtos agrícolas, como as hortaliças, frutas, ervas medicinais, plantas ornamentais, e pecuários de forma sustentável, visando a menor agressão possível ao ambiente na retirada e uso dos recursos e insumos, cuja a prática é voltada ao autoconsumo, às trocas, às doações e à comercialização. (RIO DE JANEIRO (RJ), 2019, Art. 1. § 1º)

Em outro parágrafo do mesmo artigo, tal abrangência é reforçada na consideração da territorialidade da prática que “poderá ser realizada em todo o território municipal em unidades agrícolas autônomas e logradouros públicos, bem como em terrenos e prédios públicos e particulares” (Ibid. Art. 1, § 3º). O respaldo legal para o desenvolvimento da AU também é colocado no Art. 5, que define a utilização de imóvel como AU como indutora da função social da propriedade.

De modo geral, as considerações referentes ao ordenamento territorial e à questão do reconhecimento formal de áreas agrícolas no município chamam atenção ao longo da lei. No Art. 8, que trata dos instrumentos da política, é notável “o estabelecimento de zonas agrícolas no território municipal” (inciso V). Posteriormente, no Art. 10, onde são elencadas as ações do poder executivo para a consecução dos objetivos da lei, destacam-se as seguintes:

- I - consagrar as áreas rurais existentes e estimular o seu crescimento;
- II - definir áreas prioritárias ao desenvolvimento de agricultura urbana comunitária e individual e das condicionantes para sua implantação junto ao

CONSEA ou Conselho responsável pela política de agricultura urbana a ser criado (Ibid.)

É interessante notar mais uma vez a questão do desacordo nas nomenclaturas, que em alguns momentos se refere à “zonas agrícolas” e, em outros, à “áreas rurais”. De todo modo, nenhuma outra lei, no âmbito da análise das Políticas Municipais de AU das outras capitais brasileiras, estabelece como instrumento a criação de zonas agrícolas no território. Ao mesmo tempo, os municípios do Rio de Janeiro e Curitiba são os únicos que não possuem em seus planos diretores nenhum tipo de zoneamento agrícola ou rural, o que evidencia o peso dessa demanda para o movimento social da AU carioca e a urgência de se reverter as definições do PD, como fica evidente no seguinte relato:

A demarcação de área é fundamental para você segurar um pouco a pressão do crescimento tanto industrial quanto de condomínios, de urbanização... Então, seria fundamental. E com isso, se tivesse essas áreas facilitaria por exemplo o entendimento de quem faz política para o espaço rural, para a agricultura familiar, que aqueles agricultores estão dentro de uma área rural, facilitaria muito o acesso dos agricultores às políticas públicas, facilitaria um incentivo específico pra isso, para transporte, para estradas rurais. Facilitaria enormemente porque a gente tem um problema enorme com relação à cobrança de imposto, o imposto urbano é caríssimo, mais de dez vezes o imposto da área rural, uma área agrícola cobrando IPTU é muito caro! Se você tem as áreas rurais, dentro daquelas áreas ali tá tudo resolvido. (informação verbal)³¹

O integrante da AS-PTA chama atenção, nesse contexto, para os riscos das delimitações territoriais, aspecto sensível no município do Rio de Janeiro tendo em vista que, embora hajam alguns núcleos rurais evidenciados na própria paisagem e em mapeamentos de uso e ocupação do solo, esses mesmos mapeamentos mostram que há uma grande descontinuidade entre áreas agrícolas, “salpicadas” majoritariamente por toda a Zona Oeste. Além disso, existe a questão da heterogeneidade de formas de agricultura da cidade, com destaque para a questão dos quintais produtivos, que são, conforme colocado por FERNANDEZ & FILHO (2019, p. 152), “a delimitação territorial que exprime o estado da arte do debate sobre agricultura urbana no

³¹ Entrevistado 1, AS-PTA. **Entrevista I.** [out. 2020]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2020. 1 arquivo .mp3 (66 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

Rio de Janeiro; exprime também o limite das políticas públicas e das representações a respeito do rural e do urbano”. O integrante argumenta:

Então é necessário, é fundamental você ter as áreas, mas com cuidado também porque senão você delimita, aqui é rural, aqui é urbano, ou seja, os benefícios para o rural estão garantidos, mas pra quem está nas margens do rural, quem tá dentro do urbano e também faz uma agricultura rural... Você tem que ter no PD o reconhecimento das áreas rurais mas o reconhecimento de que você tem manchas dentro do urbano, as coisas não são estanques, até aqui é rural, e daqui pra cá é urbano, não! As coisas se entremeiam. Dentro do rural você tem entradas urbanas que precisam ser reconhecidas e vice-versa. (informação verbal)

Discussão semelhante foi trazida pela Entrevistada 2, em relação ao reconhecimento dos agricultores e de grupos beneficiários das políticas, chamando atenção para a necessidade de se compreender os agricultores como uma identidade, um modo de vida, e não apenas uma profissão, trabalho associado a produtividade. Do contrário, corre-se o risco de excluir determinados grupos e pessoas, especialmente quando se trata da realidade da população rural/agricultora carioca e seus muitos atravessamentos com as questões e modos de vida urbanos. Em relação aos beneficiários estabelecidos pelas políticas de outras capitais brasileiras, que podem ser agrupados entre aquelas que fornecem uma descrição mais vaga e restrita e aquelas com uma descrição mais detalhada e ampla, a política carioca está mais próxima desse segundo conjunto, descrevendo, além das pessoas em situação de insegurança alimentar, outros grupos sociais específicos como “famílias chefiadas por mulheres, quilombos e outras comunidades tradicionais e produtores familiares” (RIO DE JANEIRO (RJ), 2019, Art. 3).

Os objetivos da política, descritos no Art. 6 em dezesseis incisos refletem mais uma vez sua intersectorialidade, vinculando-se a uma diversidade de temas que podem ser basicamente enquadrados nos eixos: produção e trabalho, saúde e alimentação, técnico e logístico e por fim, socioambiental. Para atingir essa diversidade de objetivos e política dispõe de determinados instrumentos (Art. 8), ferramentas cuja escolha determina o desenho institucional da política e como ela será implementada. São estes:

- I - o crédito e o seguro agrícola;
- II - a educação e a capacitação;
- III - a pesquisa e a assistência técnica;

- IV - a certificação de origem e a qualidade de produtos;
- V - o estabelecimento de zonas agrícolas no território municipal;
- VI - a gestão dos resíduos sólidos orgânicos produzidos no município por meio de compostagem;
- VII - diagnósticos e estudos participativos; e
- VIII - Plano Municipal de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana. (Ibid. Art. 8)

Tais instrumentos se assemelham àqueles tradicionalmente presentes em políticas agrícolas, bem como nas próprias políticas municipais de AU de outras capitais brasileiras, notadamente os instrumentos de crédito, capacitação e assistência. Já o inciso VI representa uma especificidade e traz inovação no contexto das políticas de AU, colocando a compostagem como elemento fundamental. E, mais uma vez, cabe destacar a questão do zoneamento que, embora também seja comum nas políticas agrícolas, não foi empregado por nenhuma outra política de AU nas capitais brasileiras analisadas.

O Art. 10 institui as ações do Poder Executivo para a consecução dos objetivos da política, destacando-se, além dos já mencionados incisos que abordam a definição de áreas prioritárias e consagração de áreas rurais, o inciso III, que trata da viabilização da aquisição de produtos da AU por programas de aquisição de alimentos. Esse é um ponto interessante, pois busca reforçar a legitimidade da AU no contextos dos programas governamentais e, com isso, desfazer as confusões jurídico-institucionais a esse respeito. Outro aspecto interessante que aparece no Art. 10 e também no Art. 11 que traz, em dezenove incisos, os procedimentos específicos para a gestão da política, é a questão dos espaços de comercialização e dos ciclos curtos. A política traz como ação “estimular a criação e apoiar o funcionamento de feiras livres e de outras formas de comercialização direta entre agricultores urbanos e consumidores” (Ibid., Art. 10, IV), reforçada pelos XIII e XIV do Art. 11 que definem como procedimentos a constituição e o estímulo à criação de espaços públicos e privados de comercialização como feiras, exposições, mercados e centrais de abastecimento.

Nesse sentido, é notável que a política municipal consegue trazer algumas das especificidades do território e demandas dos movimentos, o que se deve fundamentalmente ao tipo de interação estabelecida entre os diversos atores sociais, estatais e não-estatais, possibilitada no contexto específico desse processo político. A inserção da sociedade civil como um bloco de poder no processo de constituição de uma rede de política pública em torno da AU

e a percepção de que os "atores pertencentes aos quadros governamentais são também atores sociais" (CAPELLA & BRASIL, 2014, p. 71), mantendo relações constantes com os outros atores na rede, são fatores que explicam a construção da política municipal de AU além de condicionarem seu futuro processo de implementação e seus possíveis efeitos. Isto porque, não só "a viabilidade e mesmo o sucesso de uma política pública está relacionada, diretamente, às informações sobre a realidade a transformar" (MELAZZO, 2010, p. 27), mas também porque a presença das organizações sociais nas discussões recentes das políticas tem permitido uma rápida dinâmica de adaptação e flexibilização da política pública às características do território e dos grupos que nele habitam (GRISA, KATO & ZIMMERMANN, 2013). É nesse sentido que se conclui que a participação dos grupos de interesse favorece a acomodação da política à realidade, o que é fundamental para diminuir a distância entre os objetivos propostos e resultados da política e, em última análise, ampliar sua qualidade e eficácia.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da presente pesquisa foi compreender como vêm se construindo, nas últimas duas décadas, políticas públicas para agricultura urbana no município do Rio de Janeiro. Foi nesse período que a atividade entrou na agenda política internacional e, gradativamente, foi se inserindo também nas agendas locais. O trabalho mostrou a importância de se entender como as diferentes dimensões do processo político (*politics*, *polities* e *policies*) podem influenciar na construção das ações públicas.

Analisando o arcabouço jurídico e institucional que condiciona a construção das políticas de AU em nível municipal, observamos que ela fica à margem nos marcos regulatórios do planejamento do território pois não é visibilizada nem nas políticas públicas voltadas para espaços e populações rurais, nem nas políticas de planejamento urbano, que têm pouca interlocução, encontrando-se numa espécie de limbo jurídico. No âmbito das políticas rurais, por exemplo, o Rio de Janeiro pôde ilustrar muito bem as diversas formas pelas quais esse processo de invisibilização ocorre, como no caso das dificuldades e da batalha travada pelos agricultores cariocas para conseguir acessar a DAP. Somado a isso, em relação às atribuições dos entes federativos, os municípios, além de muitas vezes não terem interesse, carecem de experiência administrativa, instrumentos e competência institucional para executar o planejamento e regular espaços agrícolas, frequentemente deixando-os à margem em instrumentos como o Plano Diretor e nas diretrizes orçamentárias.

Do ponto de vista institucional, as políticas para AU são bastante voláteis. Desde a esfera do governo federal, denota-se o enfraquecimento de instituições fundamentais para o desenvolvimento de políticas sociais de modo geral e marcadamente de políticas agrárias e de SAN, como o CONSEA, o MDA e o MDS. Já na esfera do município do Rio de Janeiro, a volatilidade da política se relaciona à inexistência de um órgão específico para tratar da pauta da AU, somada ao caráter intersetorial do tema. Ou seja, não há uma secretaria específica de agricultura, nesse sentido, as questões da AU transitam pelo CONSEA, pelas Secretarias de Assistência Social e Direitos Humanos, de Meio Ambiente, de Educação e de Saúde e em outros espaços institucionais mais específicos, carecendo de maior articulação e coerência entre as ações. O CMDR, por sua vez, conselho com a atribuição de fortalecer as pautas da AU, também se encontra sob forte instabilidade após a tentativa de reativação em 2018. Nesse sentido, persiste uma dinâmica de desarticulação e descontinuidade que vai desde o nível dos entes federativos até o nível das estruturas institucionais na escala municipal.

Analisando o quadro de políticas vinculadas à AU na cidade do Rio, notou-se a valorização do Programa Hortas Cariocas, o carro-chefe da Prefeitura em matéria de política de AU e SAN. O Programa, que é regularmente contemplado com recursos nos planejamentos orçamentários e tem destaque internacional, é uma das únicas iniciativas governamentais a abordar o tema da agricultura em comunidades de baixa renda e em equipamentos públicos de educação e saúde, alcançando uma diversidade de grupos sociais e expressivos números de produção alimentar. Sobre ele, no entanto, pesam críticas diversas, relacionadas ao fato de oferecer à população um trabalho desvalorizado e mal remunerado, transferindo à ela a responsabilidade de garantir a SAN, ao mesmo tempo em que se promove internacionalmente a cidade e o governo no âmbito das políticas socioambientais e alimentares. Fica evidente, nesse sentido, o aspecto contraditório que as políticas de AU podem assumir, com a justaposição de características neoliberais e populares/radicais em um mesmo projeto ou ação.

Na análise empírica do caso carioca, identificamos uma diversidade de agriculturas. Destaca-se a agricultura desenvolvidas em espaços de paisagem rural, de caráter predominantemente familiar, ocupando espaços maiores em áreas de menor adensamento urbano na Zona Oeste da cidade, além das agriculturas praticadas nos quintais e das hortas intra-urbanas, que vêm tomando impulso nos últimos anos com o fortalecimento social da AU. Ou seja, são agriculturas com diferentes características e demandas.

As políticas municipais para agricultura, no entanto, se restringem ao Programa Hortas Cariocas e a algumas ações voltadas ao desenvolvimento de hortas escolares, fortalecendo apenas uma vertente da tão heterogênea agricultura carioca. No âmbito das políticas de planejamento territorial, que têm grande influência na realização de outras formas de agricultura, observamos a facilitação da expansão imobiliária na direção das áreas rurais e agrícolas da cidade, ampliando sua desterritorialização na esteira de um processo de mercantilização da cidade com foco nos megaeventos e na consolidação do Rio como uma cidade global. O Plano Diretor não reconhece a existência de zonas rurais e aborda a atividade agrícola de forma contraditória, além disso, nenhuma das ações relacionadas à agricultura trazidas por ele, como o Programa de AU Sustentável e as Áreas de Especial Interesse Agrícola, foram implementadas posteriormente.

Apesar disso, a pesquisa mostrou que ao longo dos anos a sociedade civil organizada vai se consolidando como um bloco de poder dentro da estrutura governamental, ampliando as redes de AU no sentido de formar uma rede de políticas públicas. Esse movimento se deu através das brechas para a participação que foram sendo abertas pelos marcos jurídicos e

institucionais recentes, possibilitando a ocupação de espaços de representatividade pela sociedade civil e assim, a ampliação de diálogos e articulações com o governo. Partindo de ações pontuais que buscavam resolver demandas mais urgentes, as redes de AU alcançaram uma participação mais sólida através de espaços como o CONSEA e da Frente Parlamentar de AU, culminando na construção da Política Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana.

Assim, o trabalho revelou que a dinâmica da “governança” da AU na cidade, através da qual foi aprovada a Lei Municipal 6.691/2019, é tocada fundamentalmente através da forte pressão exercida pelo movimento social, que busca dentro das instituições e governos, agentes interessados em colaborar, ampliando o tecido socioinstitucional que dá sustentação política à AU. O que se quer dizer é que, caso não houvesse essa participação sólida da sociedade civil, as pautas da agricultura familiar carioca, que ainda são muito invisibilizadas, estariam completamente esquecidas pelo governo. Nesse sentido, a situação da agricultura se agrava com o descaso estatal associado a uma dinâmica urbana complexa, onde existem muitas forças paralelas modelando o espaço a despeito das políticas públicas, especialmente na Zona Oeste, como interesses industriais e imobiliários, além da atuação de agentes paramilitares – as milícias.

Cabe mencionar que o presente trabalho se propôs a fazer uma análise ampla, de diversas dimensões que afetam o processo político, priorizando a ótica das redes e atores sociais vinculados a AU na cidade do Rio de Janeiro. Nesse sentido, seria interessante não só um aprofundamento posterior em cada uma das dimensões analisadas, mas também um aprofundamento na ótica dos atores ligados à estrutura do governo. A pandemia que vivemos nos últimos dois anos e todas as mudanças decorrentes limitaram o desenvolvimento do trabalho de certa maneira, fazendo com que fosse dado um foco maior em outros aspectos como a análise documental.

A pesquisa contribuiu, no entanto, para trazer subsídios para a análise de políticas municipais de AU, que, embora bastante pioneiras, vêm se multiplicando com força, despertando a curiosidade sobre como esse processo vem acontecendo em outros municípios, sobre quais as similaridades e diferenças em relação ao caso carioca, e também sobre a efetividade dessas políticas. Compreender o processo de construção de políticas públicas e os instrumentos adotados por elas são elementos determinantes para compreender, por sua vez, seu sucesso ou fracasso. Além disso, toda a estrutura jurídica e institucional relacionada ao tema também irá oferecer empecilhos ou oportunidades para o desenvolvimento de ações públicas, como vimos, por exemplo, no caso das determinações do Plano Diretor da cidade. Atualmente

em processo de revisão, a dinâmica de mobilização da sociedade civil será mais uma vez fundamental para definir o que se pode esperar do novo Plano no que tange à AU, processo de governança que seria muito interessante de ser analisado.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo** (Texto para Discussão, n. 702). Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

ABREU, M. A. **Natureza e sociedade no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Sec. Mun. de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1992.

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. **Estud. av.**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

ALENTEJANO, P. R. R. As relações campo-cidade no Brasil do século XXI. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, v. 7, n. 2, p. 303-328, jul./dez., 2003.

_____. A evolução do espaço agrário fluminense. **GEOgraphia**, v. 7, n. 13, pp. 49-70, 2005.

ALMEIDA, D. A. O. **Isto e aquilo: agriculturas e produção do espaço na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)**. 2016. 438 f. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

ALMEIDA, D. A. O.; BIAZOTI, A. R. Agriculturas urbanas: agroecologia para a cidade, na cidade e da cidade! **Cadernos de Agroecologia - Anais do VI CLAA, X CBA e V SEMDF** - v. 13, n. 1, jul. 2018.

ALMEIDA, D. A. O.; ORNELAS, G. M.; ARAUJO, M. L.; MARQUES, L. M. F. J.; FERREIRA, C. M. T.; LIMA, V. G. S.; NARDINI, P. C. C.; MACHADO, R. P. M.; COSTA, H. S. M. Um Diálogo entre a Agroecologia e a Agricultura Urbana em Regiões Metropolitanas. **Revista Brasileira de Agroecologia (Online)**, v. 13, p. 168-180, 2018.

ANDERSON, C. Política de baixo para cima: politizando a agricultura urbana para a soberania alimentar. **Urban Agriculture Magazine**, n. 33, p. 121-126, nov. 2017.

AQUINO, J. R. de, SCHNEIDER, S. 12 Anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): Uma reflexão crítica. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, v. 1, n. 2, p. 309-347, jul./dez. 2011.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise de políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas**. n^o 83, p. 11-35, 2017.

ARRAES, N. A. M.; CARVALHO, Y. M. C. Agricultura urbana e agricultura familiar: interfaces conceituais e práticas. **Informações Econômicas**, SP, v. 45, n. 6, nov./dez. 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGROECOLOGIA (ABA). **Estatuto da Associação Brasileira de Agroecologia**. Belém, 2015. Disponível em: <https://aba-agroecologia.org.br/sobre-a-aba-agroecologia/sobre-a-aba/>

BAPTISTA, S. R. N. **Comunicação oral em redes sociotécnicas orientadas a plantas medicinais: a relação entre informação científica e conhecimento tradicional**. 2014. 224 fls. Dissertação (Mestrado em Informação e Comunicação em Saúde) - Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde, Fiocruz, Rio de Janeiro, 2014.

BAPTISTA, S. R. N.; FORMOSO, C. O. M.; SILVA, I. R. Sertão Carioca: a construção social de um território agroecológico. In: OLIVEIRA, R.; FERNANDEZ, A. C. F. (Orgs.) **Paisagens do Sertão Carioca: floresta e cidade**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2020.

BARANDIER, H., DOMINGUES, E., BEIROZ, H. Planos Diretores e áreas rurais: notas sobre competências do Município e referências para a concepção do macrozoneamento. In: XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019, Natal. **Anais...** Natal: ANPUR, 2019.

BARTHOLL, T. **Territórios de resistência e movimentos sociais de base: uma investigação militante em favelas cariocas**. 2015. 452 f. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.

BASSERES, I. W. S. **Política urbana no Plano Diretor do Rio de Janeiro: análise do projeto olímpico como caso-referência**. 2011. 61 fls. Monografia (Bacharelado em Direito) - Departamento de Direito, PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2011.

BERNARDES, N. Notas sobre a ocupação humana da montanha no estado da Guanabara. In: ABREU, M. A. **Natureza e sociedade no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Sec. Mun. de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1992.

BELIK, W.; SILVA, J. G.; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva** [online], v. 15, n. 4, pp. 119-129, 2001.

BEZERRA, J. E. Geografia, comércio e consumo: os supermercados como tema geográfico. **Espaço & Geografia**, vol. 23, n.2, p. 143-161, 2020.

BICALHO, A. M. S. M. Agricultura e ambiente no município do Rio de Janeiro. In: ABREU, M. A. **Natureza e sociedade no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Sec. Mun. de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão

de Editoração, 1992.

_____. Agricultura Metropolitana. In: FIBGE. (Org.). **A organização do território**. Rio de Janeiro: IBGE, p. 1-12, 1996.

BONNAL, P.; CAZELLA, A. A.; DELGADO, N. G. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.) **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil** (Série desenvolvimento rural sustentável, v. 14). Brasília: IICA, 2011.

BORGES, M. V. **O zoneamento na cidade do Rio de Janeiro: gênese, evolução e aplicação**. 2007. 226 fls. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

BRAND, P.; MUÑOZ, E. Cultivando cidadãos: agricultura urbana desde una perspectiva política. **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Rio de Janeiro, v. XXI, n. 1, p. 47-70, jan./jul, 2007.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 311**, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Coleção de leis da República Federativa do Brasil de 1938, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, v. 1, p. 438-440, 1938. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: nov. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: jul. 2020.

_____. **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, DF, 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: jul. 2020.

CAMPOS, A. **Do quilombo à favela: a produção do “espaço criminalizado” no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Subsistemas, comunidades e redes para a análise da participação no processo de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 64-81, 2014.

CARDOSO, R. T.; EMPINOTTI, V. L.; TRAVASSOS, L. O ressurgimento da zona rural no município de São Paulo. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPUR, 2014.

CARNEIRO, M. J. Ruralidade: novas identidades em construção. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, n. 11, 1998.

COSTA, H. S. M.; ALMEIDA, D. A. O. . Agricultura urbana: possibilidades de uma práxis espacial? **Cadernos de Estudos Culturais**, v. 5, p. 10-22, 2012.

COUTINHO, M. N.; COSTA, H. S. de M. Agricultura urbana: prática espontânea, política pública e transformação de saberes rurais na cidade. **Geografias**, v. 13, p. 81-97, 2011.

CUNHA, L. N.; SÁNCHEZ, C. A apropriação da educação ambiental pelo “capital verde” : estudo de caso dos projetos Mutirão de Reflorestamento e Hortas Cariocas no Morro da Formiga, Rio de Janeiro, RJ. In: IX EPEA - Encontro de Pesquisa em Educação Ambiental, 2017, Juiz de fora. **Anais...** Juiz de Fora, 2017.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (Org.). **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires: Clacso, 2004.

DAGNINO, R.; THOMAS, H.; COSTA, G.; GOMES, C. Metodologia de análise de políticas públicas. In: COSTA, G.; DAGNINO, R. (orgs.). **Gestão Estratégica em Políticas Públicas**, 2^o ed. Campinas: Alínea, 2015.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em questão**, ano 1, n. 2, p. 73-97, jul/dez, 2003.

DELGADO, N. G., BONNAL, P., LEITE, S. P. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Rio de Janeiro: IICA/OPPA - CPDA/UFRRJ, 2007.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

_____. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HELDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB, 2010.

FERNANDEZ, A. C. F.; BAPTISTA, S. N. Territórios-rede de agroecologia: ciências(s) e saberes locais na ambientalização de lutas na zona oeste e Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: 38^o Encontro Anual da ANPOCS, 2014, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 2014.

FERNANDEZ, A. C. F. Eu vivo da natureza: resistência e conversão agroecológica de produtores na cidade do Rio de Janeiro. **REDD – Revista Espaço de Diálogo e Desconexão, Araraquara**, v.8, n.1 e 2, 2014.

_____. O Sertão virou parque: natureza, cultura e processos de patrimonialização. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 57, pp. 129-148, jan.-abr. 2016.

FERNANDEZ, A. C. F.; FILHO, A. C. B. Agricultura familiar urbana: limites da política pública e das representações sociais. **Cidades, Comunidades e Territórios**, n. 39, pp. 141 - 154, dez. 2019.

FILHO, A. C. Como dotar a Agricultura Familiar Urbana do mesmo tratamento da Rural: Os ajustes para reconhecê-los com a DAP e permiti-los acessar às políticas públicas agrárias. **Limiar e Transformação**, 22 jun. 2018. Disponível em: <https://bitly.com/wdhVN> . Acesso em: 05 mar. 2021.

FLEXOR, G., LEITE, S. P.. Análise de políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas. In: LIMA, E. N., DELGADO, N. G., MOREIRA, R. J. (Orgs.). **Mundo rural brasileiro IV**. Configurações rural-urbanas: poderes e políticas. Rio de Janeiro: Mauad X / Edur. p. 199-216, 2007.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). Urban agriculture: an oximoron? In: *The state of food and agriculture*, Rome: FAO, pp. 43-57, 1996. Disponível em: http://www.fao.org/3/w1358e/w1358e07.htm#P7_1259. Acesso em: 13 jan. 2020.

_____. *Criar Cidades Mais Verdes*, 2012. Disponível em: <http://www.fao.org/3/i1610p/i1610p00.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2019.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Políticas Públicas e Planejamento**, n^o 21, p. 211-259, jun. 2000.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. **RAC. Revista de Administração Contemporânea**, v. 1, p. 136-150, 2007.

FREY, K.; PENNA NETO, M. C. O.; CZAJKOWSKI JÚNIOR, S. Governança urbana, redes de políticas públicas e sua análise. In: XXIX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2005, Caxambu. **XXIX Encontro Anual da ANPOCS - Anais do evento**. São Paulo: ANPOCS, v. 1, p. 1-22, 2005.

GALVÃO, M. C. C. [1963] Aspectos da geografia agrária do Sertão Carioca. In: _____. **Percursos Geográficos**. Rio de Janeiro: Lamparina, pp. 181-202, 2009.

GARRIDO, H. C. C. Abordagem territorial da segurança alimentar: articulação do campo e da cidade no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): considerações sobre o caso colombiano. **Revista NERA**, Presidente Prudente Ano 18, n^o. 26 - Edição especial pp. 51-69

2015.

GAWRYSZEWSKI, A. **Panela vazia: o cotidiano carioca e o fornecimento de gêneros alimentícios – 1945/50**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal das Culturas, 2002.

GRISA, C.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. A. O rural contemporâneo nas políticas públicas brasileiras. **Revista Cronos**, v. 14, n. 2, pp. 04-22, 2013.

HAESBAERT, R. Da desterritorialização à multiterritorialidade. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, v. 29, n. 1, p. 11-24, jan./jun., 2003.

_____. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multi-territorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HALDER, S. J. B.; MENDONÇA, M. M MONTEIRO, D. **Agricultura urbana: natural aqui do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2008. Disponível em: <http://aspta.org.br/2011/05/agricultura-urbana-natural-aqui-do-rio-de-janeiro/>

HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. **The New American Political System**. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, p. 87-124, 1978.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação / IBGE, Coordenação de Geografia (Estudos e pesquisas, Informação geográfica, n. 11)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. **The Urban Revolution**. Minnesota: University of Minnesota Press, 2003.

LIMA, C. F.; BAPTISTA, S.; ARRUDA, S.; AMÂNCIO, C. A Rede Carioca de Agricultura Urbana e o direito à cidade. **CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária**, v. 14, n. 34, pp. 313-337, dez. 2019.

LIMONAD, E. A insustentável natureza da sustentabilidade: da ambientalização do planejamento às cidades sustentáveis. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 15, n. 29, pp. 123-142, jan/jun 2013.

LOCATEL, C. D., AZEVEDO, F. F. Gestão do território e a prática da agricultura urbana na cidade de Natal (RN-Brasil). **Scripta Nova**, Barcelona, v. 14, n. 331 (55), ago. 2010.

LUFT, R. M. Questões pontuais na elaboração do Plano Diretor. **RFD - Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v. 1, n. 18, 2010.

MARQUES, M. I. M. O conceito de espaço rural em questão. **Terra Livre**, São Paulo, ano 18, n. 19, p. 95-112, jul./dez. 2002.

MATTOS, C.; MENDONÇA, M. M.; MASELLI, M.; DEPRÁ, R. L. S. N. Panorama da Agricultura Urbana e a construção de Políticas Públicas no Brasil. **Revista Advir**, Rio de Janeiro : Asduerj, n. 34, dez., pp. 7-17, 2015.

MASSARDIER, G. Redes de política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Eds.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, p. 167-185, 2006.

McCLINTOCK, N. Radical, reformist, and garden-variety neoliberal: coming to terms with urban agriculture's contradictions. **Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability**, v. 19, n. 2, pp. 147-171, 2014.

McMICHAEL, P. Historicizing Food Sovereignty. **Journal of Peasant Studies**, v. 41, n. 6, p. 933-957, 2014.

MEDEIROS, L. S., QUINTANS, M. T. D., ZIMMERMANN, S. A. Rural e urbano no Brasil: marcos legais e estratégias políticas. **Contemporânea** (Dossiê O mundo rural no século XXI) v. 4, n. 1. p. 117-142, jan./ jun. 2014.

MELAZZO, E. S. Problematizando o conceito de políticas públicas: desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. **Revista Tópos**, v. 4, n. 2, pp. 9-32, 2010.

MERRICK, T. W. Resultados preliminares do Censo de 1970 realizado no Brasil. **Rev. Adm. públ.**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 85-96, 1972.

MOLINA, F. S. Da 'Paris dos Trópicos' à 'Cidade Olímpica': mega-eventos e transformações urbanas no Rio de Janeiro. In: VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales, 2014, São Paulo. **Anais do VI CIETA**, v. 1, 2014.

MONTEIRO, D.; MENDONÇA, M. M.; SILVA, R. M.; FIGUEIREDO, S. C. Agricultura na cidade e a busca da segurança alimentar e nutricional: reflexões a partir da Zona Oeste do município do Rio de Janeiro. **Revista Virtual de Gestão de Iniciativas Sociais**, n. 4, out. 2005.

MONTEIRO, D.; MENDONÇA, M. M. Promoção da agroecologia na cidade: reflexões a partir do programa de agricultura urbana da AS-PTA. In: PETERSEN, P.; DIAS, A. (Orgs.). **Construção do Conhecimento Agroecológico: novos papéis, novas identidades** - Caderno

do II Encontro Nacional de Agroecologia, 2007.

MONTE-MÓR, R. L. M. **O que é o urbano, no mundo contemporâneo** (Texto para discussão). Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006.

MONTEZUMA, R. C. M.; MARTINS, F E S . Os quintais e a soberania alimentar: espaços produtivos familiares no contexto da expansão urbana do Rio de Janeiro. In: XVI Encuentro de Geógrafos de América Latina - EGAL, 2017, La Paz. **Anais.....** La Paz, v. 1. p. 1-20, 2017.

MOUGEOT, L. J.A. Urban agriculture: definition, presence, potential and risks. In: BAKKER, N.; DUBBELING, M.; GUNDEL, S.; SABEL KOSCHELLA, U., de ZEEUW, H. (Eds.). **Growing cities, growing food: Urban agriculture on the policy agenda**. Feldafing: German Foundation for International Development, pp. 1-42, 2000.

MÜLLER, P.; SUREL, Y. **Análise das políticas públicas**. Pelotas, EDUCAT, 2002.

NAME, L.; MONTEZUMA, R. C. M.; GOMES, E. S. Legislação urbanística e produção de riscos: o caso do PEU das Vargens (Rio de Janeiro, Brasil). **Territorium Revista da Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança**, v. 19, pp. 201-218, 2011.

O' REILLY, E. M. **Agricultura Urbana: um estudo de caso do Projeto Hortas Cariocas em Manguinhos, Rio de Janeiro**. 2014. 87 fls. Monografia (Bacharelado em Engenharia Ambiental). Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

O TRABALHO de articulação iniciado pelo nosso GT Agricultura Urbana e Alimentação Escolar tem continuado. **Agricultura Urbana e Segurança Alimentar - Rio**. Rio de Janeiro, 9 jul. 2012. Disponível em: <https://bityli.com/iJwbZJ> . Acesso em: 05 mai. 2021.

PIMENTA, M. V. S. Normas e usos do território: áreas agrícolas da Zona Oeste do município do Rio de Janeiro. . In: CARVALHO ,S.; KNAUSS, P. (eds.). **Agricultura urbana: dimensões e experiências do Brasil atual**. Rio de Janeiro: Enda Brasil, 2007.

PRADO, B. A. **A construção de modos de vida sustentáveis em torno da agricultura na cidade do Rio De Janeiro: agricultores do Maciço da Pedra Branca**. 2012. 77 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

RIO DE JANEIRO (RJ). Decreto n^o 30.339, de 1 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a organização básica do Poder Executivo Municipal. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, RJ**, ano 25, n. 196, p. 3, 1 jan. 2009.

_____. Lei nº 6.691, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a Política Municipal de Apoio à Agricultura e Periurbana. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, RJ, ano 33, n. 192, p. 3-4, 20 jan. 2019.

_____. **Lei nº 6.317, de 16 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021, Anexo III. Rio de Janeiro: Câmara Municipal, [2018]. Disponível em: <https://bityli.com/JwvMOB> . Acesso em: 23 jul. 2021.

ROCHA, J. P. M. **O bairro de Vargem Grande: recomendações para a valorização da cultura em seu desenvolvimento**. 2018. 160 fls. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) - Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

RUA, J. A resignificação do rural e as relações cidade-campo: uma contribuição geográfica. **Revista da ANPEGE**, n. 2, p. 45-66, 2005.

SÁNCHEZ, H. A. La agricultura en las ciudades y su periferia: un enfoque desde la Geografía. **Investigaciones Geográficas**, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM n. 53, p. 98-121, 2004.

_____. Agricultura urbana y periurbana: reconfiguraciones territoriales y potencialidades en torno a los sistemas alimentarios urbanos. **Investigaciones Geográficas**, UNAM, n. 98, pp. 1-21, abr. 2019.

SANTANDREU, A.; LOVO, I. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção**: identificação e caracterização de iniciativas de agricultura urbana e periurbana em regiões metropolitanas brasileiras. Belo Horizonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007.

SANTOS, L. S. A luta contra os “tubarões do Mercado Municipal” do Rio de Janeiro: comércio de gêneros e os pequenos lavradores do Sertão Carioca. **Sociabilidades Urbanas Revista de Antropologia e Sociologia**, v.1, pp. 117-136, 2017.

_____. “Juntos somos fortes” : as organizações rurais e lutas sociais no Sertão Carioca (1927-1965). **Hist. R.**, Goiânia, v. 24, n. 2, pp. 234-257, maio/ago. 2019.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**. São Paulo: EDUSP, 4^a ed., 2017.

SAULE JR., N. A competência do município para disciplinar o território rural. In: SANTORO, P., PINHEIRO, E (Orgs.). **O planejamento do município e o território rural** (Cadernos Pólis, n. 8). São Paulo, Instituto Pólis, p. 41-52, 2004.

SARACENO, E. **O conceito de ruralidade: problemas de definição em escala europeia.** Programa de seminários Inea sobre desenvolvimento nas áreas rurais – métodos de análise e políticas de intervenção. Roma, out. 1996.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 6^o ed., 2010.

SMIT, J. Urban Agriculture: Food, Jobs and Sustainable Cities. **Publication Series for Habitat II**, vol. 1. New York, UNDP, 1996.

SOUZA, M. J. L. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias** [online]. n.16, pp. 20-45, 2006.

TORNAGHI, C. Critical geography of urban agriculture. **Progress in Human Geography**, Leeds, v. 38, n. 4, p. 551-567, 2014.

TRICHES, R.. SCHNEIDER, S. Alimentação, sistema agroalimentar e os consumidores: novas conexões para o desenvolvimento rural. **Cuadernos de Desarrollo Rural**, v. 12, n. 75, p. 55-75, 2015.

VAINER, C. **Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro.** In: XIV Encontro Nacional de Planejamento Urbano e Regional - ENANPUR, Rio de Janeiro, 2011.

Apresentação Mesa Redonda “Política Urbana / Planejamento territorial” , XIV ENANPUR, mai. 2011.

VAN VEENHUIZEN, R.; DANSO, G. **Profitability and sustainability of urban and peri-urban agriculture.** Roma: FAO, 2007.

WANDERLEY, M. N. B.; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro: implicações para tipologias territoriais e elaboração de políticas públicas. In Miranda, C. e SILVA, H. (Orgs.). **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras.** Brasília, IICA, p. 413-472, 2013.

APÊNDICE A – ENTREVISTA 1

Entrevistado 1, AS-PTA. Entrevista I. [out. 2020]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2020. 1 arquivo .mp3 (66 min.).

03:27 **F: 1. Como a as-pta chegou aqui e começou a atuar com AU? Por que?**

03:56 M: Sobre a as-pta e como ela se insere na AU: A as-pta foi criada como um projeto no começo da década de 80, plena ditadura mas já num momento de abertura, e em plena época de consolidação da Rev. Verde (RV). Então a as-pta foi criada como um projeto de fazer um olhar crítico ao modelo de desenvolvimento que estava sendo implantado no BR. E era baseado nas estratégias de sobrevivência e resistência dos então chamados pequenos agricultores que não necessariamente passavam pelo modelo tecnológica da RV. Esse projeto partiu de olhar para como existiam resistências para manter uma agricultura camponesa familiar forte sem depender desse pacote tecnológico.

05:35 Na época era muito focado no termo "tecnologias", assim como falamos em tecnologias sociais hoje em dia, naquela época se falava em tecnologias alternativas, então esse tema que envolvia, por exemplo sementes crioulas, bancos de sementes comunitários, formas de fazer agricultura, uso dos animais, diversas formas... (repetitivo)

06:23 A as-pta surgiu como um projeto de resgatar em todo o BR iniciativas e experiências desse tipo. Esse projeto, realizado dentro da FASE, uma ONG que já trabalhava com acessoria a movimentos sociais tanto no espaço urbano quanto rural, e se chamava Projeto Tecnologias Alternativas e deu origem à uma rede no BR, chamada Rede PTA, tem até uma tese interessante que conta a história da Rede PTA e da AS-PTA. Então essa Rede PTA, por si, deu origem a várias outras organizações no BR todo, inclusive a AS-PTA (Acessoria e Serviço à Projetos de Tecnologias Alternativas). De um projeto se tornou várias organizações, sendo a AS-PTA uma espécie de gestora ou coordenadora do projeto e dessa rede, uma cabeça da rede.

07:47 Essa Rede PTA em 1992 se desfez quando aconteceu na UERJ o I Encontro Nacional de Agroecologia (ENA). Quer dizer, de uma rede de ONGs, incorporou movimentos sociais (MST, Via Campesina e outros) e se transformou na ANA (Articulação Nacional de Agroecologia). Quer dizer, tô contando essa história pra dizer que se constituiu uma rede nacional em que a AS-PTA era uma das organizações com sede no Rio, na Paraíba e no Paraná, e depois, já no final da década de 90, mais precisamente em 99, a AS-PTA começa o programa de agricultura urbana. E por que começa o programa de AU? Pq até então toda o trabalho da as-pta era no meio rural, pensando em outros modelos para o meio rural, só que essa rede cresceu, muitas organizações começaram a querer discutir o espaço urbano, a relação entre o rural e o urbano e a AS-PTA era muito demandada a dar respostas também... a colocar qual era a sua leitura sobre o espaço urbano, até então era só pensamento do desenvolvimento rural.

09:31 Mas o que a cidade tem a ver com isso? Como a cidade ajuda no desenvolvimento rural mas também como a gente pensa a própria cidade? Então esse foram dois motivos que eu costumo dizer que fizeram com que a as-pta começasse um programa de AU: um motivo era essa pressão de discutir o espaço urbano nessa grande rede, e o outro lado é que a AS-PTA sempre teve sede aqui na cidade do RJ, mas trabalhava na Paraíba e no Paraná, então tinha uma pressão muito grande pra trabalhar no lugar onde tinha o escritório-sede.

10:25 **F: Isso aconteceu observando que, por exemplo, a presença da agricultura aqui na cidade é bastante expressiva ainda? não sei se comparado a outras grandes cidades ou não....**

M: Na verdade quando a gente começou, aqui no Rio, a gente não conhecia o território, a gente não tinha experiência alguma aqui, não sabia muito bem como funcionava o espaço urbano.

Então o programa de au não parte de um conhecimento do Rio e de uma demanda por conhecer, pelo contrário, parte por conhecer o espaço rural, não conhecer o espaço urbano e ser demandado a discutir o espaço urbano. A as-pta resolver abrir um trabalho no espaço urbano justamente para aprender o que é esse espaço urbano. A gente tinha umas hipóteses né... Eram que o enfoque da agroecologia, quer dizer a forma de olhar o desenvolvimento, as relações entre as pessoas e os territórios, poderia ser aplicado no espaço urbano. Outra hipótese inicial é que desenvolvendo um trabalho no espaço urbano, tanto conectando com o espaço rural, quanto pensando o espaço urbano enquanto produtor de alimentos, a gente achava que teria um potencial grande de impactos positivos para SAN. A gente tem 20 anos batendo cabeça pra aprender esse negócio...!

12:23 F: 2. Você acha que essa ideia foi influenciada por discussões internacionais que começaram a falar sobre au também? Quando foi dada essa atenção ao espaço urbano, quando começaram a ver esse potencial... e se isso foi influenciado por essa agenda internacional

M: Tínhamos algumas referências, eram poucas, mas tinha. Algumas referências da Europa, algumas referências aqui no Brasil... a principal referência que a gente tinha era de um trabalho de uma organização parceira da as-pta já vinha desenvolvendo em BH que era a Rede de Intercâmbio. Então dentro da Rede PTA quem iniciou os trabalhos com AU eu diria que foi a Rede, Rede Minas que a gente chama. A AS-PTA se inspirou, logo no começo do programa de au a gente foi lá em BH para conhecer o trabalho, já tinha uma coisa que era uma política pública, os CEVAES nos bairros. Mas tinha referência também em Cuba, na América Latina também... Na Argentina foi um pouquinho depois que a gente conheceu... A as-pta tinha traduzido um livro na década de 80 ainda do pessoas do ceti? de hortas intensivas familiares.... Aqui no Rio a AS-PTA tinha trabalhado na época do governo do Saturnino Braga, tinha sido chamada para fazer um trabalho com hortas urbanas... então tinha algumas referências de fora. Mas o tema da AU não era como é hoje, sabe, falado, não se falava muito... As pessoas até faziam au, essa foi uma das descobertas nossas né, que au já existia, mas não se chamava de au... quer dizer, a pessoa tinha a planta no seu quintal, mas isso enquanto um tema que depois despontou como um tema publicamente, coletivamente discutido que se torna uma pp... isso foi bem depois.

15:12 F: 3. É interessante ver também como começaram a surgir novas formas de au né... as pessoas fazendo hortas em praças, outras formas né, que talvez não tivessem e criam um mosaico de identidades da au na cidade... Então vocês passaram de uma coisa de primeiro reconhecer o que tem ali... Como foi esse caminho para ter uma demanda para uma política pública específica...?

M: Foi até bom a gente ter introduzido com a própria constituição da as-pta porque a gente traz muito dessas referências de constituição da própria instituição. Então logo que começou foi isso que vc falou mesmo, os primeiros passos foram de adotar as técnicas dos diagnósticos participativos, dos processos de sensibilização comunitária, conhecer e ser conhecido na cidade... era uma coisa que a as-pta não tinha, não era conhecida aqui, ninguém falava sobre as-pta no RJ na década de 90. À medida que a gente foi conhecendo e sendo conhecido pelas pessoas e conhecendo as hortas e iniciativas, as pessoas nos convidando para visitar e trocar... Faz parte da natureza da instituição, isso que a gente falava antes... uma instituição que começou como um projeto de olhar para experiências que já existiam... segundo, olhar para essas experiências e articular elas em redes. a Rede PTA né foi daí que surgiu essa rede né, no Rio foi igual... quando a gente começou a ir no Vilar Carioca, lá em Campo Grande pra olhar uma horta, depois ir na Vila Esperança pra olhar uma outra horta né... pra conhecer a gente começou

a levar uma pessoa pra conhecer a outra né. Essa costura começou a ser feita, que deu origem à Rede CAU. Então faz parte da natureza do nosso trabalho, constituir redes. Porque a nossa leitura de aprendizado é uma leitura de aprender com as experiências, não uma leitura de chamar alguém de fora pra ensinar... A lê as experiências e vê o que uma pode ensinar para a outra, então a gente foi fazendo essas costuras.

18:29 E aí, voltando lá na origem da as-pta, o projeto pta era para resgatar de iniciativas de contraposição ao modelo de desenvolvimento. Mas se contrapõe ao modelo de desenvolvimento como? Experimentando e fazendo, mas não só isso, também articulando de modo que você tenha força política dentro de um território maior... nação, país. A rede pta que se tornou a ANA ela foi discutir com os governos a constituição de políticas nacionais de agroecologia, aqui no campo da au foi a mesma coisa, a Rede CAU ela começa a se começar enquanto um ente de discussão política, de políticas para a au. Então quando você acumula forças... primeiro você fortalece experiências, essas experiências interagem entre elas e acumulam força política né, pq aí você discute: "minha horta tá com problema pq a prefeitura tá querendo vir aqui despejar a gente", ... "minha horta tá com problema pq não tenho acesso à sementes... Será que não poderia ter uma política na secretaria de meio ambiente que pudesse disponibilizar sementes"? As pessoas começam a discutir... E discutir coletivamente começa a gerar propostas de pressão para que você incorpore enquanto pp essas demandas. O caminho é um pouco esse, a natureza da instituição conduz à criação de redes e ao fortalecimento destas enquanto entes de discussão de pp.

É isso que acontece, a ANA é uma força política nacional, a Rede CAU é uma força política aqui na região metropolitana. Não é a as-pta que vai sentar com um candidato ou com uma secretaria de governo pra discutir, mas se constitui toda uma força política que ocupa os conselhos, que propõe cartas com propostas de pp.

20:54 F: 4. Como é exatamente a articulação desses grupos organizados em rede junto às instituições governamentais? É uma participação contínua? Como é esse diálogo e quais as principais instituições com que a rede se relaciona no município?

M: O primeiro passo foi a ocupação do CONSEA municipal, a partir daí - já tem umas 5 ou 6 gestões do consea que tem presença da as-pta e da rede cau. Chegamos a ter o Francisco, um agricultor da AGROVARGEM como presidente do CONSEA. A ex-presidenta do consea, a Suzana Padrão, é professora da Nutrição da UERJ, a nova presidenta do consea municipal é de novo uma nutricionista muito parceira nossa... Então a gente vai né, ocupando esses espaços e ali vai colocando em discussão a importância da agricultura... Começamos a organizar a semana da alimentação carioca, passando a fazer parte da agenda da cidade do RJ, na SAC tem uma feira que acontece na prefeitura, e mais uma série de eventos e mobilizações na cidade. Vai ter agora, vai ser importante você assistir, vai ser importante pro seu trabalho, o debate da SAC desse ano. É uma agenda vinculada ao dia mundial da alimentação, 16 de outubro. A gente conseguiu nas eleições passadas pra prefeitura, escrever uma carta na SAC, 4 anos atrás, com propostas para os candidatos... proposta de fortalecer o PNAE, de fazer horta em escola, de mudar o plano diretor, várias pp... inclusive a proposta de criar uma política municipal de au, de retomar o CMDR que estava fechado... E a gente conseguiu pressionar os candidatos a lerem nossas propostas... na época os candidatos eram Marcelo Freixo e Marcelo Crivella e... cá entre nós o Freixo assinou a carta, o Crivella não... Sabe, são formas de fazer pressão. Depois a gente conseguiu que vários vereadores incorporassem propostas que estavam na nossa carta ao programa deles próprios. Quando então os vereadores assumiram a gente conseguiu constituir uma frente parlamentar (FP) de SAN e AU, essa frente é presidida pelo Renato Cinco, tem mais de 20 vereadores que fazem parte... Na FP a gente conseguiu aprovar a LOSAN-Rio, que foi o primeiro passo, e o segundo passo foi aprovar a política municipal de AU. Então você vê... a

FP fez uma série de reuniões, ela vai pra dentro da Câmara dos Vereadores... é um espaço de discussão com a sociedade civil, foram feitas audiências públicas.

25:33 Então a nossa institucionalidade é nos conselhos, conseguimos retomar o CMDR, conseguimos forçar a prefeitura a marcar uma conferência municipal de desenvolvimento rural, com pré-conferências, conseguimos desembolso de dinheiro da prefeitura para pagar as sistematizações das pré-conferências de SAN, que são super interessantes e tem propostas muito boas, acho que até valia a pena tentar acessar esse documento. Vale a pena conversar com a Annelise Fernandez, pra acessar esses docs, da pré e da conferência. Então são movimentos que a gente vai fazendo, no sentido de ir ocupando esses espaços, a SAC, agora de novo a Rede CAU tá fazendo um movimento colocando suas pautas publicamente para que os candidatos incorporem e discutam... Hoje em dia tem vários candidatos a vereador... Eu vi esses dias a Renata Souza com a carta da ANA na mão sabe... a Rede CAU tem uma vinculação com a articulação estadual de agroecologia e com a articulação nacional... tem uma coisa orgânica entre as redes locais, estaduais e nacionais. São esses movimentos que a gente vem fazendo no sentido de mais e mais gente vá discutindo ou na cidade do RJ, colocando essas questões que a gente coloca como pautas importantes.

27:25 F: Eu dei uma pesquisada e além do RJ tem umas 10 ou 11 capitais que tem políticas municipais de AU e outros municípios que não são capitais e ao mesmo tempo... tinha uma discussão sobre uma política nacional que deu uma estagnada... então existem políticas municipais mas não tem uma política nacional... E agora no atual contexto está muito mais difícil... 5. mas qual que você acha que seria a importância de ter uma lei federal que apoiasse e embasasse essas outras?

M: Vou botar você em contato depois com o Bruno, é estagiário na as-pta, ele acabou de me pedir uma ajuda hoje de manhã porque ele está fazendo uma disciplina de AU na UFF e o professor orientou que ele fizesse o trabalho da disciplina buscando políticas estaduais de AU. Vou botar ele pra conversar com você, acho que vocês vão ter uma conversa bacana. E eu tava falando um pouquinho pra ele sobre isso, essa política nacional e como que tem (TRAVOU) teve governos que abriram diálogo com a sociedade civil sobre agricultura familiar, agroecologia ne... a ponto da gente conseguir construir uma política nacional de agroecologia e produção orgânica, então vou falar de uma outra política e depois eu volto pra AU... o que aconteceu, com a constituição da política nacional de agroeco e produção orgânica isso fez com que em cascata né, se desdobrasse a construção de políticas estaduais de agroecologia e até municipais, ou seja, uma política nacional ela inspira, estimula que estados e municípios vão construindo as suas políticas.

Nesse momento em que a gente tem governos desfavoráveis, que praticamente desmontou a política nacional, a estratégia nossa é investir mais nas políticas estaduais e municipais sabe, então isso é um exemplo concreto... a política de AU é mais ou menos a mesma coisa, ainda nos governos do PT que se tinha um CONSEA nacional muito forte, a gente discutiu a criação de uma política nacional, a gente conseguiu fazer uma articulação de AU em todo o BR (CNAU, ENAU na UERJ)... mas essa política nacional ficou emperrada dentro do próprio governo do PT, tem um projeto de lei do Padre João, que é um pouco desvinculado daquilo que a gente construiu na sociedade civil enquanto proposta de política mas tem coisas interessantes também e foi até uma estratégia de aprovar do jeito que ele tava e depois mexer e regulamentar.

Mas o que acontece é que no governo atual, federal, a gente não tem muita perspectiva de conversa, então tá lá o PL, continua existindo, mas não tem perspectiva. Mas isso também tem desdobramento para os estados e municípios. Aqui no estado do RJ sem a gente saber e sem essa pressão toda que eu falei, um deputado pegou e criou uma política estadual de agricultura

urbana, então existe essa lei no RJ, não foi pressão nossa, foi um cara oportunista, que pegou a política nacional, copiou, fez ctrl c + ctrl v e fez uma política estadual, isso tá aprovado.

F: O Minc também faz parte dessa política né? Eu vi isso, que tinha um política estadual....

M: Acho que sim... depois eles vão rearticulando né, um cara propõe, aí depois a gente ficou sabendo, aí interferiu, aí bota como proposta de dois, pra dar mais força, tenho a impressão que sim mas não tenho certeza. E municipalmente já tinha essa agitação que te contei da rede cau e tudo mais, e tinha um movimento pressionando para a criação dessa aí que existe, a política municipal de au, existe mas não tá regulamentada né. Então assim, sua pergunta foi com que eu vejo essa coisa da política federal e da relação entre elas é: claro, se você tem uma orientação nacional, assim como os CONSEAS, recriou-se o consea nacional, deu muita força para os conseas estaduais e municipais. Quando esse governo entra e desmonta o consea nacional tem um risco, os conseas estaduais e municipais estão ameaçados, então tem uma relação entre aquilo que se cria nacionalmente e aquilo que se cria estadualmente.

E o contrário também vale: em Floripa o Marquito conseguiu aprovar uma lei de zona livre de agrotóxicos, tem uma pressão contrária estadual, porque Floripa é a capital do estado, se esse negócio pega e vai para os outros municípios, isso é um problema para os interesses do agronegócio. Tanto de cima pra baixo tem uma interferência, e ao contrário também tem. São pressões feitas de um lado e de outro.

33:28 F: 6. Mudando um pouco de assunto, os agricultores aqui da cidade tem acesso à políticas federais? Cada hora eu ouço uma coisa, que alguns têm, alguns não, por que alguns tem e outros não? Quais as políticas que eles podem acessar ou não?

M: Assim, eu não sou expert em pp não... Mas existem pp diversas, alimentação é direito, educação é direito, acesso à escola pública, à merenda escolar... Claro que tem acesso, a gente dizer "os agricultores da cidade não acessam política", acho que é um exagero, tem gente que tem CadÚnico, o que acontece, de fato, é que existem políticas para a agricultura familiar, isso já tem um histórico, desde o governo FHC foi criado o PRONAF, políticas específicas para a agricultura familiar, não é au. Só que muita gente que tá na cidade pode ser caracterizada como um agricultor familiar, mas existem alguns impedimentos, algumas dificuldades, justo por estarem no espaço urbano. Então, pra você acessar o PRONAF, que é um crédito, precisa ter o DAP né, documento de aptidão, que reconhece que o agricultor é um agricultor familiar. O que precisa para ser considerado um? Quais são os critérios pra conseguir ter essa dap e pedir o pronaf? Você precisa morar no sítio ou no entorno, gerar metade da sua renda a partir da sua produção, é difícil, tem gente que tem outras rendas, mas tem casos de agricultores familiares que tem renda vinda da banana, do caqui, de outras coisas... Você não pode ter contratação de mão-de-obra pq é a família que tem que trabalhar, maior parte dos agricultores do au são eles próprios que trabalham... tem mais um... a propriedade não pode ser grande demais e nem pequena demais! E grande parte dos agricultores do rj tem esse tamanho. Aí não conseguem ter a dap... por que? Porque os órgãos que emitem a dap é que eles não estão em área rural, o município do rj não tem no seu plano diretor uma área rural, não pode ter dap... mas, estar em área rural ou não, não é critério para ter dap ou não ter dap. Só que aí o órgão faz uma leitura tendenciosa, não quer emitir, faz uma leitura tendenciosa... Então eu diria assim, não é que os agricultores não acessam políticas, é que tem algumas barreiras que muitas vezes são colocadas pelo próprio limite da política, ou são colocadas por má-vontade, inoperância, entendimento equivocado... Então é mais difícil conseguir acessar política pra au estando dentro da cidade, com certeza. Tem agricultores que tem dap, são poucos, a dap dá acesso não só ao crédito mas também dá acesso à venda para alimentação escolar.

37:21 Agora não existe isso você quer que por exemplo uma horta comunitária tenha dap, não pode ter, porque a política não é feita para isso, então não existe uma política específica para

horta comunitária. Precisa construir uma outra política.. Tem políticas que não são adequadas, por ex. essa da agri familiar, ela não é adequada para toda au, mas só para uma parte, e essa parte para a qual ela é adequada muitas vezes ainda não consegue acessar, por esses motivos que eu falei, leitura equivocada, falta de docs, n motivos... Realmente tem dificuldade de acesso à políticas, mas a gente tem que ter cuidado, porque a pessoa tá cadastrada no SUS, ela tem atendimento médico, isso é uma pp entendeu?

38:30 F: Então... agora entra na parte mais específica sobre a lei municipal, e aí eu queria saber, você já explicou mais ou menos como surgiu a proposta, mas 7. como né que surgiu essa coisa efetivamente de começar o PL, de onde saiu? Quem participou, quais foram os grupos, agricultores.... Enfim, quais os conflitos, quais as cooperações...

Não difere muito de tudo isso que a gente falou né, pq faz parte desse movimento que te contei antes de fortalecer a au e uma pp, a frente parlamentar teve um papel muito importante nisso, teve audiência públicas, teve reuniões específicas da frente parlamentar. Normalmente o texto é baseado naquilo que a gente que colocar aqui mas também pega referência de outros lugares, a gente pegou a política nacional de au, o texto é muito bom da política que tava em construção, não o pl do padre João, mas a política que tava em construção antes. Então ele se baseou nisso e se não me engano também pegou referências da política estadual de SC de agroecologia, não me lembro. E pegou aquilo que era demanda, as pautas nossas da rede cau, revisão de plano diretor, só que, depois assim, te falei, não sou expert em pp, mas você cria uma política que ela tem assim... um esqueleto e depois você regulamenta e a regulamentação é o que vale, quer dizer, a política é o que vale, mas a regulamentação é o que de fato esmiuça o que vai ser feito e na regulamentação é que você diz na verdade quem se compromete e da onde vem o dinheiro é o que vale, a política de agroecologia é isso: a própria política ela tem umas partes bastante significativas de au, a gente até discutiu se vale a pena criar uma política de au ou se vale ficar dentro do guarda-chuva de uma política de agroecologia nacional. Mas só que quando foi regulamentar a política nacional de agroecologia tinha dinheiro pra tudo menos para au, então se não tem um ente de governo responsável e se não tem dinheiro, não vai funcionar. Então se vc fala, a política de au vai fazer uma horta comunitária em cada bairro: quem é o responsável por isso? é a secretaria de meio ambiente e o orçamento também é da secretaria. Aí vc vai cobrar da secretaria pq não tem uma horta em cada bairro. Agora... o texto da política diz fazer hortas comunitárias, a regulamentação é que diz que tem que ser feita uma por bairro ou uma a cada regional da prefeitura. Então a política é um esqueleto, ela existe. Ela foi construída assim como te falei, FP de SAN, CONSEA, audiências públicas, debates da rede cau.

42:35 F: Eu me lembro, na época da FP de AU, não se foi no lançamento ou alguma outra coisa, que teve uma história que um vereador tinha feito um texto, lançado uma política também sem conversar com os movimentos e aí o movimento entrevistou e quis colocar suas ideias... é o Val Ceasa.

M: Mas o Val Ceasa é política estadual ou municipal? não sei te dizer... acho que tanto em uma quanto na outra teve casos semelhantes, alguém que deu entrada com uma proposta de política baseada nessa cópia da política nacional, e aí quando a gente percebeu que já tinha uma política, pra você propor uma outra no mesmo tema demora 1 milhão de anos, pq vc tem que derrubar uma, cria antipatia de uma com a outra, então o que foi feito: chamaram o Val do Ceasa pra conversar e propor acréscimos na política dele sem derrubar, então me parece que o que aconteceu foi isso.

44:18 F: Então não teve muito conflito na parte de criar esse esqueleto apesar disso, ele topou os acréscimos, não teve nada que vocês acharam que tinha que tirar...

M: Não, porque na verdade o vereador quer ser aquele que aprovou a lei "aprovei a lei tal tal tal" o cara quer isso. Se na lei dele não tem nada que seja comprometedor, melhor acrescentar na lei dele do que desmontar a lei dele, pq aí você cria um inimigo e é um problema.

45:12 F: Como foi a tramitação? Eu dei uma olhada no trâmite da lei e vi que ela foi aprovada por algumas secretarias, depois ficou parada por muito tempo, aí alguém pediu para colocar em votação um dia, bem simultâneo com a SAC, e foi aprovado em todas as instâncias restantes no mesmo dia, como foi isso?

M: É, eu também não sei muito detalhe, sei que todo mundo que tem a ver com a lei tem que aprovar, então se tem uma câmara técnica de abastecimento de escolas e a lei tem a ver com isso, essa câmara precisa aprovar. Só que isso vai emperrando, vai ficando... vontade política, demora, aí a câmara técnica diz "ah ainda não apreciamos...", não tem ninguém que chega lá e diz que isso é importante e bota uma pressão... isso é pressão política... Aí o prefeito diz "tá chegando uma lei aí e precisa ser aprovada com urgência", entendeu? Quando tem vontade política a coisa anda mais... Então demora, empaca... A pressão política que a gente bota e a não-criação de inimizades... Se é um negócio controverso como a coisa dos agrotóxicos, a tendência é poder andar e não empacar em lugar nenhum.

Agora, exatamente como foi, os meandros disso, aonde empacou, alguém questionou, não sei te dizer. Como que foi, como o Renato conseguiu botar isso pra frente, ele é o presidente da FP, o gabinete dele teve um papel importante em movimentar essa coisa e tudo mais.

47:38 F: Eu vou chamar ele pra entrevista, mas enfim, nessa época de eleição não sei como vai ser. Então só pra finalizar, com essa coisa mais do planejamento. Essas leis das capitais brasileiras que eu falei, 8. eu dei uma lida em todas e a política do RJ é a única que tem como um instrumento a criação de zonas agrícolas na cidade e o PD tem essa coisa que a gente sabe que considera o município todo urbano e não tendo áreas rurais e frequentemente isso é colocado como uma grande questão para a AU, mas qual a grande questão disso? Qual seria a importância de ter zonas rurais/agrícolas no município?

M: É aquilo que a gente tava falando antes, eu tenho dito sempre, porque às vezes o pessoal que trabalha com agricultura e com o rural acha que fazer agricultura na cidade do rio de janeiro significaria reservar áreas e incentivar uma agricultura rural na cidade, acho que é uma parte, mas e as escolas, as praças públicas, e a isenção de imposto pra terreno baldio e as hortas nas favelas? Tudo isso não se enquadra, então a política deve ser mais ampla, que deve considerar tanto as áreas rurais, uma agricultura familiar quanto a agricultura de espaço urbano. Quando você coloca uma lei, você pressiona na revisão do PD a fazer esse reconhecimento de áreas, esse reconhecimento é fundamental justamente para você preservar e não entregar para a especulação imobiliária. Aí o PD é mega disputado, pq vc tem zona industrial em Santa Cruz, tem Acampamento do MST em Santa Cruz, o único acampamento que ia se tornar uma área de Reforma Agrária na cidade do rj, não foi despejado mas o INCRA vendeu a área pra zona industrial, para a TKCSA. Então se você tem um PD dizendo que ali não pode botar uma indústria, dificulta a vida de uma TKCSA ser implementada ali. Se vc tem no pd demarcação de área rural em santa cruz, por exemplo, toda aquela região ali de produção de aipim e terra preta e tudo mais, se você tivesse uma delimitação você impediria a construção de um Minha Casa, Minha Vida. Então aí você tem uma briga da especulação imobiliária, contra milícia... Mas é fundamental você ter o reconhecimento de que... o pd do rio, a única hora que ele fala de agricultura ele fala o município é urbano ressalvas feitas às áreas de UC e de interesse rural, alguma coisa desse tipo assim... Ele reconhece que existe mas ele não demarca entendeu? A demarcação de área é fundamental para você segurar um pouco a pressão do crescimento tanto industrial quanto de condomínios, de urbanização... Então, seria fundamental. E com isso, se tivesse essas áreas facilitaria por exemplo o entendimento de quem faz política para o espaço rural, para a agri familiar, que aqueles agricultores estão dentro de uma área rural, facilitaria muito o acesso dos agricultores às pp, facilitaria um incentivo específico pra isso, pra transporte,

pra estradas rurais, facilitaria enormemente porque a gente tem um problema enorme com relação à cobrança de imposto, o imposto urbano é caríssimo, mais de dez vezes o imposto da área rural, uma área agrícola cobrando iptu é muito caro! Se você tem as áreas rurais, dentro daquelas áreas ali tá tudo resolvido.

Então é necessário, é fundamental você ter as áreas, mas com cuidado também porque senão você delimita, aqui é rural, aqui é urbano, ou seja, os benefícios pro rural tão garantidos mas pra quem tá nas margens do rural, quem tá dentro do urbano e também faz uma agricultura rural, você tem que ter no PD o reconhecimento das áreas rurais mas o reconhecimento de que você tem manchas dentro do urbano, as coisas não são estanques, até aqui é rural, e daqui pra cá é urbano, não! As coisas se entremeiam. Dentro do rural você tem entradas urbanas que precisam ser reconhecidas também, porque senão você não urbaniza, não bota esgoto, não bota nada, e por outro lado, dentro do urbano você precisa ter o reconhecimento de que tem áreas rurais que precisa ser cobrado itr, ter direito ao acesso à política pra agri familiar. Então é mais complexo quando você tem essas áreas que estão entremeadas ali, interseções.

53:08 F: Essa coisa do ITR e do IPTU como é, tem gente que paga ITR, gente que paga IPTU?

M: Então, já tem bastante tempo pra cá, a prefeitura do rio passou a emitir uma isenção de iptu para os agricultores. Então isso também é arriscado, porque no momento em que você isenta significa que você reconhece que incide sobre eles o IPTU, mas tenho uma função social q eu isento. Isso não é o que a gente queria, a gente queria que incidisse sobre eles o ITR, se você quer isentar, isenta o itr e não o iptu, porque se você coloca pra eles o iptu e diz "sou bonzinho, tô te isentando, ah mas amanhã eu já não sou bonzinho vc tem que pagar o imposto que você deve", aqui no rio é assim. É ruim porque é um risco pra gente.

54:47 F: 9. Uma pergunta que eu esqueci da parte da política... Sobre a regulamentação que você falou que ainda tem que ser feita, e que seria o primeiro passo para implementar. Ela foi aprovada há mais ou menos 1 ano... o que aconteceu nesse tempo, como tá essa coisa da regulamentação, quais são as prioridades do que começar?

M: Na verdade não sei te dizer porque me parece que não tem nenhum movimento em termos de regulamentação, eu tenho falado sobre isso, a importância da gente chamar e regulamentar, não sei bem como se faz mas acho que é no momento que se constrói o plano plurianual, que só deus sabe. Então eu não sei quando... Mas me parece que depois da aprovação, parou por ali, cantou a vitória da aprovação mas não regulamentou, então não tem quem seja o responsável, porque quando vc faz o plano plurianual você diz pra que que vai ser usado o dinheiro entendeu? Não sei se estão esperando esse plano plurianual aí... É uma boa pergunta pro Renato Cinco.

(Só uma coisa pra dizerm em relação ao ITR, eu não sei se tem alguém na cidade que ainda pague itr, eu tenho a impressão que não, seria bom confirmar, me parece que tem muita gente isenta de iptu, mas eu desconheço alguém que pague ITR)

56:45 F: 10. E no PD atual, que é de 2011, tem coisas que ele institui e regulamenta, mas tem coisas que ele deixa pra regulamentação posterior, como no caso do Programa de AU sustentável, isso tá previsto no PD, mas seria para implementar depois. Assim como tem várias Zonas de Especial Interesse, e uma delas é de especial interesse agrícola, tudo isso tá no PD mas como foi deixado pra ser implantado posteriormente, eu pesquisei e não vi nenhuma evidência de que esse programa exista ou qualquer zeig... Você sabe disso, se o movimento tentou correr atrás desses instrumentos?

M: Essa coisa da área de interesse é uma batalha antiga, de antes da rede cau, é uma batalha do sindicato rural da cidade do rj, daquele pólo de plantas ornamentais, do pessoal de santa cruz,

tinha mesmo esse reconhecimento aí... Agora o que me parece é que o pd desenha a cidade mas como vai funcionar o dia a dia ele tem que vir pelas políticas e pelas ações das secretarias, por isso a gnt tem insistido na constituição de uma política municipal de au, não só em projetos e em programas porque existe, por exemplo, dentro da secretaria de meio ambiente existe um projeto que chama hortas cariocas, que é interessante, tem várias virtudes, só que, de novo, é um projeto dentro de uma secretaria, só que a gente acha que devia ser uma política de estado, não só um projeto de governo. É um projeto de governo que vem se mantendo, tem força política dentro da secretaria e se mantém ao longo dos anos. Mas a gente acha que devia ser uma política municipal, sabe, e não só restrito ao hortas cariocas, uma política de agricultura e que o hortas cariocas enquanto um projeto pode ser um dos elementos da política. Então, o que me parece, eu não sou expert, mas me parece que tem essas confusões assim entre... Bom, o PD é o plano geral da cidade, que projeta o desenho da cidade, depois você tem os planos de governo, mas os planos deviam seguir políticas, sabe, vc tem uma política de SAN, pra educação, pra au... E os planos de governo dialogam com isso, então meu plano de governo é na política de au implementar as hortas comunitárias, sabe... Então isso me parece que é o que falta assim... Essas regulamentações e os espaços... porque o que acontece é que se faz muita política dentro de gabinete, e esses espaços de controle social são fundamentais, quando você faz uma política você cria um espaço de controle social. Quem acompanha e vê se aquilo tá funcionando ou não tá? O PD não prevê isso, mas quando você cria uma política de au, qual é o controle social? É o CMDR? É o CONSEA? Ou vai criar um conselho específico de acompanhamento dessa política. Por exemplo, a política nacional de agroeco e produção org. ela tinha um plano e tinha um conselho específico. Então não sei se aqui a gente precisa de um conselho específico ou se a gente coloca a responsabilidade em um dos conselhos que já existem.

APÊNDICE B – ENTREVISTA 2

Entrevistada 2, Rede CAU. Entrevista II. [dez. 2020]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2020. 1 arquivo .mp3 (50 min.).

01:36 **F: Sobre a questão do acesso à DAP dos agricultores aqui do Rio, e foi muito interessante porque eu pesquisei, revirei informações sobre e não existem muitas informações sistematizadas sobre isso, quais agricultores tem DAP, quais não tem, as dificuldades e tal... E o [REDACTED] me falou algumas coisas mas no seu trabalho deu pra entender bastante coisa. Eu li um artigo que agora não lembro o nome mas você falava que inclusive criaram uma portaria pra tentar abranger os agricultores em área urbana (A: "uma norma/nota técnica né?"). Eu não lembro de que ano é esse artigo (A: "É do ano passado") Aí queria saber assim mais profundamente a questão da dap, se isso melhorou alguma coisa, ou se continuou tudo a mesma coisa, como tá essa discussão num nível... não sei, porque essas políticas tipo PRONAF e tal são da esfera federal né, então como tá a discussão nesse nível.**

A: Bom, fica aí já a indicação, não sei se você já falou com a [REDACTED] (F: ah eu tentei mas ela não me respondeu) Acho que você deve falar também com o Almir, meu coautor, ele é economista e era técnico na SEAD, que era a antiga secretaria... O MDA virou uma secretaria que era a SEAD, e depois foi extinta e o que era essa secretaria foi absorvido no MAPA, então ele tá no MAPA agora. E foi na gestão da Daniele Barros em que ele era o técnico, e também uma pessoa bastante intelectual, um pensador, então ele tem um acúmulo pra te trazer.

E com ele que a gente traz essa reflexão sobre desagregualização, sobre desruralização do estado do RJ, e que criou-se um ambiente favorável via CONSEA e a SEAD pra fazer esse Fórum de AU que era diante dessas denúncias de que os agricultores não conseguiam a DAP de jeito nenhum, de analisar caso a caso, e aí a Daniele conseguiu trazer um técnico que era especializado, era o responsável em BSB por fazer essa discussão da dap, do PRONAF, tinha uma discussão que ia mudar o nome, mas acho que isso não foi pra frente. E ele foi lá discutir caso a caso, foi um técnico da SEAD e um da EMATER que fizeram essas visitas conjuntas e eles levaram pro Fórum porque eles achavam que tinha quer dar a DAP ou não, e o caso mais emblemático que eu descrevo no artigo, que é um caso bom pra pensar, que foi o quintal da Vanessa. Ela mora numa casa com quintal grande no centro de CG e a maior parte do que ela plantava era vasos, e eles diziam que não pode dar DAP, que ela tira umas folhinhas e faz uns sucos, 100m2... Aí ele foi perguntando, mas se fosse uma propriedade rural em que o sujeito criasse vaca e vendesse o queijo, também é um produto processado, vcs não iam dar a DAP?

E de fato, o que foi discutido é que algumas coisas realmente batiam na trave do gol, coisas que não se encaixavam tipo tamanho da propriedade etc, mas tinham outros elementos que davam segurança para o técnico e que portanto a maior parte da renda dela vinha de um produto, ainda que ela tivesse que comprar o limão pra fazer o suco da chaya que saía do quintal. Então foi um caso emblemático, e aí o que a gente discute também que se tem uma pré-visão, um pré-conceito, um olhar prévio desses técnicos que desautoriza, que já é um impedimento pra conceder a DAP em território urbano. E aí o que o Almir fez foi tentar traduzir critérios pra pensar essa agrariedade do território urbano, né que ele vai falar vizinhança, tamanho da propriedade, se tem água própria, se não tem, ele elenca lá 7 ou 9 itens se não me engano que informava, ajudava os técnicos a compreender.

É... mais ou mesmo tempo assim também tem, eu acho, que o fato de ser uma reivindicação pautada pela rede cau, foi algo que gerou muita implicância, porque a rede cau como todo movimento democrático, de esquerda, baseado na agroecologia faz uma discussão pública das coisas, de conquistas de direitos e etc, e a EMATER funciona de uma forma muito... é notório,

muitas pessoas vão descrever a falta de... eles não vão a campo, o agricultor bate lá eles se deparam com as impossibilidades mas não tem um caminho das pedras pra eles resolverem os problemas, isso é histórico. E assim, as coisas funcionam na amizade, tem agricultores que tem um vínculo com eles, aí eventualmente vão lá e visitam, tudo muito pouco transparente, e a rede cau vai denunciando isso tudo. A rede cau se formou por volta de 2010 e já vinha, tem que recuperar um pouco da história da rede cau através da atuação do Luiz Poeta, não sei se você já percorreu esse caminho, do verdejar socioambiental, serra de misericórdia, como de ações ambientais de plantas, de reflorestar e de agendas de saúde e agroecologia você teve uma migração pra temática da segurança alimentar, que teve toda a conjuntura do MDS, de políticas de combate a fome, você teve uma agenda favorável a AU no desenvolvimento social, alguma coisa no MDA, depois você teve um período de estrangulamento, mas no RJ isso vai coincidir também com o projeto PROFITO, que foi criada em 2006 e eu fiz parte, a [REDACTED], que é um nome também muito importante... A [REDACTED] que é da FioCruz, e a gente se depara com mil impossibilidades de botar esse projeto pra frente porque ele era muito institucional, precisava de aceites formais do INEA e da FioCruz e a gente não conseguiu tocar o projeto pra frente, mas foi se deparando que até pra pagar bolsa pros agricultores era difícil porque eles não tinham documentos. Tudo que envolve plantas medicinais, você não pode plantar em parque, não pode comercializar muda, se a planta é chá incide uma legislação, se foi alimento tem outras regras, se é muda, então, enfim...

Então é muito difícil e a gente foi vendo que acessar pp também, a gente precisava do PRONAF que é uma política essencialmente agrária num município em que políticas agrícolas não existiam, muito frágeis. E assim a gente foi no contexto desse projeto, a gente começou a fuçar essa história da DAP, a gente chegou a levar na época um representante do MDA numa reunião lá mesmo, ele falou isso claramente que era difícil ter a DAP porque o RJ era um território urbano e também falou da UC. E ali pela primeira vez ele explicitou isso, mas depois a gente foi tirar isso a limpo e não tinha nada escrito em nenhum lugar. E depois a gente teve um episódio também, não tenho datas mas deve estar em algum documento, que uma dessas técnicas do EMATER manda um email pro MDA perguntando se podia dar DAP. Ela faz essa pergunta formal pra alguém do MDA e sem ter maiores conhecimentos da realidade do RJ se depara com uma pergunta que ele não sabia responder então pegou a lei de crimes ambientais dizendo que não podia dar DAP, o que antes era uma interpretação de técnicos passou a ser um posicionamento formal do MDA. Isso gerou uma mobilização acho que foi por volta de 2015 isso e teve toda uma mobilização até que saiu uma nota técnica do MDA dizendo que não importava onde era a DAP o importante era atender os critérios. Foi mais uma guerra e aí a primeira conquista -- to meio que fazendo uma descrição não-cronológica -- foi no projeto PROFITO, no âmbito desse projeto mas com outros atores, a rede ecológica, a rede cau, o projeto se sentindo também parte da rede nesse momento, AS-PTA, um conjunto de grupos e organizações resolve fazer o que a EMATER não fazia, então vai fazer o boletim de produção. Pega lá o formulário, faz a visita junto com o agrônomo que era o [REDACTED] da ASPTA, faz o levantamento da produção, fornece tudo aquilo, a gente fez um levantamento de propriedade, quem tinha, quem não tinha acesso à terra né, controle da terra e não da propriedade, morador do município a gente elencou, a gente elencou 8 agricultores (F: isso em relação aos agricultores da pedra branca né?) É, na época foi até alguém do mendanha quando a gente marcou, olha a gente vai na EMATER e a gente vai pra tirar a DAP, aí fotografamos, foi aquiLo tudo e saíram de lá dois agricultores com DAP, então essa foi a primeira vitória em 2012.

14:39 Desde então alguns agricultores conseguiram tirar a DAP mas permaneceram alguns entraves e na época da consulta dessa técnica da emater tinha acontecido o famoso desaparecimento da DAP do Francisco, que foi uma coisa muito estranha. Sumiu o registro da DAP dele e o Pedro que também foi o primeiro a conseguir a DAP nesse evento em 2012, a DAP dele mudou de código, passou a constar uma DAP na condição de quilombola. Sendo ele

quilombola, tá previsto na constituição um reconhecimento muito mais formal, quilombolas e indígenas do que tradicionalidades mais difusas, então houve uma alteração do código da dap dele e até hoje não foi explicado. Aí a rede cau fez um escândalo e tornou-se uma pauta pública e que a gente chama nessa pauta a transparência da emater. Aí eles vão alegar que na verdade isso é instância federal mas é muito suspeito pra gente até hoje não faz muito sentido. E a mulher do Francisco, a Angélica, tem a DAP agora mas ele de pirraça nunca mais foi reivindicar essa DAP e tudo.

Também foi visitado e até hoje não teve solução a DAP do Gaúcho no Mendanha, do Russo, eu não sei se ele já conseguiu no Pau da Fome, mas que também teve alguns entraves e eu não to muito bem atualizada. Alguns agricultores venderam pra escola, alguns levaram calote, fizeram entregas mas não conseguiram receber.

16:55 F: Então realmente não tem transparência, não se sabe quem tem e quem não tem, como consegue, cada um teve que fazer um esforço...

A: Eu não sei se houve alguma mudança por conta do desaparecimento do MDA e por conta do governo Bozo, que houve um retrocesso dessas informações que a gente não encontra no sistema... Então você já constatou que não existe um... porque antigamente a gente talvez não conseguisse saber os nomes, mas a gente tinha o número, sem o cpf a gente não consegue (F: é, eu não sei, não consegui encontrar essa informação) O [REDACTED] pode te ajudar.

17:40 F: Outra questão que aparece nessa mesma dinâmica de não se tem informação e não se sabe o que acontece é a questão tributária. Quando eu conversei com o Márcio ele falou sobre a isenção de iptu e como isso não é o ideal pois eles não reconhecem que os agricultores deveriam pagar itr. Quando eu pesquisei sobre isso no site da Receita Federal tem a receita dos municípios e o município do RJ tem uma arrecadação expressiva, eu achei isso bem estranho.

A: É, tem muita gente que é dono de sítio, que tem outras finalidades que talvez ainda sejam sítios rurais, propriedades rurais que talvez paguem ITR. Talvez uma conversa com o Pedro Paulo que é presidente do Sindicato Rural, pesquisar os arquivos do sindicato rural pode ser uma boa, acho que ninguém nunca mexeu com isso lá em CG.

19:35 F: Na verdade essas duas perguntas que eu fiz meio que tão no conjunto de uma questão que eu tenho que é: o quanto o município conhece a agricultura e os agricultores... Assim, eu não achei, não existem cadastros, mapeamentos (fora uso e cobertura do solo do IPP, coisas assim). Não existem informações específicas, pelo que eu pesquisei que há um conhecimento de quem são esses agricultores, até pra serem apoiados por políticas

A: A gente no conselho, vc sabe que a gente fez o CMDR né? (F: Sim, vou te perguntar sobre isso) Uma das ideias era ter recurso para fazer um plano e junto com esse plano um cadastro multifinalitário, mas não foi pra frente, o conselho tá numa situação bem delicada, depois a gente fala... Mas assim outra coisa, que tanto é importante pensar a AU, quer dizer, pensar outras agriculturas, a gente faz essa defesa, mas não abrir mão de ter territórios rurais, essa é uma discussão que também tá sendo feita na revisão do plano diretor, que tá em discussão agora, tem a Marisa que é uma pessoa da secretaria de urbanismo que tá nessa discussão e que também participa do Conselho vc tb pode conversar com ela.

Outra coisa a pensar tb, é q por exemplo, quando vc vincula o agricultor a ter essa produtividade, vc consegue isenção (de iptu) quando vc prova que é agricultor, e agricultor em tese é quem planta, né, óbvio, é óbvio mas n é óbvio, quem estuda um pouco de campesinato sabe... é importante pensar a agricultura como uma identidade. O Alfredo Wagner, antropólogo, tava falando sobre isso, a tentativa de vincular o pescador a uma profissão e não a uma identidade. Vc acaba excluindo dessa definição, feita por pessoas que não conhecem, o pescador não só pesca, ele pesca e planta, combina com outras coisas. Então ele fala, só nessa definição vc acaba

excluindo os caiçaras por ex. E isso acaba que se impõe em realidade, vc vai fazer um projeto com pesca aí tem que definir (blabla....) Ainda mais em contexto urbano, pessoas que são descendentes de agricultores, por alguma transitoriedade tão assalariados, enfim, o risco dessas categorias. Então é importante pensar o agricultor como uma identidade, como um modo de vida, a questão é mais complexa.

23:21 F: Uma coisa que eu tentei colocar na forma de pergunta mas na vdd ficou na forma de uma viagem. eu tentei pesquisar de um lado as políticas urbanas e as políticas rurais, pq assim, a AU fica meio que entre, no Rio a gente tem tanto essa agricultura de feições mais rurais, que tem outras necessidades, outros objetivos e a gnt tem a AU mais intraurbana, de quintal, institucional, em praças, essas coisas assim, que são totalmente outras necessidades de política e planejamento territorial e aí é isso... a AU ela não tá nem nas políticas rurais nem nas políticas urbana e não existem coisas que façam essa integração, e aí não sei...

A: Acho que tem que pensar um pouco a trajetória dos movimentos né, e olhar também o que essa política de au cobre. Acho que o q aconteceu de importante no RJ nesses últimos 10 anos foi a pauta pública, foi da gente ter colocado -- e isso tá acontecendo de uma forma mais ampla no BR todo -- a legitimação da au como uma prática legítima, como algo que merece ser alvo de pp.

E aí acho que cabe acompanhar o que ela vai abarcando né. Nesse processo de legitimação no RJ foi muito importante incluir muita coisa que talvez strictu sensu não fosse AU, agricultura do maciço da pedra branca ela se encaixaria muito mais numa agricultura como herança de territórios rurais, de um rural agrícola, agrário, mas que tá dentro da cidade, se vc quiser vestir ela como AU, reivindicar ela, encaixar numa política de AU vc consegue. Aí o que que aconteceu, juntou a trajetória que vai juntas o Verdejar, a atuação da Berna, do Luiz Poeta em atividades nas favelas, do replantio, de uma temática, com agroecologia e com uma janela favorável de recursos, a aspta ganhou dois projetos grandes da petrobras q vai atuar na região metropolitana, depois vai atuar com mercado, pegando rj e RM, vai juntar o projeto profíto que tava muito focado nos agricultores do maciço da pb e isso vai resultar na formação de mercados territoriais, mercados locais, as feiras, a venda pras escolas. Essa expressão econômica de todas essas ações vai conferir visibilidade para a rede cau e conseguinte para a au. Eu acho q uma das conquistas importantes da au no rj é, o que serviu pra legitimar a política foi sua expressão econômica desses mercados, que não se dá só por uma agricultura de quintal, comunitária, né, digamos assim.

Nesse meio tempo a au foi além, teve a entrada da Ana Santos e do Marcelo, lá da serra da misericórdia, que vão trazer uma pauta muito mais contundente sobre racismo, sobre a questão das favelas, sobre a questão de como fazer essas pessoas comerem bem, a expressão campo-favela ela representa uma mudança, um redirecionamento de pauta dentro da rede cau, né, os arranjos locais que é um projeto da aspta mas que foi proposto como projeto a partir da ação local do CEM, é a experiência do CEM que permite a aspta propor como projeto. Tem um protagonismo do CEM de botar essas pautas dentro da rede cau, pq a au é uma coisa bem movediça, vc tem q olhar pra política, ver o que ela conseguiu abarcar no rio, talvez comparar com outros lugares, mas entender que o movimento tem um discurso que varia um pouco pra quem está falando... vc vai ver a berna falando "cg n abre mão da sua ruralidade, p os agricultores de lá eles são rurais", e ai ela ta reafirmando que tem q ter território rural sim, que essa ruralidade é importante, em outro momento ela também ta falando do urbano. A gnt como pesquisadora não precisa se fiar nisso, mas tem que entender o contexto dessas falas e os efeitos disso. Então é um pouco às vezes contraditório, mas vc vai vendo pra q q serve e o q q conquista com isso.

29:55 Na questão da formação dessas redes, como elas primeiro se formaram e dps conseguiram entrar em arenas q são espaços fundamentais pra discussão politica q é o consea e o cmdr, e aí inclusive o márcio falou sobre vc qndo falavamos do cmdr, falou da sua participação na reativação, q tiveram conferencias q tem varios documentos interessantes q n sei se tem como acessar, mas eu queria q vc falasse um pouco do cmdr, da reativação, q q foi pautado, como tá

A: Precisa falar que a gente teve um ambiente favorável na SMDEI, essa secretaria na epoca tava clarice garotinho como secretaria. Quem foi um ator fundamental nesse momento, q deu aprovação pra duas pessoas importantes na secretaria que foi a [REDACTED] a agr acho que ta no governo do estado e a [REDACTED] q estavam mto ligadas à atuação com movimentos de economia solidária, com ações nessa secretaria de economia solidária, vc tem os circuitos... E é no âmbito desse debate de economia solidária dessa secretaria, que nasceu a proposta de reativar o conselho via consea, e a Ana forma o primeiro GT no final de 2017, aí eu entro pra participar, vc consegue resgatar essas coisas pelos diarios oficiais do municipio, a partir de dez. de 2017, se vc procurar vai achando. Mas então existia apesar de ser o governo crivella, de nao dar atenção nenhuma pra agricultura, exceto o projeto hortas da prefeitura que é a menina dos olhos, que teve um respaldo bastante grande do crivella, teve apoio de pessoas, mas que tá ali no seu isolamento, bom...

Aí a gente durante o ano de 2018 organizamos as pré-conferencias, nessa articulação eu junto com outras pessoas conseguimos vender o peixe de q deveria ter uma metodologia participativa p as pre-conferencias terem de fato um alcance grande dos agricultores, a gente conseguiu um recurso esparso de 8000 reais pra pagar pessoas e conseguimos envolver mtas pessoas, principalmente mulheres atuantes com metodologias participativas da rede cau, da aarj, e a gnt fez 4 pre-c, a conf. e o conselho foi empossado em dez. de 2019 e a gnt conseguiu mantes reuniões. Bom, as reuniões não foram tão produtivas, o [REDACTED] que era uma pessoa q apesar de ter dado força se mostrou de certa forma um pouco autoritário na nossa avaliação, inexperiente em termos de condução de conselho. Se sentava lá na frente, aí a gente ocupava a mesa em volta pra quebrar um pouco essas tentativas dele de dar uma centralizada, a gnt percebeu q ia ter serios problemas com ele... Ele chegou a dizer num episódio, sobre a rede carioca, citou o [REDACTED] dizendo q era feitiçaria, q expressão economica não tinha, ou tem alguma racionalidade econômica aqui ou é tudo feitiçaria, falou uma bobagem dessa. Aí ele caiu logo em seguida, ele tinha um negocio q ele conseguiu trazer pro RJ q foi o Pacto de Milão, n sei se vc ja ouviu falar, é um encontro de cidades, mas é um negócio totalmente gourmet, é uma grife... A gente não foi envolvido, o [REDACTED] foi o responsavel por isso, mas mto pouco organico, as reunioes (do pacto de milao) continuam acontecendo a gente não toma muito conhecimento, a gnt de última hora até ocupou, conseguiu umas cadeiras como conselho pra assistir mas a gente não...

E não sei o q aconteceu, sei q logo dps do encontro do pacto de milao aqui o [REDACTED] caiu, ou seja, devia ser o contrário, ele devia ser valorizado, mas não sei se houve algum ciúme -- isso é uma opinião minha -- com o hortas cariocas, dele tentar surfar no premio do hortas cariocas, eu sei q logo em seguida ele caiu.

Desde entao a gnt ficou a deriva, assumiu a [REDACTED] mas ela passou a ter vários problemas com a pessoa q assumiu a secretaria, q era uma pessoa que tinha cargo na camara, tava cedido a secretaria mas ele tinha um pré-posto lá q ele quase nao aparecia, são pessoas assim desprezíveis horrosas, e o ápice de tudo isso foi a suspensão do regimento do CCFO e do conselho gestor, e q as pessoas acharam claramente q havia uma intenção deles colocarem guardiões do crivella nessas feiras, é um negócio q dá super certo, a [REDACTED] fala q é o colar de pérolas do rj o CCFO e eles quiseram botar a mão nisso, só q teve uma mobilização muito grande (isso por parte das pessoas q assumiram a SMDEI, secretário e subsecretario - [REDACTED])

██████████) Estão lá na secretaria mas graças a deus vão sair agr, não significa que vai melhorar, a gnt ainda vai ter q construir tudo de novo.

38:18 F: Então basicamente nem deu pra fazer muita coisa

A: Não, primeiro a gente viu q se o ██████████ continuasse a gnt viu q teria mto conflito interno pra fazer qq coisa, tinha o estatuto pra construir, todo um trabalho interno p organizar o conselho. A ultima dessas figuras da SMDEI foi q o consea passou por renovação e tinha q indicar duas pessoas do cmdr para o consea, só q eles não chamavam reuniao oficial desde dez. de 2019. A gente estava se reunindo informalmente, e aí os dois se autodenominaram representantes do cmdr sem chamar e aprovar isso em reuniao, tão lá tirando dois nomes q poderiam ser combativos, não vão aparecer nem nada mas é uma forma também de neutralizar o consea. Então a gente tá nesse pé o conselho, a gnt dps desse momento a gnt parou de se reunir pq a gnt tb atua em mtas frentes, todo mundo mto saturado com reuniao, dps veio o processo eleitoral, estamos aí sondando tb o q tá acontecendo, pra ver o q a gnt consegue em termos de conjuntura política pra atuação do cmdr.

39:55 F: Você já falou algumas instituições SMDEI, (A: q não vai ser mais SMDEI né, parece q agr é parecido o nome mas vai mudar -- procurar!) Quais são os principais órgãos/instituições do gov. q dialogam com a questão da au, pq o hortas cariocas é SMAC né, só que é isso eles não tem mta ligação com o movimento né

A: Agr sabe o q é curioso e acho q vale a pena investigar, eles tem DAP, eles ancoram, eles escolhem uma familia ligada ao projeto e concedem DAP pra esses responsaveis, q é uma forma torta tb de aplicação dessa política, pra au não pode, mas pra atender projetinho de hortas comunitárias tem dap, então acho q tb é uma coisa a ser iluminada sabe... quais dessas hortas tem dap, o Almir pode te dar pistas de como conseguir tb

F: Quais seriam então essas instituições e como é essa relação?

A: tem q ver no gov. do estado, na câmara, na assembleia, através de frentes parlamentares, acho q PEAPO, tem o Renato 5 q não se elegeu mas fez a frente parlamentar... tem a emater q é estadual...

F: Pq eu percebo que assim tem a rede dos grupos da au e eles meio q... pq to estudando essa coisa das redes de pp, e se fala como essa rede dos grupos de interesse acabam criando junto com as instituições do governo acabam formando uma rede tb em torno dessas pp, mas eu percebo q além do consea e da smdei n tem muitas outras instituições...

A: então teve a SEAD no período desde qndo a gnt começou a fazer essa discussão da DAP, principalmente na gestão da Daniele Barros, a gnt teve uma interlocução mto boa com a instância federal, q viabilizou um avanço nessa discussão, nao sei se to esquecendo.... acho q a fiocruz como instituição q ancorou alguns projetos, as universidades né, a rural, ufrj... tb participa... acho q é isso, na instância federal o MAPA ta mto limitado pelo governo bozo, e as instancias estaduais... pq as políticas agrárias aqui em tese ficam no estado, aqui no caso do rio a emater, só q é mto frágil... a pesagra... a embrapa.

44:43 Annelise explica q nao participou da construção da lei e q inclusive tem q estudar sobre

45:32 F: Sobre o pd então... é pq na pesquisa eu tento articular a política com a questão do território em si...

A: então lá no cmdr a gente, estimulado pela marisa, q é do urbanismo, ela proporcionou uma reunião nossa com o pessoal que tá debatendo o pd. E a gnt fez umas conversas trazendo um pouco dessa realidade de uma agricultura q as vezes n é percebida como agricultura por eles, fizemos um exercicio de sensibilização p eles terem um outro olhar e conseguir encontrar essa agricultura, e desde então ██████████ de VG q como uma das representantes do conselho tem participado dessas reuniões do pd e assim, eu nao tenho mtas informações mas a gnt ta

conseguindo de alguma forma incidir sobre o debate do plano diretor através dos relatos e dos dados q a gnt vem trazendo

F: Uma prioridade é essa questão do estabelecimento de zonas rurais/agrícolas, alguma coisa assim né

A: Sim, principalmente sta cruz q ainda tem mais possibilidades, e de avanço na au

F: Mas isso tá embrionário ainda, o movimento tem propostas, alguma ideia de como seria estabelecer essas zonas...

A: Acho q tá bem embrionário mesmo, mto pouco amadurecido

APÊNDICE C – ENTREVISTA 3

Entrevistado 3, Assessoria do vereador Renato Cinco. Entrevista III. [mar. 2021]. Entrevistadora: Fernanda Merolla Piubel. Rio de Janeiro, 2021. 1 arquivo .mp3 (92 min.).

08:13 **Falando sobre sua relação com a questão da agricultura urbana**

09:39 **1999: convidado a assumir cargo público no governo Benedita**

Esse cargo me recolocou com as agriculturas. Porque a gente era responsável pelo PEPB e a [REDACTED] trabalhava numa ong chamada roda viva. E eles fizeram um processo que era o eco intercâmbio ?? onde eles ??? as águas do parque. E esse programa se deu... os jovens se depararam com uma agricultura presente, eles eram filhos de agricultores e não se reconheciam agricultores. Uma dessas jovens desse processo é a Luana do MST, outro é o Adriano do CONSEA. Aí a gente se deparou com a questão da banana, do desperdício da banana, aí se dá minha relação em 1999/2000 com AU.

11:26 Aí o roda viva começou um processo com esses agricultores, com o apoio do IEF, porque se entendia naquele momento que os agricultores tinham um papel importantíssimo pra manutenção do parque.

Aí eu vi que tinha uma mega produção de caqui, uma mega produção de banana e eles tinham um problema de escoamento de produção, é o que se tem até hoje. Beneficiar o produto: aquela banana precisava ser beneficiada. Então o roda, em parceria com o ief, com a EMATER, que na época tinha um escritório que funcionava muito bem em CG. A gente tinha um fábrica de processamento de banana pra atual coop/sind lá da área da pedra branca....como é o nome... associação de produtores do rio da prata, e a gente fez a primeir feirinha, que completou 20 anos ano passado, que é a feirinha agroecológica de CG. Então eu tô nesse processo desde sempre.

12:50 Aí veio o governo Lula né, e eu saí do Rio. Fui ocupar espaços na PP brasileira, em 2005 eu tive uma crise com o PT, pela condução das PP na área de meio ambiente, e eu fui estudar fora, passo um tempo fora, volto, sem emprego. Aí fui acessar ONG, essas coisas, e a minha conexão de volta com a AU se dá em 2013 quando o Cinco foi vereador, e me chama pra acessar a parte de meio ambiente e sustentabilidade, de trabalhar com ele essa pauta, ser responsável por articular essa pauta.

14:00 Aí meus amigos da Rural, Marcinho da ASPTA, Berna, e aí me cobram que a gente tinha que criar uma estrutura pra proteger a AU e a SAN, então em 2015 a gente estabelece a FP na Câmara dos Vereadores de AU e SAN e a gente conseguiu nesses 4 anos de mandato fazer duas leis né, a LOSAN e a política de AU. Eu acho que são dois marcos no trabalho do 5, ele tá fazendo uma falta danada na câmara (comentários sobre o 5). O chico é um cara bacana, ta assumindo a comissão de meio ambiente, as quem ta assumindo a FP é o Reimont que vai surfar porque isso não é uma prioridade do PSOL, infelizmente. Aí eu fui trabalhar agora com a Mônica por causa dessa expertise, a Mônica é muito chegada, mais que uma questão de trabalho e gnt tem uma questao de afeto. Ela sabendo que eu tava desempregado e eu assumi essa articulação da FP estadual de agroecologia (comentários sobre não-pertinente)

18:48 **F: Comentei sobre a atualidade de problemas tão antigos como escoamento e beneficiamento, e perguntei se havia políticas para agricultura, se havia investimento nisso, que políticas seriam essas?**

O município não investe em agricultura, isso eu já posso te responder. O município do rio não tem nenhum tipo de política pública, a gente conseguiu na base da pressão da FP fazer com que o CMDR voltasse a funcionar, e o governo crivella a gente fez uma pressão social bem grande,

mas não existe nenhuma política de escoamento, de produção. As feiras agroecológicas que existem, o CCFO, tudo foi uma pressão do movimento pra acontecer. A estratégia do mercado é sempre boicotar isso né, não proteger isso, não tem nenhum interesse na produção da agricultura orgânica. A maior prova disso é que o maior produtor de orgânico hoje é o supermercado, que detém todo o processo da agricultura orgânica pra manter o preço elevado. E tem um problema que eu acho também, é essa história da certificação, sabe, eu acho que acaba afastando muitos agricultores porque eles não tem condição de vender esse produto certificado porque é muito caro a certificação

(mas não tem o spg?) tem mas é complicado isso, bastante complicado, como vc fala pro agricultores que ele vai ter que ficar 2-3 anos com a terra parada pro veneno ir embora? Se vc não tem uma pp de dar recurso pra esse cara existir nesse período? Como vc diz pra esse cara que ele tem que manter a floresta que ele tem em pé se vc não dá nenhum incentivo financeiro pra ele manter essa floresta em pé? Então assim, pra gnt falar de um agricultura organica, agroflorestal, agroecológica, a gente precisa de subsídio! Porque, a gente não pode tá pensando em não ter subsídio... E a gente não viu isso nem nos governos de centro-esquerda, imagina nesse? Nesse o que a gente teve foi só perda de direito.

21:54 O problema dessa agricultura que a gente defende e que a gente acredita, é financiamento, fora escoamento da produção, que também é uma coisa que a gente tem que pensar, como que a gente vai falar pro pequeno agricultor que ele precisa produzir determinada coisa pra vender pra escola se esse próprio governo não paga essas pessoas de forma correta? Tem uma cadeia dentro desse sistema de produção que é muito complexa, é muito difícil, que a gente precisa romper, esse eu acho que é nosso grande papel enquanto frente parlamentares e enquanto mov. social. O rio sustentável, o tal do rio-rural, ele tem que investir no pequeno agricultor, ele não tem que investir no cara que tem dinheiro. E também o dinheiro do rio rural não é só pra comprar caminhão, ou então pra comprar uma beneficiadora de banana. A gente tem que ter instrumentos de proteção e de cuidado com esse agricultor, e de fazer com que isso funcione.

23:20 Eu perguntei sobre investimentos porque tem o hortas cariocas né, que é uma questão polêmica, eu percebo ele muito dissociado do movimento de AU, e parece que é o unica politica ligada a agricultura onde se bota dinheiro.

Eu não sei se tem muito investimento ali, o investimento ali é pagar o salário da claudia e contratar alguns agricultores por cooperativa, agora eu não sei se tem recurso sério pra isso. Eu vejo eles fazendo propaganda daquela horta carioca de manguinhos, e o pessoal de manguinhos não quer comer aquelas folhas, aquela produção, porque dizem que a água é podre, que ali era um cemitério de gente morta, que o tráfico desovava gente ali. É muito complicado né...

25:11 comentei sobre os agricultores do parque madureira, perguntei se ele sabia algo sobre isso

Eu sei a mesma história que a rita, era lindo você passar naquele caminho e vc via aquela produção agrícola maravilhosa. Eu lembro de estar com meu pai às vezes de carro e ele falar: "eu não vou nunca comprar um agrião desse lugar aí porque essa água é água de esgoto. Então... é isso! Eu acho que eles não tem... A gente vive numa cidade aonde no PD a agricultura não existe. O PD inviabilizou os agricultores dessa cidade, essa cidade não se reconhece como produtora de comida, acho que esse é o maior problema. Na hora que a gnt tiver um governo que reconheça isso.... Pelo que eu sei na campanha do marcelo, o PSOL fez uma análise de onde se gera renda e emprego, e 1% do PIB carioca vem dessa agricultura. Voce imagina se a gnt potencializasse isso como PP de verdade? Se a gente tivesse (comentários sobre hortas escolares)

É um potencial de produção de comida de vdd quando a gente pensa que hoje a maioria das pessoas só se alimenta de fofura e miojo. É a alimentação básica da população que vive na favela no RJ, fofura, miojo e refrigerco, e cerveja de péssima qualidade.

(blablabla sobre AU nas cidades pequenas)

30:20 (sobre favelas) tem muita gente que tem origem que pega no seu quintalzinho e produz comida, e que sofre, a gente tem a história disso na vila autódromo, o sofrimento da dona Jane de não produzir nada, de não ter as galinhas dela, o ovinho dela, aquela couve que ela produzia. Então acho que nosso papel enquanto articulador de PP é fazer com que isso realmente saia do papel sabe, e que a gente consiga criar incentivo pra que isso aconteça. É difícil? É, porque a gente não só depende do parlamento, isso que também a gente tem que entender, o papel do parlamento é produzir a lei e fiscalizar, mas quem coloca isso no orçamento são os governos, e a gente historicamente tem governos que não acreditam nesse potencial do Estado pra agricultura, a gente hoje podia ser uma referência no BR de produção agrícola orgânica, porque a gente tem o vale do... lá em Petrópolis... é o maior produtor orgânico que a gente tem, a gente tem experiências de boi verde, boi orgânico no RJ (comentários sobre comer carne)

38:32 A FP, além do consea, que acho que é o principal espaço institucional onde se discutem questões de AU já que o CMDR foi desativado, mas a FP é um dos espaços que permitiu que se avançasse de vdd nas políticas né. E aí eu queria saber como saber como essa frente foi construída e qual foi a trajetória pra aprovar a LOSAN e depois a PP de AU.

Então, em 2015 a gente foi procurado pelo pessoal que tava compondo o movimento, eles tavam com a demanda da LOSAN, que não saía do papel, o Eduardo Paes não tirava ela do papel, e como um mandato que se reconhecia ecossocialista, é... a gente foi pressionado pelo movimento para criar a FP, então foi uma pressão da Rede CAU, do movimento das nutricionistas, sindicado, associação, conselho. Então o Cincinco fez um panfleto assumindo o compromisso de criar a frente e elaborar a política municipal de SAN e AU. Em 2016, quando iniciou o ano no parlamento a gente propôs na câmara municipal a criação da FP de SAN e AU. Como o Cincinco que propôs, ele se torna o presidente, isso é uma coisa que funciona (convenção).

42:11 A característica dessa FP é diferente de todas as FPs que existem. Essa FP começa a funcionar com a não-participação dos vereadores, tirando a acessora do Reimont que ia às reuniões... ela era uma FP do movimento, né. A principal característica dessa FP é receber as demandas do movimento. Pra você entender, nenhum dos projetos que foram construídos durante esses quatro anos da frente, saiu da cabeça do mandato, nada saiu da cabeça do mandato, nada, nada. Tudo, até a vírgula, foi construída pelo movimento social. Então assim, eles vinham com uma determinada demanda e a gente dizia: isso aqui não entra na lei porque é inconstitucional. A gente não pode botar nessa lei porque se a gnt botar ela vai ser vetada. Então assim a gente entra no ano de 2016, trabalhando em cima da prioridade zero que era pra poder receber recurso do PNAE, pra receber recurso tem q ter LOSAN, e a gente passou 2017 todo em cima disso, aprovamos, aí o Crivella vetou. E no dia do veto foi um chororô, mas aí o veto volta pra Câmara e ela pode derrubar o veto. Nós fizemos uma mega mobilização, nós mandamos com a força do movimento social, enchemos a galeria da câmara municipal. Só pra ficar claro em todas as votações do PL da LOSAN a galeria estava lotada e as pessoas gritando "o povo da cidade quer comida de verdade". Então foram todas as sessões de plenário de votação da LOSAN foram de galerias cheias, botando o terror, os deputados tudo com o fiofô na mão. Então eles não vão dar esse mole, os únicos que a gente teve contrários, tanto na lei como no veto, foi o Leandro Lira e o Carlos Bolsonaro, um era do Novo o outro do PP e depois Republicanos.

E aí aprovou. Aprovada essa lei, a gente fez a primeira conferência de SAN na UERJ, e ali a gente tomou uma decisão, pressionando na época o chefe de governo que era o Paulo Messina, que precisava recriar o CMDR com uma nova composição, é a composição que a gente garante o voto ser sempre maioria da sociedade civil, porque dentro dos governos, são duas categorias né, poder público e soc. civil, no poder público a vaga não é da câmara, é da FP de SAN, isso

foi uma estratégia porque a FP tem que tá diretamente ligada aos movimentos, se não ela não funciona, espertíssimo foi o reimont de assumir a presidência. E aí a vaga no conselho é do vereador presidente da FP, e aí a gente conseguiu ter maioria no CMDR, tanto que ele parou de funcionar quando assumiu esse novo secretário que proibiu as feiras orgânicas, acabou com o CCFO (**perguntei se era o Brunet**) Não, não, o Brunet foi o que fez o conselho, ele apesar de ser autoritário ele sentava pra conversar com a gente, e a gente conseguiu tirar muita coisa do papel. Esse é um novo secretário que era ligado a um vereador desses pilantra que tem na câmara aí, e ele acabou.... porque a preocupação dele era garantir os feirantes que não são feirantes, é sempre bom lembrar que na feira tradicional o feirante que tá ali não é um feirante originário, ele é um cara ligado ao atravessador do ceasa, que joga o preço nas alturas, um alface que é vendido a 5,00 é comprado por 50 centavos do agricultor... é a maior sacanagem que existe. A feira orgânica tira o atravessador da jogada, ela joga o produtor dentro dela, então é uma quebra... O crivella no final acabou com o CCFO, porque ele achava que ele tinha q mandar.

48:41 Foi um processo muito rico. A lei de AU foi vetada também, a gente encheu a galeria e aprovou. A política de AU precisa ser regulamentada, essa é a tarefa pra atual FP de SAN e AU, é fazer a regulamentação da lei e fazer com que saia do papel a lei do circuito de orgânicos, que foi a última que a gente fez, e q é um PL, não sei quem vai destravar isso, não sei como o movimento tá conduzindo isso, mas eu espero que o reimont tire do papel, e que essa lei aconteça.

(questionei se a lei tinha sido mesmo vetada, pq não vi isso no trâmite, e ele reafirmou)

Todos os processos que ela ia ser votada a gente articulava, faixa pra aprovar a lei. Quando ela foi vetada a pressão foi a mesma.

(questionei sobre o val ceasa)

Essa lei do Val, a gente foi surpreendido por um PL da AU do Val do Ceasa. A gente tava discutindo, e essas coisas a gente escuta... porque saiu a política nacional de au eu acho, e ele foi lá copiou rapidamente e fez. Aí a gente teve todo o processo de negociação no parlamento, que aí não participa o movimento, é uma articulação do mandato do Cinco com o Val do Ceasa, e aí a gente propôs a ele a pensar da gente colocar um projeto de lei, isso foi em final de 2018. E aí a gente fez um seminário na câmara municipal e construímos, em cima do pl do val, um substituto assinado pelo cinco e pelo val.

(perguntei se a negociação foi de boa)

Ah, foi de boa total! Imagina, ia tá o nome dele na lei, é o movimento que quer fazer, se fosse a lei dele sem o movimento apoiar ele tava ??? Até porque foi ele que indicou o cara pra... tem um cargo de subsecretário de agricultura no gabinete do prefeito sabe, e ele indicou um tal de Fábio, que é um engenheiro agrônomo. E aí esse Fábio tinha esse cargo, que nem sei se tem ainda, mas esse Fábio é um cara ligado aos poderes, ele é o cara do sindicato rural aqui do RJ, ele trabalha muito com a associação dos agricultores lá do mendanha... Que não é ligada a Rede Cau, não sei se você sabe dessas histórias que tem uns rachas entre os agricultores cariocas. Tem uma galera que é ligada a esse Fábio aí, é ligada a essa galera. **(esse sindicato tem uma vibe meio patronal ne)** ... totalmente patronal.

Aí o processo foi o mesmo, primeiro foi o susto, viu que tinha a lei, aí imediatamente a gente repassou pro grupo de zap da galera da frente, o Marcio já entrou no circuito, porque o Marcio é a potência nessa história, o Marcio é o cara desde que ele era moleque lá na Rural. (comentários exaltando o Marcio).

O Marcio de imediato respondeu, a gente fez a articulação institucional, fez a articulação com o Val, o Val se colocou à disposição, não foi nada difícil, as coisas às vezes eram mais difíceis no mandato do cinco com outras pessoas, porque a gente tinha uma coordenação muito complicada, que não conseguia entender políticas socioambientais, aquela galera que ainda tá

no séc XIX e acha que trabalhador é aquele cara do chão de fábrica né, operário... não existe mais esse operário (comentários sobre).

58:21 falando sobre como o gov. Lula foi uma oportunidade de botar políticas socioambientais pra frente mas o Lula vacilou. o governo Lula fez uma estratégia equivocadíssima e a gente tá pagando o preço, que é o modelo de des.

1:02:11 comentários sobre a FP de agroecologia

1:08:01 **pergunta sobre o trâmite, o que aconteceu para ser aprovada de repente**

Foi a pressão da gente, do mandato em cima das comissões, e colocando a importância... o que a gente conseguiu fazer foi sensibilizar os presidentes das comissões, da importância que tinha pra cidade a lei da AU. Porque quem decide aquilo ali são os presidentes das comissões, a câmara é muito autoritária, primeiro as comissões são só 3 vereadores, não precisa ter reunião, o presidente pode decidir tudo sozinho rs, e aí a gente fez a articulação com o Jorge Felipe, o presidente da Câmara, aí cabe destacar o papel dele, que sensibilizado pela pressão que a gente fez, que diferente de outras pessoas a nossa pressão é a política do diálogo, da conversa, ele conseguiu entender e aí ele chama na "xinxá" os presidentes das comissões e a coisa vai pra frente.

Não foi antes porque eles não conseguiam entender a prioridade, aí quando foi articular com o presidente da câmara a coisa funciona de forma diferenciada, eu acho que na ALERJ é a mesma coisa. Entender isso é um fator facilitante, porque o siciliano tem uma relação muito boa com a Mônica. Mesma coisa com o Jorge Felipe e o 5, ele tinha muito respeito pela conduta e ética do 5 ali na câmara, isso facilitou bastante nossa vida aí dentro da AU e se deu de forma mais rápida. **(ele se questionou se a lei tinha sido vetada mesma e eu disse que não vi nada no trâmite, então ele se ligou que não foi, mas se questionou se o veto só não estava aparecendo)**

1:11:42 **pergunta sobre o processo de regulamentação da lei**

É um processo que depende da prefeitura enviar pra câmara e aí a câmara aprova a regulamentação, mas a câmara também pode provocar a prefeitura. É porque se o 5 tivesse eleito era a tarefa pra esse ano, construir isso via marcinho kkk

E provavelmente no meio do ano essa regulamentação ia tá feita, eu não sei como é que tá as relações hoje com a câmara **(então tá meio que esperando né)**

Ainda não tá definido quem é o presidente, eu tinha ouvido que ia ser o Reimont (blabla)

1:15:11 Se o próximo presidente não quiser sentar com a soc. civil ele não vai sentar

1:16:32 **É nessa regulamentação onde se diz orçamento e quais as ações?**

É assim, dinheiro não entra na regulamentação, coisas que não entram em lei, isso é o executivo que faz, não o legislativo.

(vcs tem estratégias de implementação da política? de como fazer ela não ficar só no papel?)

É o tal do cumpra-se né, que é a sociedade civil, aí Fernanda, tem que ter a mobilização social, se a gente quer que uma lei saia do papel, seja cumprida, não depende do parlamento, não é o parlamento que vai fazer isso acontecer, mas se a sociedade não se mobilizar nada vai acontecer. Agora pras coisas acontecerem precisa a Rede CAU se mobilizar pra que isso aconteça. O papel do parlamento acaba com a lei aprovada, é óbvio que os parlamentares do campo da esquerda atuam de forma diferenciada, mas se o movimento social não correr atrás, achar que vai cair do céu, não vai regulamentar nada.

E aí eu não sou do movimento né, posso até ser convidado para estar no mov., mas eu sou do parlamento, eu não posso dizer qual é a demanda, eu não tenho essa expertise, meu papel é outro. Aí cabe muito a Berna, o Marcio, a Ana, a Marcelle, o Rodrigo, vc... Eu acho que o melhor lugar pra fazer esse tipo de coisa é o CMDR, ele precisa se reunir.

Não pode fazer igual eles fizeram ano passado, que é reuniao sem a prefeitura convocar, porque quem convoca é a prefeitura, quem preside o conselho é a prefeitura, não a soc. civil. Então, tem q pressionar para q o CMDR tenha reunião, é fundamental, acho que essa é a primeira estratégia.

(esse é o problema né, porque o consea não é assim)

Não, mas o CONSEA, a partir do momento q o cmdr voltou a existir, o consea perde o papel de articular a AU, nunca fui a função do consea articular a AU, ele exerceu esse papel num vácuo de pp que existiu, e aí a rede cau entendeu q ali era um espaço de disputa de poder, de colocar a AU. Hoje a gente tem um conselho pra isso