

10. Potencialidades e desafios da agricultura urbana em territórios de alta vulnerabilidade: ação pública, conexões viáveis e implicações para políticas públicas

Zilma Borges, Lya Porto e Kate Dayana de Abreu

Introdução

A incorporação dos problemas socioambientais na agenda de planejamento e gestão urbana tem demandado ações coordenadas entre o Estado e a sociedade, a fim de lidar com uma complexidade que envolve várias dimensões. No Brasil, nos últimos 30 anos, diversos avanços de governança ambiental foram experimentados, envolvendo múltiplos atores sociais e a criação de institucionalidades para o atendimento aos desafios do desenvolvimento sustentável. Essa governança focaliza tanto as ações de conservação e uso sustentável da biodiversidade, como as ações de remediação dos impactos negativos das atividades humanas.

No plano global, os esforços de governança ambiental têm sido direcionados aos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, instituídos pelas Nações Unidas. No Brasil, a tendência incremental observada ao longo das últimas décadas vem sendo ameaçada pela desconstrução de relevantes marcos institucionais e pelas disputas entre as perspectivas da conservação ambiental e do crescimento econômico. Porém, é importante marcar que essa desconstrução não ocorre em um vácuo. Existem reações dos movimentos sociais, das associações e dos fóruns vinculados à questão das águas, às populações tradicionais, à conservação ambiental e da floresta e ao controle dos agrotóxicos, entre outros, que são atores essenciais no processo de disputa de narrativas e de uma visão política sobre as práticas socioambientais (Adams, Borges, Moretto & Futemma, 2020).

No meio urbano, essas temáticas têm avançado na busca da conservação de áreas naturais, de criação de soluções baseadas na natureza e de serviços ecossistêmicos, que deem conta de articular estratégias para lidar de forma mais integrada com os diversos problemas de interesse público. Uma discussão oportuna envolve a dimensão urbano-rural e a perspectiva de que é preciso entender tal relação como um *continuum*, que se retroalimenta. Mesmo em grandes cidades, o cinturão verde que envolve as regiões periurbanas, ou as nascentes e córregos que circulam entre esses espaços e a produção de alimentos *in natura* que abastece as cidades, são interfaces concretas dessa interrelação.

O Estatuto das Cidades, lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, estabelece uma série de instrumentos para as políticas urbanas, sendo o Plano Diretor uma de suas principais estratégias de promoção do planejamento urbano participativo. Apesar dos desafios de sua implementação, os Planos Diretores têm incluído propostas sustentáveis para as funções e uso da terra, o zoneamento urbano e as áreas de proteção ambiental (Abreu, Borges, Porto & Spink, 2020). Alguns exemplos de propostas que vêm sendo defendidas são as infraestruturas verdes, captações de água de chuva, melhoria da qualidade de áreas degradadas, investimentos em transporte público e a ampliação de espaços verdes, apenas para citar algumas.

Trazendo contribuições para minimizar um problema fundamental, que é a falta de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), e atuando em uma clara relação urbano-rural, a Agricultura Urbana vem sendo considerada uma das formas de contribuição para a integração de sistemas agroalimentares, aproximando produtores e consumidores, e, ao mesmo tempo, capaz de fornecer soluções para problemas ambientais nas cidades. Compreendida como um conceito multidimensional, inclui a produção, a transformação e a prestação de serviços para gerar produtos agrícolas (hortaliças, frutas, plantas medicinais) e pecuários (animais de pequeno e médio porte) voltados para o autoconsumo, trocas e comercialização.

O reconhecimento da importância da Agricultura Urbana na produção de alimentos está se ampliando em diversos países de formas distintas, advindos das diferentes relações entre problemas ambientais e sociais, e de acordo ao contexto político encontrado. No Brasil, essas propostas se originam mais fortemente da sociedade civil do que do poder público e buscam criar circuitos curtos para produção e comercialização, organização coletiva do consumo, entrepostos de distribuição, cooperativas, associações e coletivos de agricultores para produção de base agroecológica e natural, hortas comunitárias, entre outras práticas.

Dois significativos instrumentos que ajudaram na incorporação da Agricultura Urbana como relevante na agenda global foram “A Nova Agenda Urbana”, aprovada em 2016 na Conferência das Nações Unidas Habitat III, em Quito, no Equador, e o “Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana”, assinado em 2015, que tem como objetivo principal a criação de uma rede de cidades comprometidas com o desenvolvimento e a implementação de sistemas alimentares sustentáveis. O Pacto estimula a troca de ideias e de sugestões sobre como abordar concretamente problemas comuns sobre temas que envolvem alimentação, e convém destacar que São Paulo foi uma das cidades signatárias.

Neste capítulo, discutimos possíveis contribuições da Agricultura Urbana para o planejamento urbano, dando ênfase à periferia de São Paulo como um exemplo que problematiza desafios e potencialidades para a implementação de políticas públicas adequadas às dinâmicas territoriais. Na ausência de um Estado protagonista, o olhar atento aos territórios muitas vezes invisíveis revela uma série de práticas sociais, construídas por agentes locais em resposta aos problemas públicos vivenciados.

Este enfoque conversa também com o problema da pobreza e da desigualdade que já vinham aumentando nos últimos anos no Brasil, e que foram agravados pela pandemia de Covid-19. Os mais vulneráveis são aqueles que sentem mais seriamente os impactos negativos em um contexto de crise.

Para essa análise apresentamos os resultados de pesquisa sobre potencialidades da agricultura urbana em contribuir para a qualidade de vida na região do M’Boi Mirim, Zona Sul de São Paulo, como parte do projeto Estação de Pesquisa Urbana, do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) da Fundação Getulio Vargas, que tem como escopo o estudo de vulnerabilidades urbanas de base territorial. À luz da análise das ações públicas de agricultura urbana nesse território, buscamos contribuir com uma reflexão mais ampla sobre a conectividade, abordando o cotidiano, visibilidade e invisibilidade das práticas sociais, muitas vezes detectadas em microescala.

O município de São Paulo criou um primeiro programa municipal direcionado à agricultura urbana em 2004, e, nos últimos anos, houve significativa participação da sociedade civil para incluir a agricultura em diferentes planos e programas municipais. Porém, apesar de expressivos avanços de instrumentos institucionais, a efetivação de políticas públicas tem sido tímida e desigual entre as regiões da cidade. Os maiores protagonistas desse campo têm sido as organizações da sociedade civil, lideranças locais, ativistas ambientais e agricultores.

O território do M’Boi Mirim tem pouca visibilidade nos planos e programas de agricultura urbana do município de São Paulo, que vem se concentrando mais

fortemente nos extremos da Zona Leste e na região rural da Zona Sul. No entanto, foi possível identificar que há diferentes práticas de agricultura nessa região, e diversos atores locais buscam construir conexão entre as ações vinculadas a elas.

Os distritos que formam a região do M'Boi Mirim (Jardim Ângela e Jardim São Luís) possuem juntos 62,10 km² de extensão e pouco mais de 625 mil habitantes (São Paulo, 2019). Por um lado, a região é composta por áreas bastante adensadas sem planejamento urbano adequado e com acesso insuficiente a diversos serviços públicos; e, por outro, a região apresenta áreas verdes isoladas, pertencentes a áreas de proteção ambiental e parques municipais. Nesse contexto, o aspecto ambiental é mais uma das características inerentes a esse território marcado por vulnerabilidades materiais, sociais e institucionais (Spink, 2014), e a articulação das práticas de agricultura urbana tem sido promovida por atores locais pelo seu potencial de proteção ambiental, promoção da saúde, educação alimentar e geração de renda. Interessante destacar que o próprio uso do termo 'Agricultura Urbana' não é de uso recorrente pela população local, pois muitas pessoas se utilizam do termo 'hortas' e, especialmente nas ações empreendidas por profissionais da saúde, uma ideia que incorpora a relação com a agricultura é a de 'alimentação saudável'.

Como foi possível verificar na pesquisa, tanto no Jardim São Luís como no Jardim Ângela, a agricultura urbana é concretizada por meio de diferentes tipos de hortas – comerciais, comunitárias, escolares e domésticas –, e também mediante projetos e iniciativas para ampliar o acesso da população a alimentos saudáveis. Estes são protagonizados por lideranças e articuladores locais, educadores, agricultores, gestores e funcionários públicos da região, ligados especialmente aos setores de educação, saúde e meio ambiente.

Partindo do objetivo de elaborar um diagnóstico socioinstitucional sobre a agricultura urbana nesse território, seus sentidos e funções locais, a fim de analisar potencialidades de contribuição para a qualidade de vida e segurança alimentar de seus moradores, nossa equipe descobriu inúmeras iniciativas que se conectam de formas diversas, e que nos mostraram que o campo da agricultura urbana no M'Boi Mirim está em movimento e em expansão. A pesquisa foi realizada entre 2016-2019, por meio da metodologia de pesquisa participante, com o estabelecimento de um diálogo constante com moradores, agricultores, lideranças e gestores locais, além da participação em reuniões, fóruns de discussão e realização de entrevistas.

O texto está organizado em quatro seções. A primeira trata do contexto da construção de políticas e ações públicas ligadas à Agricultura Urbana (AU) no município de São Paulo. A segunda apresenta as práticas e ações públicas de agri-

cultura urbana no território do M'Boi Mirim. A terceira discute a perspectiva de Sistemas Territoriais de Alimentação, percebida como uma abordagem que dialoga com as demandas e oportunidades encontradas na região. Finalmente, a conclusão apresenta reflexões sobre políticas públicas para o fortalecimento da agricultura urbana, ampliação de ações visando à conservação ambiental, à segurança alimentar e nutricional e à construção de sistemas agroalimentares sustentáveis.

A construção do campo da Agricultura Urbana no município de São Paulo

As práticas agrícolas no município de São Paulo foram aos poucos sendo invisibilizadas devido aos processos de urbanização, especialmente a partir de meados do século XX, e na região do M'Boi Mirim não foi diferente. Até a década de 1950, a região era ocupada por sítios e chácaras, onde essas práticas eram recorrentes. Posteriormente, se iniciou um processo de desmembramento desses espaços em lotes, e, a contar da década de 1960, a ocupação do território passou a se expandir de forma desordenada, incluindo a ocupação em áreas de preservação ambiental.

Com isso, diante de uma região marcada pela ausência de planejamento urbano e ambiental adequado e insuficiência de equipamentos e serviços públicos, a população dessa região passa por diferentes vulnerabilidades como moradias precárias, baixa escolaridade e baixa renda. As questões socioambientais são também bastante evidenciadas por sua relação com ocupações irregulares da região. Por outro lado, há uma dinâmica crescente de fortalecimento dos vínculos entre homem e natureza, em que a relação entre agricultura urbana, alimentação e as águas têm ocupado um lugar central nas articulações e discussões públicas nesse território de mananciais.

Há de se destacar que a expansão dessas preocupações socioambientais é recorrente em diferentes regiões do município e, especialmente nos últimos dez anos, ações coletivas têm sido mobilizadas por grupos organizados, articuladores, ativistas e conselhos municipais visando à institucionalização e fortalecimento da agricultura urbana em planos e programas municipais. Podem-se evidenciar três avanços principais nessa direção, que se concretizaram em programas estabelecidos pelo poder público municipal: (a) apoio à produção, certificação e comercialização de alimentos agroecológicos; (b) promoção da educação ambiental; e (c) criação de plataforma digital para articulação entre produtores e consumidores. No entanto, além da implementação desses programas ser descontinuada, há territórios que

apresentam mais dificuldades em mobilizar acessos consistentes a essas estruturas, como é o caso da região do M'Boi Mirim.

O Programa de Agricultura Urbana e Periurbana (Proaurp) do município de São Paulo, criado pela Lei 13.727 de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 51.801/2010, representa o primeiro marco institucional para produção comercial e para a educação ambiental. No âmbito do suporte à produção comercial, esse decreto instituiu a criação de duas Casas de Agricultura Ecológica – uma na Zona Leste, e outra na Zonal Sul¹, com o objetivo de promover assistência técnica para agricultores. No âmbito da educação ambiental, o decreto prevê a promoção de hortas com fins educativos, medicinais e de autoconsumo, e prevê a realização de cursos de formação sobre horta e jardinagem pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente do Município de São Paulo.

Posteriormente, em decorrência de uma organização crescente, grupos de agricultores, gestores sociais, ativistas ambientais e do campo da segurança alimentar e nutricional têm fortalecido ações para incluir a agricultura urbana em outros planos e programas municipais. Alguns desses exemplos são:

- A inclusão de diferentes artigos e 12 menções à agricultura no Plano Diretor Estratégico de 2014, incluindo a criação de zonas rurais no município.
- A criação da Lei nº 16140/2015, que obriga a compra de alimentos orgânicos e agroecológicos para a merenda escolar, preferencialmente de produtores locais.
- A inclusão de 10 ações e metas para a agricultura urbana no 1º Plano de Segurança Alimentar no ano de 2016.
- A criação do 1º Plano Municipal de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário no ano de 2019.

Embora a repercussão em ações concretas vinculadas a esses avanços institucionais tenha sido tímida e descontinuada (Porto de Oliveira et al., 2021), pode-se destacar como principais contribuições as seguintes iniciativas:

- O Programa Escola Estufa Lucy Montoro, instituído pelo Decreto nº 50.741, de 16 de julho de 2009, que teve como objetivo estimular a produção e acesso a alimentos frescos, e a oferta de cursos de formação em agroecologia.
- A criação de duas Casas de Agricultura Ecológica com a finalidade de prover assistência técnica aos agricultores.
- A oferta de cursos de formação promovidos pela Universidade Aberta do Meio Ambiente e Cultura de Paz da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (UMAPAZ).

- A inclusão de chamadas específicas para a agricultura urbana por meio do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA) do município de São Paulo, que financiou projetos de agroecologia urbana implementados por ONGs.
- A criação de chamadas específicas para a agricultura no Programa Operação Trabalho (POT), oferecendo bolsa-auxílio durante um período de 12 meses².
- O lançamento, em 2020, das plataformas digitais Sampa + Rural e do Sis Rural, criadas como parte do Programa Ligue os Pontos, da Prefeitura Municipal de São Paulo, que reúne informações da produção agrícola da zona rural do município e de atividades urbanas ligadas à comercialização.

Diversas dessas ações tiveram maiores impactos nos extremos das regiões da Zona Leste e na área rural da Zona Sul, especialmente pelo esforço conjunto de ONGs e técnicos das Casas de Agricultura Ecológica para apoiar a associação e produção de duas organizações de agricultores: a Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo (COOPERAPAS) e a Associação dos Agricultores da Zona Leste (AAZL).

No entanto, embora essas duas regiões tenham obtido apoio de organizações governamentais e não governamentais, há territórios que estão construindo a agricultura urbana de diferentes formas, e que ainda são invisíveis às instâncias governamentais decisórias e de formulação de políticas públicas, e não têm recebido praticamente nenhum tipo de direcionamento dos relativos avanços institucionais para a agricultura urbana no âmbito municipal. A região do M'Boi Mirim é um desses territórios invisíveis à construção do campo da agricultura urbana no município. Porém, durante a pesquisa realizada entre 2016 e 2019, foi possível identificar que há, ao contrário, diversas e diferentes iniciativas em prática. Embora em grande parte elas estejam desarticuladas e pouco conhecidas no próprio território, aos poucos vêm avançando em conexões e estratégias de ação coletiva, como será detalhado na próxima seção.

As práticas de Agricultura Urbana no M'Boi Mirim

Ao chegar à região do M'Boi Mirim em 2016 para pesquisar o que havia de agricultura urbana ali, os projetos e atividades relacionados a esse tema não eram popularmente conhecidos – diferentemente das ações de cultura, por exemplo, que possuem grande notoriedade e reconhecimento dentro e fora do território. A agricultura urbana

revelou-se, assim, um campo a ser explorado, para o qual não havia mapas com rotas pré-definidas, tampouco um mapeamento que indicasse suas localizações.

Como pesquisadoras conversadoras no cotidiano (Spink, 2008), o método inicial plausível foi dialogar, escutar e buscar apreender os sentidos, narrativas e abrir novos contatos. Começamos pela ONG ambiental Ângela de Cara Limpa - vinculada à Sociedade Santos Mártires, associação de base religiosa católica, que atua há anos na região, com múltiplas ações em torno de direitos sociais. A ONG Ângela de Cara Limpa possui uma horta que comercializa totalmente sua produção na própria região, através de cestas e entregas, principalmente para atendimento de serviços prestados pela Sociedade Santos Mártires.

Um ponto a se destacar é a visão apresentada pelos responsáveis por essa horta, que ressaltaram a importância de que os moradores da região tenham acesso a alimentos frescos e orgânicos, e a intenção em continuar vinculando a produção da horta apenas à região do M'Boi, mesmo com dificuldades de escoar a produção. A partir desses contatos iniciais, foram encontrados no território outros produtores que também cultivam com a finalidade de comercialização, envolvendo tanto famílias como agricultores individuais que vendem na própria região e em outras, por meio de entregas provenientes de pedidos. Ao longo da pesquisa identificamos este tipo de prática como de Agricultura Urbana para Geração de Renda, que se mantém mesmo sem uma associação ou cooperativa que articule um número maior de agricultores e sem o apoio de políticas públicas para acesso à assistência técnica, insumos e canais de comercialização.

Além da Sociedade Santos Mártires, outro contato relevante foi o Coletivo Dedo Verde, valioso articulador de práticas de agricultura urbana no território, por intermédio de quem foi possível conhecer diversas ações relacionadas ao tema, em andamento na região, ou em projeto. A continuidade desses contatos nos levou a conhecer iniciativas construídas em parceria e protagonizadas por agricultores e agricultoras, lideranças comunitárias, gestores locais da área de educação, meio ambiente e de saúde. Reconstituindo os vários relatos e visitas, foi possível observar que havia na região uma série de práticas de agricultura urbana, cujo leque de finalidades também era diverso, mas pouco integradas em sua maioria. Essas práticas ocorrem principalmente em escolas, unidades básicas de saúde, parques públicos, ONGs comunitárias, terrenos particulares próprios ou cedidos por comodato e terrenos públicos ocupados por movimentos sociais de moradia.

No campo educacional a Diretoria Regional de Ensino (DRE) do Campo Limpo, que inclui a subprefeitura do M'Boi Mirim, vem realizando um levantamento

sobre as hortas escolares por meio do seu Núcleo de Educação Ambiental. O que se verificou é que muitas escolas iniciam hortas, mas a maioria delas não consegue ser mantida, em virtude de dificuldades técnicas e falta de materiais e insumos. A Secretaria Municipal de Educação investiu na formação de professores em educação ambiental, porém não há recursos disponíveis para assegurar a continuidade dos cultivos, o que tem sido um desafio que acaba sendo transferido para as coordenações escolares e professores.

Tal fato impacta diretamente nas atividades de integração entre ensino e prática, desenvolvimento de hábitos alimentares e participação da comunidade escolar. Há, no entanto, exemplos de escolas que conseguem desenvolver ações bastante inovadoras, promovendo, inclusive, atividades junto aos pais e famílias, em esforços vinculados à ampliação da relação com os locais em que vivem. Para isso, propõem ações conjuntas com articuladores sociais e gestores da Diretoria Regional de Ensino para formações sobre cultivo, e com unidades básicas de saúde, agentes ambientais e gestores de parques para acesso a insumos, como composto orgânico, mudas e terra, e criação de projetos em comum.

A educação alimentar e nutricional também é importante na área da saúde nesse território. O que não é por acaso. Dados da Secretaria Municipal de Saúde (2015) revelam que 5% da população de M'Boi Mirim tinha sido diagnosticada com diabetes e 13,6% com hipertensão, bem acima das médias paulistanas de 1% e 5%, respectivamente, para os mesmos índices. Para reverter esse quadro, ações que se vinculam à agricultura urbana são incentivadas pelos agentes de promoção ambiental, por meio do Programa Ambientes Verdes e Saudáveis (PAVS), uma iniciativa da Prefeitura Municipal de São Paulo junto à Estratégia Saúde da Família.

Os agentes do PAVS são vinculados às equipes dessa Estratégia e atuam territorialmente a partir das unidades básicas de saúde que, na região, são geridas por duas organizações não governamentais, o Centro de Estudos e Pesquisas Dr. João Amorim (CEJAM) e a Associação Monte Azul. Também nesse caso, segundo os relatos, os recursos financeiros recebidos por essas organizações são principalmente para manter a folha de pagamento. A maior parte dos materiais utilizados é fruto de doações por meio de parcerias buscadas pelos gestores locais. Esse programa oferece oficinas sobre 'Hortas e Alimentação Saudável' realizadas por agentes ambientais que promovem o consumo e o aproveitamento total de alimentos frescos e saudáveis como ervas medicinais, plantas alimentícias não convencionais (Pancs), temperos e hortaliças. Além disso, patrocinam intervenções ambientais e ensino de técnicas de cultivo desses vegetais em hortas escolares e comunitárias, bem como em vasos

e garrafas *pet* dispostos em quintais, lajes e becos. Esse programa busca contribuir não só para uma alimentação saudável como também para conservação ambiental.

Segundo o Mapa de Desigualdades, em 2015, havia 90,66 m² de área verde por habitante na área administrativa da Subprefeitura de M'Boi Mirim (Rede Nossa São Paulo, 2019), estando entre as cinco que apresentam os maiores valores para esse índice na cidade de São Paulo, cuja média é 36,2 m² por habitante³. Porém, essa média não revela que as áreas verdes dessa região estão concentradas em áreas protegidas e não se integram às habitações dessa região. Dessa forma, a região apresenta graves problemas de adensamento populacional não planejado, assim como impactos nas áreas de conservação ambiental, incluindo as margens da Represa Guarapiranga e nascentes que abastecem suas águas.

As ocupações existentes na região expressam a luta pelo direito fundamental à moradia, e também diferentes vulnerabilidades dessa situação, ampliando o risco da conservação desse reservatório importante para o equilíbrio ambiental da região e o abastecimento público de água potável para a Região Metropolitana de São Paulo. Moradores mais antigos desse território relatam que as ocupações são crescentes. Elas se dão em espaços que ainda estariam “vazios”, mas que são áreas de preservação ambiental, como topos de morro e às margens da represa.

Como um exemplo que marca as contradições aí presentes, há ocupações que possuem horta comunitária, o que contribui para uma alimentação mais saudável dos moradores que cultivam seus alimentos. Porém, por outro lado, a ocupação está muito próxima às margens da Represa Guarapiranga, gerando impactos diretos nesse ecossistema.

Tendo em vista a complexidade e transversalidade das questões ambientais, a população da parte do extremo sul de M'Boi Mirim criou em 2017 o Fórum do Fundão das Águas, um espaço de diálogo coletivo entre educadores da rede pública de ensino, lideranças comunitárias, universidades, gestores e agentes ambientais e de saúde em prol da viabilização de ações socioambientais, dentre elas, as de agricultura urbana. O fórum tem conseguido conectar gestores públicos locais, educadores, pesquisadores de universidades, lideranças locais e realizar eventos com participação significativa de públicos do território.

Em síntese, as ações públicas vinculadas à agricultura urbana observadas no território do M'Boi Mirim tangenciam os seguintes campos:

- preservação ambiental;
- geração de renda;

- educação;
- saúde;
- fortalecimento comunitário.

Elas estão sintetizadas no quadro abaixo e expõem exemplos de práticas encontradas por meio da pesquisa, todavia sem encerrar todas as ações de agricultura urbana hoje realizadas na região, que se mostra bastante ativa e em movimento. Apesar de serem realizadas para diferentes finalidades, demonstram como preocupações transversais o meio ambiente, a alimentação saudável e o combate à insegurança alimentar.

Quadro 1: síntese de práticas e ações de Agricultura Urbana protagonizadas por atores no território, encontrados durante a pesquisa (2016-2019)

Preservação ambiental:

- Fórum do Fundão das Águas: discussão cidadã e promoção de ações sobre a questão das águas, agricultura, alimentação saudável e preservação ambiental.
- Hortas sustentáveis: conjunto de hortas nas quais se utilizam métodos de agricultura natural, agroecologia, compostagem e reutilização de resíduos.
- Educação ambiental realizada pela gestão dos parques: realização de atividades em parceria com escolas para ampliação da relação com o território.

Geração de Renda:

- Hortas para autoconsumo, comercialização e serviços prestados por ONG's e associações locais.

Educação:

- Atuação de diretores de escolas, coordenadores pedagógicos e professores para cultivo de hortas escolares, atividades pedagógicas e ações de conscientização da população no território.
- Diretoria Regional de Educação: atuação no apoio às hortas escolares e nas discussões cidadãs sobre assuntos ambientais.
- Rede Territorialidades criada por supervisores de ensino que articula educadores.

Saúde:

- Programa PAVS: ação de gestores locais e agentes ambientais vinculados às Unidades Básicas de Saúde para incentivar alimentação saudável e cultivo de hortaliças, frutas e ervas em hortas domésticas, comunitárias e comerciais.

Fortalecimento Comunitário:

- Sociedade Santos Mártires: associação que atua na região com múltiplas ações em torno de direitos socioambientais.
- Coletivo Dedo Verde: organização comunitária que trabalha com educação ambiental, apoio à organização de produtores locais e projetos de articulação entre produção e consumo de alimentos saudáveis.
- Fóruns de debate e trocas sobre problemas públicos da região: Fórum do Fundão das Águas, Fórum em Defesa da Vida, Fórum de Pesquisadores, Fórum Social Sul.

Embora não sejam fruto de um processo conduzido por uma política pública estruturante, as práticas de agricultura urbana são compostas pela disposição e atitudes individuais ou institucionais de atores que, conforme seus recursos disponíveis – raramente financeiros – articulam ações e projetos mobilizados principalmente pelos termos ‘hortas’, ‘agricultura’ e ‘alimentação saudável’. E pela forma como se observou nessa pesquisa, por que não dizer ‘alimentação saudável e acessível’? Assunto caro a um território de vulnerabilidades como é o M’Boi Mirim.

A ampliação do acesso, nesse caso, não se trata apenas de alimentos a um custo compatível com as condições monetárias das famílias, mas também de incentivar a produção local, ou seja, mais do que distribuir o alimento saudável, é produzi-lo ao alcance e por quem vive nesse território, colhendo outros benefícios associados a essa produção. Longe de enquadrar o modo de construção das práticas de agricultura urbana no M’Boi Mirim como uma *best* ou *worst practice*, o que se quer com essa discussão é elucidar o entendimento sobre a ação pública que é protagonizada pela população do próprio território e como eles interagem com o poder público e outros atores. Além disso, considera-se relevante discutir potencialidades para o desenvolvimento de sistemas territorializados agroalimentares, com base naquilo que foi possível observar na pesquisa como participante dela. Tal reflexão é objeto da seção a seguir.

Sistemas Agroalimentares Territorializados e Ação Pública

Um dos pontos que se avalia pertinente trazer ao debate, a partir do contexto que se notou no M’Boi Mirim, é o das potencialidades encontradas para o desenvolvimento de sistemas agroalimentares territorializados, com a aproximação entre a produção e o consumo de alimentos saudáveis. Para isso, é necessário pensar de forma mais ampla a promoção de fluxos e dinâmicas nesta direção, em diálogo com políticas públicas que sustentem as práticas existentes no território e fomentem inovações.

A concepção de sistemas agroalimentares tem sido utilizada para retratar de forma integrada os processos que envolvem a produção, a distribuição, a comercialização e o consumo de alimentos. A forma como se organiza um sistema desse tipo reflete opções de desenvolvimento de um país ou região, e define condições nas quais os alimentos são ofertados à população em termos de disponibilidade, diversidade, qualidade e preço (Belik, 2018; Niederle e Wesz, 2019).

Desse modo, a construção dos referidos sistemas tem pautado a agenda acadêmica, política e de pactos globais há, pelo menos, duas décadas, com políticas

públicas e programas, em diversos países. No entanto, nos últimos anos, o agravamento e a confluência das crises ecológicas, climáticas, econômicas e políticas têm aumentado a ação de universidades, pesquisadores, gestores públicos e movimentos sociais para apresentar alternativas factíveis para os atuais modelos de produção e consumo alimentar (Adams, Borges, Moretto & Fudemma, 2020). Segundo a FAO, em 2019, 135 milhões de pessoas já enfrentavam a fome no mundo e estimava-se que, no final do ano de 2020, esse número poderia duplicar e atingir 265 milhões de pessoas por conta dos impactos econômicos e sociais provocados pela crise sanitária da Covid-19 (FAO, 2020). Ou seja, a questão da insegurança alimentar volta fortemente à pauta central com novos elementos desafiadores.

Como dito, a noção de sistemas agroalimentares territorializados inclui a perspectiva de se voltar a produção e o consumo para a mesma região, envolvendo interações combinadas entre proximidades geográfica e organizativa, ou seja, uma complementaridade das práticas que podem gerar novas oportunidades e uma ampliação de seus impactos.

Nessa direção, compreende-se que o território não é somente geográfico e que funciona como uma unidade de análise, intervenção e planejamento que pode vir a superar o caráter setorial muitas vezes aplicado na formulação e implementação das políticas públicas. Assim, trata-se de compreender o âmbito territorial como parte de construções culturais ou simbólicas e de realidades materiais, em uma concepção muito mais ampla do que a vinculada apenas a atributos físicos regionais (Borges, 2018).

Como exemplificado neste capítulo, as práticas de agricultura urbana e periurbana no M'Boi Mirim abrigam uma variedade de experiências valiosas já existentes no território, que vão além dos cultivos agrícolas e geração de renda. Um dos pontos principais de destaque é a constatação de que as práticas relacionadas à agricultura urbana encontradas na região do M'Boi têm uma relação direta ou indireta com vulnerabilidades urbanas específicas do território, como a desnutrição, doenças ligadas à má alimentação, problemas de inserção de jovens no mercado de trabalho, baixa renda familiar e a violência, apenas para citar alguns dos principais que subsistem na região.

Além disso, envolvem problemas urbanos estruturais, como a preservação das águas na região, o saneamento, a degradação de solos e a destruição de ecossistemas naturais. Ademais, o abastecimento de água potável e o saneamento ambiental são fundamentais para o avanço da produção agrícola local. Crucial também é o reconhecimento do território como um campo em disputa, em

relação aos problemas de ocupação e moradia, e o uso de espaços públicos, o que vem a reforçar a necessidade de um aporte intersetorial no planejamento e gestão urbano-ambiental.

Portanto, conforme discutido ao longo do capítulo, a aproximação com os moradores em seu cotidiano, além de conter uma vertente participativa e inclusiva, revela problemas e soluções que vêm sendo construídas muitas vezes informalmente, mas criando respostas inovadoras da própria população para os problemas que enfrentam. Tais interações têm se mostrado relevantes no campo de uma governança pública construída não somente baseada no Estado, mas emergindo de ações públicas da própria sociedade, em uma relação do público para o público (Abreu, Borges, Porto & Spink, 2020).

A partir dos resultados de pesquisa, considera-se que o tecido social e as ações públicas que emergem do território, com diversas propostas e interação de múltiplos atores, mesmo que incipientes em vários casos, revelam espaços significativos também para uma coprodução de políticas públicas.

Essas formas de ação pública que aproximam população e governo refletem uma administração pública em direção a concepções híbridas de gestão, compartilhadas entre Estado e sociedade, conforme proposto pela linha teórica da Sociologia da Ação Pública (Borges et al., 2016; Abreu et al.2020).

Outro ponto de atenção é, sem dúvida, a construção de conexões e redes entre pessoas e coletivos como absolutamente necessária para a territorialização dos sistemas agroalimentares. Mas diante de crises, como a pandemia causada pela Covid-19 desde 2020, tornam-se ainda maiores os desafios para a manutenção de ações sem o apoio de políticas públicas consistentes, fazendo com que as populações mais vulneráveis sejam as mais afetadas. Esses desafios requerem a ação do poder público em projetos concretos, de modo a estruturar políticas públicas e programas que institucionalizem e propiciem planejamento adequado para sua efetividade.

Como exemplo, para fortalecer as condições de produção dos agricultores é fundamental reativar e fortalecer iniciativas como a Escola Estufa Lucy Montoro do CEU Guarapiranga, assim como outras Escolas Estufas do município de São Paulo, pois elas têm forte potencial para se tornarem polos de formação em agricultura sustentável, direcionada para os agricultores profissionais e para os moradores locais interessados na produção de hortas domésticas e comunitárias. Para fortalecer as condições de comercialização dos agricultores, é necessário incluir e valorizar a importância de produtos locais em pontos de venda próximos à população, com o aumento de feiras livres e em parques.

O direcionamento de recursos financeiros para organizações e associações da sociedade civil é fundamental para garantir a continuidade do trabalho de educação alimentar e ambiental, pois são esses os atores-chave para fortalecer a construção de redes entre produtores e consumidores. Finalmente, o direcionamento de recursos que fortaleçam o trabalho de educadores públicos e de agentes da saúde também é essencial para a expansão de iniciativas de educação alimentar, ambiental e de valorização do trabalho dos agricultores.

Considerações finais

Neste capítulo discutimos alguns dos desafios para uma agricultura urbana mais inclusiva e assumida como parte intrínseca da agenda socioambiental. Dessa forma, buscamos uma noção mais integrada do seu papel na vida urbana e possíveis contribuições para a conservação ambiental.

Esta proposta envolve a necessidade de se observar a complexidade de lógicas territoriais diferentes e a ação de diversos níveis da gestão pública, desde os gestores que operam em contexto local aos decisores das políticas públicas.

Como reflexão para o planejamento de políticas públicas urbanas é importante destacar a necessidade de desenvolver diagnósticos socioinstitucionais que captem as realidades territoriais e estratégias percebidas como legítimas pelos moradores. As possibilidades de coprodução de políticas públicas que atendam a essa realidade também vão depender da capacidade e ação do poder público em reconhecer a existência de experiências coletivas singulares, pertinentes ao tecido social constituído por lutas socioambientais, associações, organizações diversas e fóruns em torno de características das regiões. Mesmo que várias das conexões observadas sejam em sua maior parte informais, elas podem revelar espaços de ação e articulações inovadoras, e representam bases para a geração de políticas públicas.

Também as práticas de agricultura urbana em cada local assumem diferentes características, algumas em estágio embrionário, e outras com maior densidade. É importante perceber a diversidade de iniciativas, a fim de pensar em projetos múltiplos, com estratégias que possam, ao mesmo tempo, manter a continuidade de alguns deles, e criar espaço para a potencialização de outros. Isso permite conversar com as dinâmicas e interesses da população e pode facilitar uma integração de base territorial, como também com temas mais amplos, envolvendo o direito à cidade, uso dos espaços públicos vazios, saúde e saneamento, mobilidade e transporte, entre outros.

Um dos principais problemas das regiões com características marcantes de vulnerabilidade social é a insegurança alimentar das famílias que, além da fome e desnutrição, são pressionadas pelo alto consumo de produtos industrializados e o baixo consumo de frutas, verduras e legumes. Tal fato está associado à baixa renda e à falta de acesso a alimentos saudáveis próximos da comunidade. Esses problemas se relacionam ainda com questões como a gestão do fluxo dos alimentos, a logística e abastecimento, o desperdício de alimentos, a geração de novos negócios que articulem o urbano e o rural, e a gestão integrada de resíduos sólidos urbanos.

A agricultura urbana na região do M'Boi Mirim revela grande potencial para contribuir com a qualidade de vida de seus moradores e para questões ambientais, com produção agrícola sustentável, geração de trabalho e renda, ampliação de acesso a alimentos saudáveis e programas vinculados ao campo da educação e saúde.

As práticas e atividades verificadas por meio da pesquisa são materializadas pelo esforço de educadores, lideranças comunitárias, agentes ambientais, gestores e funcionários públicos locais das áreas de saúde e educação, agricultores e moradores. Eles se articulam entre si para promoverem diferentes práticas, como as hortas escolares, comunitárias, de produção, domésticas, e atividades que têm interfaces com estas, vinculadas a problemas públicos do território. Dessa forma, é possível perceber que a agricultura urbana na região ocorre mediante uma articulação transversal de múltiplos agentes que buscam construir uma cultura da alimentação local e saudável em um contexto de alta desigualdade e pouco apoio institucional.

O diagnóstico socioinstitucional realizado na pesquisa demonstra que, embora tenham ocorrido avanços em políticas públicas, programas e regulamentações favoráveis para a agricultura urbana no município de São Paulo, a implementação destes é tímida no território do M'Boi Mirim. São as ações voluntárias e inovadoras de atores públicos locais e da sociedade civil que estão mobilizando as ações da agricultura urbana. Nesse sentido, um apoio efetivo do poder público teria grande impacto ao reforçar condições de produção e comercialização aos agricultores, assim como as ações da sociedade civil, das escolas e das unidades de saúde que estão em contato diário com moradores e agricultores.

Em suma, a análise da agricultura urbana no M'Boi Mirim demonstra que políticas de segurança alimentar e nutricional devem investir na formação dos agricultores, assim como em programas que fortaleçam e garantam a continuidade de ações de agentes da sociedade civil e de burocratas de rua, como Diretores de Escola e Gestores Ambientais em UBS, e direcionem também para o campo da Rede de Assistência Social, pois esses agentes são fundamentais no processo de

educação alimentar e ambiental, assim como no fortalecimento de redes entre produtores e consumidores e na relação com o território.

As aprendizagens registradas no caso em estudo permitem análises e reflexões que implicam em direcionamentos para políticas públicas em grandes cidades, especialmente em relação às regiões de maior vulnerabilidade. Indicam ainda perspectivas que articulem serviços ecossistêmicos que promovam a conservação de áreas naturais, integrando as dimensões ambientais com as formas de viver da população que ali habita, e que, em sua interação com o território, história e cultura, cria alternativas para os problemas públicos que enfrenta a partir de suas vivências, lutas e potencialidades.

Referências

- Abreu, K., Borges, Z., Porto, L. & Spink, P. (2020) *Livable Cities and Daily Life: Local Level Urban Agriculture in Orizânia, São Paulo and Montreal* in Van Montfort, Cor, Michels, Ank (Eds.) *Partnerships for Livable Cities*. Palgrave Macmillan.
- Adams, C., Borges, Z., Moretto, E. & Futemma, C. (2020). *Governança ambiental no Brasil: acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor?* Cadernos Gestão Pública E Cidadania, 25(81). Acesso em 10 Jun 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81403>
- Belik, V. (2018). *Impasses in transformation of the food system*. Future of Food: Journal on Food, Agriculture and Society, v.6, p.5-8.
- Borges de Souza, Z. (2018). *Perspectivas territoriais na produção da Ação Pública entre Sociedade e Estado*. Revista Nau Social, v.9, p. 24-32.
- Borges de Souza, Z. et al (2016). *Ação pública e a construção de uma nova territorialidade urbana em Belo Horizonte (MG)*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, [S.l.], v. 21, n. 70. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/64338/62975>>. Acesso em: 24 Jun. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v21n70.64338>.
- FAO (2020). FAO e CEPAL: *Milhões de pessoas podem cair em extrema pobreza e fome até 2020 na América Latina e no Caribe devido ao impacto da pandemia*. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1293730/>
- Niederle, P. & Wesz Junior, V.J. (2018) *As novas ordens alimentares*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Porto de Oliveira, L.C., Raufflet, E. & Alves, M.A (2021) *Publication and policy implementation: a comparative analysis of Urban Agriculture in three regions of São Paulo*. Local Environment, DOI: 10.1080/13549839.2021.1916898
- Porto de Oliveira, L.C. (2017) *Redes, ideias e ação pública na agricultura urbana. São Paulo, Montreal e Toronto*. Tese de doutorado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, SP. Brasil.
- Rede Nossa São Paulo (2019). *Mapa de Desigualdade*. <https://www.nossasaopaulo.org.br/2019/11/05/mapa-da-desigualdade-2019-e-lancado-em-sao-paulo/> Último acesso em 08 de julho de 2020

São Paulo (2020). *Prefeitura vai reformular o Programa Operação Trabalho Hortas e Viveiros*. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/programa-operacao-trabalho-hortas-e-viveiros-na-comunidade-sera-reformulado-pela-prefeitura>. Último acesso: 20 de julho de 2020.

_____ (2003) *Lei nº 13.689/2003*. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 13.178, de 17 de setembro de 2001, que institui o Programa Ação Coletiva de Trabalho e dá outras providências, bem como altera sua denominação para Programa Operação Trabalho. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?Alt=20122003L%20136890000. Último acesso em 20 de julho de 2020

_____ (2003) *Lei nº 13.727/200*. Cria o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana – PROAURP no município de São Paulo e define suas diretrizes. Disponível em: <http://cm-sao-paulo.jusbrasil.com.br/legislacao/809650/lei-13727-04>. Último acesso em 11 de julho de 2020.

_____ (2009) Decreto nº 51.801, de 21 de setembro de 2010. Confere nova regulamentação à Lei nº 13.727, de 12 de janeiro de 2004, que cria o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana - PROAURP no Município de São Paulo e define suas diretrizes; revoga o Decreto nº 45.665, de 29 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?Alt=22092010D%20518010000. Último acesso em 11 de julho de 2020.

São Paulo (2020) Secretaria Municipal de Saúde. Inquérito de Saúde no Município de São Paulo. https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/isacapitalsp/2016-03-31-Primeiros_resultados_ISA-Capital-2015.pdf Último acesso em 10 de julho de 2020.

Spink, P. (2014) *Vulnerabilidade urbana e a segurança cidadã. Estação de pesquisa urbana M'Boi*. Série Documentos de Trabalho – Working papers. N. 4- agosto 2014. FGV-SP /CEAPG.

Spink, P. (2008). *O Pesquisador conversador no cotidiano (2008)*. Psicol. Soc., Porto Alegre, v. 20, 2008. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010271822008000400010&lng=en&nrm=iso>. Último acesso em 13 de julho de 2020.

Notas

¹ Região de Parelheiros.

² Em 2020, o valor da bolsa corresponde a “R\$ 731,46, para quatro horas de trabalho por dia, a R\$ 1.097,25 para seis horas diárias” (São Paulo, 2020)

³ Segundo o Mapa de Desigualdades da Nossa São Paulo (2019), a média paulistana é de 100,2 km²/hab considerando todas as Subprefeituras, inclusive a de Parelheiros, que possui boa parte de sua área com pouca ou nenhuma ocupação urbana. Desconsiderando essa Subprefeitura, a média cai para 36,2 km²/hab, por essa distorção causada pelo dado da Subprefeitura de Parelheiros; preferimos, pois, considerar esse índice sem contabilizá-la.