

AGRICULTURA URBANA, MEIO AMBIENTE E INCLUSÃO SOCIAL

Diamantino Pereira¹

Carlos Artur Salgado²

Fernanda Rossi de Oliveira Ribeiro³

Introdução

A discussão a respeito da agricultura urbana e periurbana (AUP) poderia ser empreendida a partir justamente da definição do que se entende por urbano e rural. Algumas ideias a respeito dessas definições podem ser encontradas em (LEFEBVRE, 2002), (VEIGA, 2004), (FRIEDLAND, 2004) e (PEREIRA, 2008), entre outros.

A definição das áreas urbanas e rurais no território brasileiro é definida em legislação de 1938 que indica serem urbanas as áreas correspondentes às cidades (sedes municipais), vilas (sedes distritais) ou áreas urbanas isoladas, sendo o restante do território do município considerado rural. Essas áreas comporiam o perímetro urbano, cuja definição está a cargo de cada administração municipal, através de decisão das câmaras de vereadores.

Como a autoridade decisória nesse âmbito é eminentemente política, na prática a delimitação a respeito do perímetro urbano não respeita nenhuma orientação de ordem técnica, não existindo na prática um critério único nacional para estabelecer a fronteira entre o que é uma área urbana e o que é rural.

Um componente importante para a manutenção desse procedimento por longo tempo, possivelmente seja um aspecto da estrutura tributária brasileira na medida em que o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), incidente sobre os imóveis situados no perímetro urbano, é arrecadado diretamente pelo município, enquanto o Imposto Territorial Rural (ITR) é recolhido pelo governo federal que pode transferir uma parcela para o município com grande defasagem temporal.

Possivelmente em função dos interesses municipais em manter a decisão a respeito da definição dos perímetros urbanos possa explicar os motivos de não progredir no Congresso Nacional um projeto de lei que definiria um conjunto

1 Coordenador do programa de Mestrado em Mudança Social e Participação Política (Promuspp) e professor do curso de Gestão Ambiental da EACH-USP. E-mail: diamantino@usp.br

2 Prefeitura de Guarulhos. E-mail: cartursalgado@gmail.com

3 Graduada em Gestão Ambiental pela EACH-USP. E-mail: fefa.rossi.ribeiro@gmail.com

de critérios técnicos para a sua definição, argumentando que falta objetividade aos critérios que seriam incapazes de fornecer um retrato das reais condições da urbanização e da ruralidade do território brasileiro.

Não será, entretanto, esse o nosso ponto de partida, mas sim a referência à própria definição de AUP, tal como a “utilização de pequenas superfícies situadas dentro das cidades ou em suas respectivas periferias para a produção agrícola e criação de pequenos animais, destinados ao consumo próprio ou à venda em mercados locais” (MACHADO; MACHADO, 2002).

A essas características, Mougeot acrescenta que o entendimento pleno da realidade da AUP só pode ser conseguido na medida em que a consideremos “integrada no sistema econômico e ecológico urbano. A não ser que essa dimensão seja mais bem compreendida e tornada operacional, o conceito continuará sendo pouco útil nos fronts científico, tecnológico e político” (MOUGEOT, 2001).

Seguindo essa perspectiva, qualificaremos as unidades de produção agrícola no município de Guarulhos, não apenas relativamente à sua localização, ou não, nos interstícios da área densamente edificada, mas também em relação aos outros elementos de qualificação da AUP referidos pelo autor.

Agricultura urbana e seu contexto de desenvolvimento

Vários autores dedicaram-se a detalhar os possíveis benefícios que a implementação da Agricultura Urbana poderia possibilitar, como a “promoção da segurança alimentar e nutricional dos pobres urbanos; geração de trabalho e renda para grupos marginalizados; diminuição das desigualdades de gênero e educação e melhoria do bem-estar individual e das famílias” (VALDIONES, 2013).

Em relação à segurança alimentar possivelmente pelo menos amenizada pela AUP, ela deve contemplar não apenas a quantidade de alimentos, mas também a sua qualidade e a continuidade de sua oferta às populações (BELIK, 2003). Além, portanto, da produção trata-se de garantir o acesso aos alimentos, fator de grande importância, pois, podem até existir alimentos disponíveis, mas as camadas de população mais pobres não apresentam as condições de acessá-los pelos mecanismos de mercado.

É claro, a solução de proporcionar melhor distribuição de renda resolveria estruturalmente essa situação e nesse sentido, a implementação da AUP em áreas onde a insegurança alimentar se manifesta pode se tornar uma política pública com resultados significativos relativos à população envolvida no processo.

Essa população envolvida não é composta apenas pelas pessoas que diretamente produzem os alimentos para o seu consumo. Na medida em que essas pessoas conseguem produzir excedentes, passa se formar um mercado local sem intermediação comercial com benefícios para os moradores das proximidades que passam a ter acesso a alimentos frescos a baixos preços. Os produtores, por outro lado, podem assim obter acesso ao mercado sem custos de transporte e também, de alguma maneira complementar a sua renda.

Em grandes cidades que apresentam um processo de crescimento de seus perímetros edificados, geralmente a AUP não se coloca como uma alternativa de

mercado que supere as dimensões de vizinhança, caracterizando-se, portanto, com mais frequência com as políticas de inclusão social e complementação de renda.

Apesar de sua dimensão local, entretanto, com a produção para o seu consumo e comercialização do excedente, as famílias do entorno, além da qualidade, podem conseguir também garantir os alimentos a que nos referimos anteriormente, existindo ainda a possibilidade de incorporação de produtos cujo acesso seria impossível em situação normal de mercado. Além de incentivos do poder público municipal e estadual, a AUP conta também com programa de incentivo federal através da política nacional de redução da pobreza e promoção da segurança alimentar, por meio do Programa Nacional de Agricultura Urbana do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (CASTELO BRANCO; ALCÂNTARA, 2011).

Essa agricultura, normalmente descapitalizada encontra as suas possibilidades de implantação nos interstícios das áreas edificadas das cidades, mas apresenta normalmente a fragilidade justamente do acesso a esses terrenos que são cedidos pelo poder público ou por proprietários privados (CARVALHO *et al.*, 2005), nos dois casos, algumas vezes, com a intermediação de entidades não-governamentais. Essa situação de acesso à terra é justamente a grande fragilidade da AUP na medida em que os cedentes públicos ou privados apresentem interesse em ocupar essas áreas com outras atividades.

Também são citados benefícios de ordem ambiental relativos à implementação da AUP que se referem à “recuperação de áreas degradadas; reutilização dos resíduos orgânicos domiciliares e industriais e incremento na qualidade e quantidade das águas urbanas” (VALDIONES, 2013). Em relação a esses possíveis serviços ambientais, é importante frisar que apesar de possíveis, eles enfrentam grandes dificuldades de serem levados à prática em contextos de alta densidade do ambiente construído.

A própria utilização de áreas degradadas constitui um desafio para a agricultura na medida em que, dependendo do tipo de degradação, são exigidos vultuosos investimentos para que se possa praticar a agricultura no local. Evidentemente, quando se trata de terrenos que apenas estão desocupados e ocupados por matagais, a sua utilização pela AUP promove uma reincorporação da área à melhoria da qualidade de vida do entorno. Igualmente deve se ter muito cuidado quando se trata de reutilização das águas residuais para a irrigação das plantações em função da possibilidade de contaminação (TELLES, 1999).

O projeto e seus atores

O município de Guarulhos ainda apresenta uma parte de seu território com cobertura florestal “devido principalmente ao relevo de parte de seu território, inadequado à exploração agrícola e à urbanização” (COSTA, 2011). Contribuiu para isso também a implementação de políticas públicas municipais e estaduais de fiscalização e constituição de Áreas de Proteção Ambiental.

Para a implantação do projeto de apoio à agricultura familiar e incentivo à transição da agricultura convencional para a agricultura de fundamento agroecológico, a equipe de pesquisadores da Universidade Federal de São Carlos efetuou uma

pesquisa das informações estatísticas disponíveis, além de um levantamento de campo visando identificar a extensão e o conteúdo das explorações agrícolas ainda existentes que terminou por identificar 54 unidades produtivas ativas.

As áreas de produção agrícola reduziram-se substancialmente ao longo das últimas décadas em função do avanço do processo de urbanização, mas um fator importante nesse processo de redução deveu-se ao encerramento da doação de composto que era fornecido pela prefeitura de São Paulo a partir da usina de compostagem da vila Leopoldina, fechada por problemas técnicos na década de 1990.

O pouco que restou de atividade agrícola no município ocorre em pequenas unidades de produção familiares onde os produtores

Não detém a posse da terra (65%), são orientados pelo padrão tecnológico da revolução verde, traduzida na produção monocultural e no uso expressivo de agroquímicos. Identificase também uma renda agrícola reduzida, que se reflete na baixa motivação dos agricultores em permanecer na atividade. São preocupantes também os impactos sociais e ambientais resultantes do uso de agrotóxicos, com a contaminação das águas e dos alimentos assim produzidos, e em relação à saúde do trabalhador rural a ele exposto (COSTA, 2011).

Predomina a produção de hortaliças com utilização de irrigação por aspersão com um preparo mínimo do solo, poucos praticam a rotação de culturas e desconhecem o que seja a adubação verde. Grande parte utiliza-se da calagem para a regulação do PH do solo, combate as pragas exclusivamente com agroquímicos, apesar de conhecerem procedimentos alternativos tais como a calda de fumo e a calda bordalesa.

Uma parte desses produtores demonstrou interesse em reorientar sua produção para os métodos orgânicos, apesar de se sentirem inseguros em relação à sua adoção em função da ausência de orientação técnica e por desconhecem as potencialidades de mercado para os produtos orgânicos.

Ao incentivar a agricultura em um município altamente urbanizado, o objetivo estabelecido pelo projeto foi o de destacar o papel de conservação ambiental das terras destinadas à agricultura e também possibilitar que pequenos produtores pudessem complementar a sua renda. Dirigiu-se também aos que utilizavam terrenos públicos cedidos tanto pela municipalidade, quanto aqueles situados nas áreas de linhas de transmissão elétrica e muitas vezes, nesses casos, o objetivo do produtor era simplesmente o de complementar sua dieta, uma vez que os excedentes destinados à comercialização são reduzidos.

O projeto concentrou-se na assessoria técnica para aqueles produtores que estavam dispostos a converter a sua produção para os métodos orgânicos e inicialmente 16 produtores aceitaram participar. O método de convencimento utilizado foi o desempenho desses produtores aderentes no sentido de demonstrar tanto a viabilidade técnica da produção orgânica, quanto sua viabilidade econômica.

Especificamente, o projeto de pesquisa além de contemplar a execução de um diagnóstico sobre a situação da atividade agrícola no município, abordava outros elementos importantes tais como a assistência técnica para a conversão da agricultura convencional para uma agricultura fundamentada nos princípios agroecológicos, aproveitamento de resíduos orgânicos, orientação para a agregação de valor aos seus produtos, para participação nas políticas públicas de compra de alimentos e participação em feiras orgânicas que seriam criadas pela poder público (COSTA *et al.*, 2012).

O projeto na prática

Nesse processo de incentivo à conversão para métodos agroecológicos vários temas despertaram a atenção e se tornaram foco de discussões. O primeiro deles refere-se à questão do preço e dos custos de produção da agricultura orgânica. Os participantes do projeto perceberam que o preço do produto final é maior em relação ao produto oriundo das práticas convencionais. Os gastos são menores no processo de produção, pois não se usam fertilizantes químicos e nem agrotóxicos: como foi afirmado por um participante, “o gasto final para produzir é menor”. É claro que estamos falando de produção familiar onde o processo produtivo é suportado pelo conjunto de seus membros.

As diferentes técnicas de adubação orgânica, assim como de manejo integrado de pragas e doenças foi trabalhado pelos pesquisadores em oficinas desenvolvidas nos próprios locais de produção, possibilitando assim não só um aprendizado teórico, mas o desenvolvimento prático das atividades, como foi o caso da oficina de elaboração de biofertilizantes.

Outro resultado importante da experiência vivida na transição foi o relato sobre a falta de financiamento e incentivos específicos e a impossibilidade de aderir aos programas e editais de políticas públicas que contemplam agricultores familiares, pois o município não apresenta uma área considerada rural, como foi afirmado anteriormente.

A qualidade dos produtos resultantes a partir da agricultura orgânica foi um aspecto destacado pelos produtores que ressaltaram ter conseguido gerar “produtos de boa qualidade”, afirmando que “se consegue produtos melhores”, o que acreditam ser um bom motivo para a compra para a maioria dos consumidores.

Em relação ao tema da distribuição e do escoamento dos alimentos produzidos organicamente, há um consenso nos relatos que não existe um bom esquema para o destino da produção por haver poucos pontos específicos para esse tipo de produto.

Foi constatada a falta uma atitude efetiva de órgãos públicos para a ampliação de locais como Feiras Orgânicas e/ou sacolão de verduras que comercializassem produtos orgânicos. Eles cobram esta atitude não somente em termos do espaço físico, mas também como uma política pública de distribuição de alimentos e apoio, no mínimo, na esfera municipal.

A assistência técnica se empenhou em demonstrar, através de vários indicativos, que o uso de agroquímicos aumentava os gastos na produção das hortaliças. Foram feitas análises de solo nas áreas demonstrativas dos sistemas produtivos (áreas de manejo) e, em conjunto puderam perceber, estimulados por uma análise crítica dessa situação, o quanto eram maiores os gastos para utilização

do recurso agroquímicos. Ao mesmo tempo, também foram demonstradas as vantagens do sistema de biofertilizantes e apresentadas técnicas de manejo.

Nas áreas delimitadas de manejo o agricultor teve, já de imediato, a oportunidade de praticar as técnicas alternativas, e essa experiência por si mesma pôde mostrar alguns dos benefícios da mudança que lhes estava sendo proposta.

Concomitante a isto, os agricultores puderam aprender sobre qualidade dos alimentos. A preocupação em levar ao agricultor os conhecimentos de forma muito próxima ao seu universo de entendimento foi uma preocupação da equipe do projeto. Por exemplo, para discutir conceitos da teoria da trofobiose e valor nutricional dos alimentos, referenciados no cultivo da alface, foram colocadas questões como a durabilidade pós-colheita e a aparência da hortaliça, comparando o produto plantado usando ureia (convencional) e o produto a partir da plantação nas áreas demonstrativas.

O objetivo da equipe era demonstrar que era possível lançar mão de técnicas menos sofisticadas utilizadas por duas ou três gerações passadas. No intuito de informar e inserir os agricultores participantes do processo de transição, o projeto procurou intermediar o acesso dos produtores em programas de compra de alimentos municipais.

Outra iniciativa no sentido de incentivar a produção e mostrar as possibilidades de escoamento dos produtos orgânicos foi a criação da Feira de Produção Orgânica pela Divisão de Agricultura Urbana e Periurbana. Foi muito importante para mostrar que a venda desses produtos tem viabilidade e tende a crescer, principalmente para os agricultores que apresentavam certo ceticismo em relação à venda e aos pontos de venda.

Essa iniciativa gerou um movimento de organização dos próprios agricultores para abrirem outros pontos de venda e comercializar seus produtos e em outros dias da semana também. Acabaram ampliando a oferta e levando outros produtos a partir do extrativismo como abacate e broto de bambu, além de ervas aromáticas plantadas sem agrotóxicos.

Ao final do projeto de assessoria que durou um pouco mais de um ano, das 54 unidades produtivas cadastradas no município, 16 aderiram ao processo de conversão agroecológica e o relatório final da pesquisa pode constatar que o método de abordagem utilizado no processo se mostrou persuasivo sem a adoção de procedimentos autoritários. O método foi o da demonstração prática das possibilidades e metodologias de produção. Na medida em que os participantes foram se apoderando das técnicas trazidas pelos instrutores, colocavam-nas em prática e com os resultados, além de ampliarem a sua área com produção orgânica, passaram a apresentar maior rentabilidade e isso passou a servir como uma forma de atração de outros agricultores para o projeto.

É claro, todos aqueles objetivos a que nos referimos em relação à complementação de renda e às questões ambientais estavam envolvidos na proposta de política pública.

Os resultados mostraram-se promissores na medida em que as dificuldades dos produtores foram sendo intermediadas uma a uma: demonstrou-se que na escala de produção familiar a produção orgânica era competitiva em custos e em preços. As diversas técnicas alternativas foram sendo socializadas na prática e orientadas em sua aplicação com os técnicos passando regularmente nas unidades de produção para orientar o processo em suas especificidades locais.

O limite desse processo está sendo dado pelo fim do convênio e com toda a responsabilidade de assessorar os agricultores apenas com os funcionários da

prefeitura que tem que dar conta de uma série imensa de responsabilidades, não podendo se dedicar especificamente para esse projeto que apresentou ganhos significativos no período em que esteve a pleno vapor.

Para além das dificuldades de continuidade do processo, a lógica de implementação da política de incentivo à agricultura familiar com base em procedimentos agroecológicos mostra uma sintonia fina com as preocupações em torno da questão ambiental que setores crescentes da sociedade brasileira têm manifestado.

Essa manifestação tem sido observada na prática com maior demanda pelos produtos agrícolas produzidos sem a utilização de agroquímicos, como é o caso dos produtos comercializados na Feira dos Agricultores Familiares Orgânicos em Transição que teve um crescimento de seu público em 30% no último ano, demonstrando uma grande aceitação e confiança da população local em consumir os produtos dos agricultores locais. Além disso, pesquisa efetuada pela prefeitura de Guarulhos apontou a demanda por pelo menos mais um local de comercialização da produção agrícola local que será implantada no Bosque Maia, maior parque urbano de Guarulhos, dotado de vários equipamentos públicos destinados ao lazer, esporte e educação ambiental.

Com essas iniciativas, a prefeitura do município percorre o mesmo caminho do governo federal ao estabelecer as políticas de apoio à agricultura familiar através do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar): o produtor é incentivado a produzir, mas tem muitas dificuldades de colocar os seus produtos no mercado e conseguir uma remuneração adequada pela sua produção. Em função disso, o governo federal instituiu os programas de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Dez agricultores do município aderiram ao PAA e puderam comercializar seus excedentes de produção.

Por outro lado, seguem ainda esforços para viabilizar a certificação desses agricultores como produtores orgânicos. Essa certificação pode ser conseguida através de uma auditoria credenciada, mas é um processo demorado e muito caro e, portanto, fora do alcance dos pequenos produtores. A outra alternativa possibilitada pela legislação é a da Certificação Orgânica Participativa, modalidade de certificação que pode ser levada a cabo por grupos de produtores organizados em associações e cooperativas credenciadas pelo Ministério da Agricultura.

Essa modalidade de certificação apresenta um custo bem menor, mas apresenta a dificuldade da organização comum a qualquer empreendimento coletivo. Os esforços atuais dirigem-se nesse sentido sobretudo porque a certificação como produtor orgânico permite acessar outros canais de comercialização e obter melhores preços pela produção.

Reflexões finais

A implementação de uma política pública relacionada com a agricultura urbana em um município como Guarulhos que tem apresentado taxas crescentes de expansão urbana chama a atenção. Um detalhe a respeito dessa política é o fato dela ter sido encampada pela Fundo Social de Solidariedade, o que já indica sua ênfase principal que é a de complementação de renda e de dieta tendo como alvo sobretudo uma parcela da população em situação de vulnerabilidade.

Apesar do Fundo de Solidariedade não estar ligado diretamente às questões ambientais, os funcionários encarregados de sua direção souberam incluir essa dimensão na aplicação de sua política na medida em que partiram da reflexão de que essa agricultura seria destinada a ocupar sobretudo população de baixa renda sem capital disponível para investir em insumos agroquímicos e de outro lado, o incentivo para uma produção agrícola orgânica, além disso, proporcionaria no mínimo alimentos sem a presença de resíduos de agrotóxicos.

Foi com essa perspectiva que foi firmado um convênio com a UFSCAR, no Curso de Agroecologia, para se fazer um diagnóstico do setor e assistir os agricultores que quisessem realizar a conversão da produção convencional para a orgânica.

É claro, o setor agrícola de Guarulhos é muito pequeno. Como afirmamos anteriormente, foram encontradas apenas um pouco mais de 50 propriedades e de delas uma parcela de 16 topou iniciar o processo de conversão.

Com o desenrolar do convênio a adesão dos agricultores vinha aumentando em função da assistência técnica disponível. Quando a questão da comercialização se colocou para essa produção, abriram-se as portas das compras públicas do PAA e do PNAE, além da instituição de duas feiras de produtos orgânicos.

Entretanto, logo a realidade viria bater à porta com força: com o fim do convênio, as ações de apoio à agricultura urbana ficarão a cargo apenas dos funcionários do fundo, que não lidam exclusivamente com essa política e nem são especialistas no tema.

O resultado disso foi uma estagnação da adesão ao programa e os que mantiveram o seu modelo orgânico tiveram que fazer apenas com os seus próprios recursos e conhecimentos e com a pouca assistência que o Fundo pode continuar prestando.

Tanto essa estagnação aconteceu que apesar da política de agricultura urbana ser tida como uma importante inovação dentre as políticas públicas do município e destaque em acordos e noticiários internacionais, na realidade concreta, de todos os participantes das feiras de produtos orgânicos, apenas um é do município de Guarulhos e participou do projeto. Os demais são produtores orgânicos de outros municípios. A clientela dessas feiras quando perguntada a respeito do projeto de agricultura urbana e conversão agroecológica, na grande maioria das vezes nunca tinha escutado falar.

O que nos mostra tudo isso?

Que a iniciativa foi muito positiva em todos os aspectos, mas que não houve uma compreensão de seu real valor ao não se viabilizarem um mínimo de recursos e apoio para que o projeto não sofresse solução de continuidade.

Mas a iniciativa mostrou que havendo um mínimo de possibilidade, políticas como essa são fundamentais em vários aspectos da vida dos cidadãos.

Referências

- BELIK, W. Perspectivas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 12-20, 2003.
- CARVALHO, Y. M. C. et al. **Perspectivas para a agricultura da Bacia do Alto Tietê**. São Paulo: Negowat, 2005. 18p.

- CASTELO BRANCO, M.; ALCÂNTARA, F. A. Hortas Urbanas e Periurbanas. **Horticultura Brasileira**, Brasília, n. 29, p. 421-428, 2011.
- COSTA, M. B. B. **Relatório final do convênio UFSCar**: Prefeitura de Guarulhos. Araras: Universidade Federal de São Carlos, 2011.
- COSTA, M. B. B. et al. Pesquisa-ação em agroecologia no município de Guarulhos. **Agriculturas**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 35-38, 2012.
- FRIEDLAND, W. H. Agricultura e ruralidade: iniciando a “separação definitiva”? **Análise Territorial da Bahia Rural**, Salvador, v. Série estudos e pesquisas, n. 71, p. 20, 2004.
- LEFEBVRE, H. **Revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- MACHADO, A. T.; MACHADO, C. T. T. Agricultura urbana. **Embrapa Cerrados**, Planaltina, n. 48, 2002. 25.
- MOUGEOT, L. J. A. **Agricultura Urbana**: conceito e definição. [S.l.]. 2001.
- PEREIRA, D. Paisagem e uso do solo urbano e rural. **Terra Livre**, São Paulo, v. 1, p. 11, 2008.
- TELLES, D. D. Água na agricultura e pecuária. In: TUNDISI, J. G. **Águas doces no Brasil**: capital ecológico, uso e conservação. São Paulo: Escrituras, 1999.
- VALDIONES, A. P. G. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no município de São Paulo**. São Pulo: Promuspp, 2013.
- VEIGA, J. E. A atualidade da contradição urbano-rural. **Análise territorial da Bahia Rural**, Salvador, v. Série estudos e pesquisas, 71, n. 71, p. 26, 2004.

Referência consultada

- ALTIERI, M. **Agroecologia**: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- PEREIRA, D. *et al.* Região Metropolitana de São Paulo: do cinturão caipira ao verde e cinza. In: ZANIRATO, S. H. **Mobilização e mudança social**: experiências de participação política na sociedade contemporânea. São Paulo: AnnaBlume, 2013. p. 85/104.