

O desenvolvimento sócio-espacial da agricultura urbana e periurbana (AUP) na cidade de Fortaleza, Ceará: análise das ações institucionais locais

The socio-spatial development of urban and peri-urban agriculture (UPA) in the municipality of Fortaleza, Ceará (Brazil): analysis of the initiatives adopted by the local authorities

El desarrollo socioespacial de la agricultura urbana y periurbana (AUP) en la ciudad de Fortaleza, Ceará: análisis de acciones institucionales locales



Gabriela de Azevedo Marques

Universidade Federal do Ceará – Fortaleza – Ceará – Brasil

[inserir_email](#)



Iara Rafaela Gomes

Universidade Federal do Ceará – Fortaleza – Ceará – Brasil

[inserir_email](#)

Resumo: Tem-se como objetivo principal analisar o desenvolvimento sócio-espacial da Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) na cidade de Fortaleza (Ceará), Brasil. Nesta investigação empírica, estudou-se o objeto com base em duas dimensões: a dimensão espacial e espontânea das atividades agrícolas e a institucional, por meio das ações do Poder Público Municipal. Para aprofundar o primeiro aspecto, a pesquisa efetuou levantamento de dados secundários e produziu alguns dados primários; já em relação ao segundo aspecto, os principais procedimentos adotados foram a análise documental de planos e projetos e a realização de

projetos e a realização de entrevistas com órgãos envolvidos nessas experiências. Os resultados obtidos com a investigação exprimem, de um lado, a grande relevância dessas atividades agrícolas na cidade, principalmente em áreas periféricas e periurbanas; de outro lado, a realização de experiências governamentais de forma bastante pontual e descontínua, sem que haja a construção de uma agenda institucional mais ampla focada na temática no âmbito local. Assim, apesar do esforço recente da municipalidade em promover ações voltadas para o tema, constata-se o ainda fraco amparo da atividade em termos legais e institucionais. Um efeito observado dessa situação é a rápida extinção dos espaços produtivos da cidade nos últimos anos, à evidenciar que as ações institucionais não têm de fato conduzido ao desenvolvimento sócio-espaçial das iniciativas espontâneas.

Palavras-chave: Agricultura Urbana e Periurbana. Desenvolvimento sócio-espaçial. Planejamento urbano.

Abstract: The present study investigated the socio-spatial development of Urban and Periurban Agriculture (UPA) in Fortaleza (Ceará), Brazil, based on two complementary approaches: the analysis of the spontaneous and spatial dimensions of the agricultural activities themselves, and the investigation of the institutional dimension, based on an evaluation of the intervention of the municipal government. The first approach was based on a survey of secondary data, together with the collection of some primary data, while the second approach was based on a documentary analysis of the plans and projects of the municipal government, together with interviews of representative of the municipal agencies involved in the initiative. The results of the study highlighted the importance of agricultural activities in the municipality, in particular, in peripheral and periurban areas, however, the governmental support was extremely limited and discontinuous, with no systematic agenda being established at a local level. Despite the recent initiatives of the municipal government directed toward the development of urban agriculture, then, the activity is supported weakly and inconsistently in legal and institutional terms. One clear effect of this scenario is the rapid disappearance of the urban agricultural spaces within the municipality in recent years, which emphasize the limitations of the institutional measures, which have not supported effectively the socio-spatial development of spontaneous initiatives.

Keywords: Urban and Periurban Agriculture. Socio-spatial development. Urban planning.

Resumen: El objetivo principal fué analizar el desarrollo socio-espacial de la Agricultura Urbana y Periurbana (AUP) en la ciudad de Fortaleza (Ceará), Brasil. En esta investigación empírica el objeto fue estudiado desde dos dimensiones: la dimensión espacial y espontánea de las actividades agrícolas y la dimensión institucional, a través de las acciones del Gobierno Municipal. Para estudiar el primer aspecto de la investigación se llevó a cabo un levantamiento de datos secundarios y se produjo algunos datos primarios; en relación con el segundo aspecto, los principales procedimientos adoptados fueron el análisis documental de planes y proyectos y la realización de entrevistas con organismos gubernamentales implicados en estas experiencias. Los resultados obtenidos con la investigación expresan, por un lado, la gran relevancia de estas actividades agrícolas en la ciudad, sobretodo en las zonas periféricas y periurbanas; por otro lado, la realización de experiencias gubernamentales de manera muy puntual y discontinua, sin construir una agenda institucional más amplia enfocada en el tema a nivel local. De este modo, apesar del esfuerzo reciente por parte del municipio para llevar a cabo acciones enfocadas en el tema, existe todavía un débil apoyo a la actividad en términos legales e institucionales. Un efecto observado de esta situación es la rápida extinción de los espacios productivos de la ciudad en los últimos años, revelando que las acciones institucionales efectivamente no han conducido al desarrollo socio-espacial de las iniciativas espontáneas.

Palabras clave: Agricultura Urbana y Periurbana. Desarrollo socio-espacial. Planificación urbana.

Introdução

Nas últimas décadas, observa-se a intensificação dos debates em torno de alternativas que respondam aos desafios presentes no espaço urbano contemporâneo. Nesse contexto, tem crescido o interesse em relação à Agricultura Urbana e Periurbana (AUP), a qual passa a ser pautada como uma ferramenta relevante na promoção de cidades social e ambientalmente sustentáveis. (ONU-HABITAT, 2016).

Existe um certo consenso quanto à definição da AUP, que é entendida como a realização de atividades agrícolas e pecuárias no interior ou na periferia do espaço urbano, com o objetivo do consumo próprio, da realização de trocas ou da comercialização. Fortemente associadas às dinâmicas urbanas e metropolitanas, estas práticas podem ser exercidas por indivíduos de forma autônoma ou por meio de organizações governamentais ou da sociedade civil. (MOUGEOT, 2006; SANTANDREU; LOVO, 2007).

Em Fortaleza, no Ceará, recorte espacial deste estudo, a realização de práticas agrícolas dentro da cidade é histórica e largamente conhecida, efetuada majoritariamente por famílias de áreas periféricas, muitas delas compostas por imigrantes do sertão cearense, e geralmente exercida de maneira informal. (CEARAH PERIFERIA, 1997).

Segundo Santos e Locatel (2017), os espaços agrícolas urbanos resistem na cidade de forma dinâmica. Eles sofrem efeitos diretos do avanço da urbanização, e são, pouco a pouco, extintos das áreas urbanizadas e empurrados para as bordas da cidade. Sem proteção advinda de mecanismos legais, essas práticas tendem a desaparecer com o tempo, com a intensificação do uso do solo urbano.

Embora se trate de uma atividade que, na prática, não é novidade, a construção da AUP enquanto conceito ainda segue em discussão, dentro de um campo de pesquisa bastante transdisciplinar e multidimensional. Em âmbito governamental, o entendimento e a institucionalização da AUP ainda representam grandes desafios. Apesar do interesse público recente em construir uma agenda voltada para o tema, apoiada principalmente na discussão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), a realidade nacional é ainda de uma política muito frágil, tanto em âmbito federal quanto local. (SANTANDREU; LOVO, 2007).

Em Fortaleza, surge maior interesse pela AUP desde a primeira década de 2000, quando as iniciativas locais deixam de se restringir a projetos pontuais e começa a haver uma preocupação em integrar o tema aos marcos legais locais. Dois momentos podem ser destacados: a Lei Municipal 9.443/2009, que institui o Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana, e, mais recentemente, em 2016, o Plano Fortaleza 2040, no qual consta um Plano de Agricultura Urbana, seguindo a perspectiva do planejamento urbano estratégico.

Diante dos os argumentos apresentados, esta pesquisa se propôs a analisar se as iniciativas do Poder Público de Fortaleza têm ocasionado o desenvolvimento sócio-espacial¹ das práticas agrícolas espontaneamente estabelecidas nas áreas urbanas e periurbanas da cidade. Para responder a esta questão de partida, fez-se necessário tecer uma reflexão teórica acerca da AUP e da sua institucionalização dentro da perspectiva teórica do desenvolvimento sócio-espacial; construir um panorama da AUP espontânea em Fortaleza com base em dados primários, levantados pela pesquisa por meio de um mapeamento cartográfico, e secundários; e investigar as ações municipais de AUP mais relevantes das últimas décadas, colhendo informações principalmente mediante análise documental e entrevistas com representantes dos órgãos responsáveis.

A perspectiva do desenvolvimento sócio-espacial e a institucionalização da AUP

No contexto mundial, as primeiras ações de AUP costumam ser vinculadas ao tema da SAN e do combate à fome. Com o avanço das experiências, identificam-se outras potencialidades da AUP, e as iniciativas começam a ganhar um caráter multidimensional.

Para Coutinho (2010), a AUP promove a cidade ecológica, por integrá-la aos seus recursos ambientais e naturais e por contribuir com a redução da pegada ecológica urbana; é produtiva, por oferecer alimentos de qualidade, acessíveis e nutritivos à população urbana, dinamizando e descentralizando os circuitos econômicos urbanos em direção às periferias; e inclusiva, por gerar emprego e renda entre populações de baixa renda, integrando-as à economia urbana e revalorizando suas práticas marginais.

Dentro dos estudos da AUP, esta multidimensionalidade pode ser considerada uma virtude, na medida em que possibilita abordagens amplas e relacionais, ao mesmo tempo, alguns autores apontam para o risco de se promover análises limitadas e pouco aprofundadas. (SANTOS; LOCATEL; BRASIL, 2019).

Tornaghi (2014) chama atenção para análises que empregam a temática numa perspectiva excessivamente benevolente, na qual a AUP é inerentemente positiva. Nessa perspectiva, é bastante comum haver um foco excessivo em aspectos ecológicos e ambientalmente corretos da atividade, sem levar em conta questões controversas mais profundas, como a discussão sobre o contexto sociopolítico da produção do espaço urbano.

Também é comum encontrar empresas que mantêm ações de AUP em lotes vazios de maneira temporária até sua ocupação, as quais usam a atividade como mecanismo de especulação. Segundo Ernwein (2017), a AUP tem sido utilizada ainda para valorizar empreendimentos, embora estes causem gentrificação e gerem novas formas de exclusão sócio-espacial. Por isso, Tornaghi (2014) alerta para o risco da AUP se tornar uma nova justificativa para a acumulação de capital, não apenas negando, mas reforçando problemas estruturais e perpetuando a lógica de produção capitalista da exploração desigual.

Com essa reflexão, segundo fica evidente, a AUP, como qualquer outro fenômeno, está sujeita às contradições do modo de produção capitalista. Apesar de ser, em sua origem, uma prática marginal, exercida em contextos periféricos a partir de populações vulneráveis como forma de resistência e sobrevivência, hoje se percebe, após sua popularização, sua captura também por um discurso neoliberal e exploratório.

Como alternativa teórico-analítica a essa problemática, propõe-se aqui integrar ao entendimento da AUP uma vertente teórica focada em uma visão mais crítica acerca do fenômeno: o desenvolvimento sócio-espacial. Esta noção é cunhada por Souza (2018) dentro de uma reflexão teórico-conceitual geográfica, e é fundada sobre o princípio da autonomia, conceito presente no arcabouço teórico recente do autor.

Para ele, em linhas gerais, o desenvolvimento seria a mudança da situação atual para uma situação melhor, uma transformação propiciadora de melhor qualidade de vida e justiça social para a coletividade. Para alcançar o desenvolvimento sócio-espacial de Souza (2018), é essencial se superar a assimetria das relações de poder, na qual um ator ou um grupo de atores se

impõe sobre os demais, com consequentes iniquidades, pobreza e injustiça.

Assim, o desenvolvimento sócio-espacial da AUP significaria o aumento do grau de liberdade dos atores envolvidos nas atividades. Com a lente do desenvolvimento sócio-espacial, é possível identificar, dentre as formas da AUP, aquelas que, de fato, contribuem para uma lógica menos excludente, mais solidária, justa e efetivamente comprometida com o bem dos atores, estabelecendo melhores condições para o exercício da sua autonomia.

Lembre-se, porém: para criar as condições do desenvolvimento sócio-espacial da AUP, é necessário seu reconhecimento institucional, e, assim, a possibilidade do enfrentamento de obstáculos impostos à atividade, como o acesso à terra, à água de qualidade e a outros insumos, a oferta de crédito e de assistência técnica aos produtores, bem como seu acesso aos circuitos de comercialização e distribuição dos produtos.

Embora gestores públicos venham se sensibilizando com o tema e até invistam esforços para promovê-lo, nem sempre atendem a uma visão abrangente como a do desenvolvimento sócio-espacial. Há experiências bastante frutíferas, como em Belo Horizonte, onde têm sido criados, por meio de espaços de discussão entre gestores e sociedade civil, marcos legais e institucionais orientadores das ações de AUP de forma integrada ao desenvolvimento urbano. (COUTINHO, 2010). Mas, conforme alguns autores (ERNWEIN, 2017; ROSA, 2011; ROSTICHELLI, 2013) observam, muitas iniciativas do Poder Público acabam por atender a agendas neoliberais ou excessivamente assistencialistas, as quais não resolvem ou até reforçam a exclusão sócio-espacial.

Como mostram Brand e Muñoz (2007), nos países menos desenvolvidos, muitas iniciativas de AUP possuem caráter excessivamente assistencialista. Segundo Rosa (2011), esta situação se verifica no caso do Brasil. Conforme o autor explica, projetos focados simplesmente na produção e na distribuição de alimentos são vistos como vantajosos pelas prefeituras, pois demandam baixo investimento e não exigem grandes alterações nas leis urbanísticas. Na argumentação de Rostichelli (2013), os programas e projetos governamentais, no Brasil, não costumam aprofundar questões estruturais, como o processo de urbanização, a disputa pela terra e a especulação imobiliária. Para a autora, quanto mais institucionalizada a AUP se torna, menos contestatória e combatente ela é. Assim, muitas das iniciativas

governamentais se transforma em ações paliativas, voltadas ao atendimento de demandas emergenciais básicas e deixam de ser pensadas como ações capazes de gerar transformações mais profundas, estruturais e duradouras.

Portanto, nem a AUP nem sua institucionalização produzem soluções de modo inerente, pois não necessariamente promovem a autonomia da AUP e de seus sujeitos. É preciso reconhecer a importância da institucionalidade, pois ela possibilita a criação de políticas e ações voltadas às demandas reais dos produtores, favorecendo a reprodução social de suas práticas. Entretanto, se não for pensada em uma perspectiva como a do desenvolvimento sócio-espacial, a institucionalidade pode, contrariamente, cercar a AUP, e, dessa maneira, torná-la rígida e dócil. Daí a necessidade de refletir mais profundamente sobre as formas como as ações de AUP se concretizam na prática, o que se buscará fazer, a seguir, para o caso da cidade de Fortaleza.

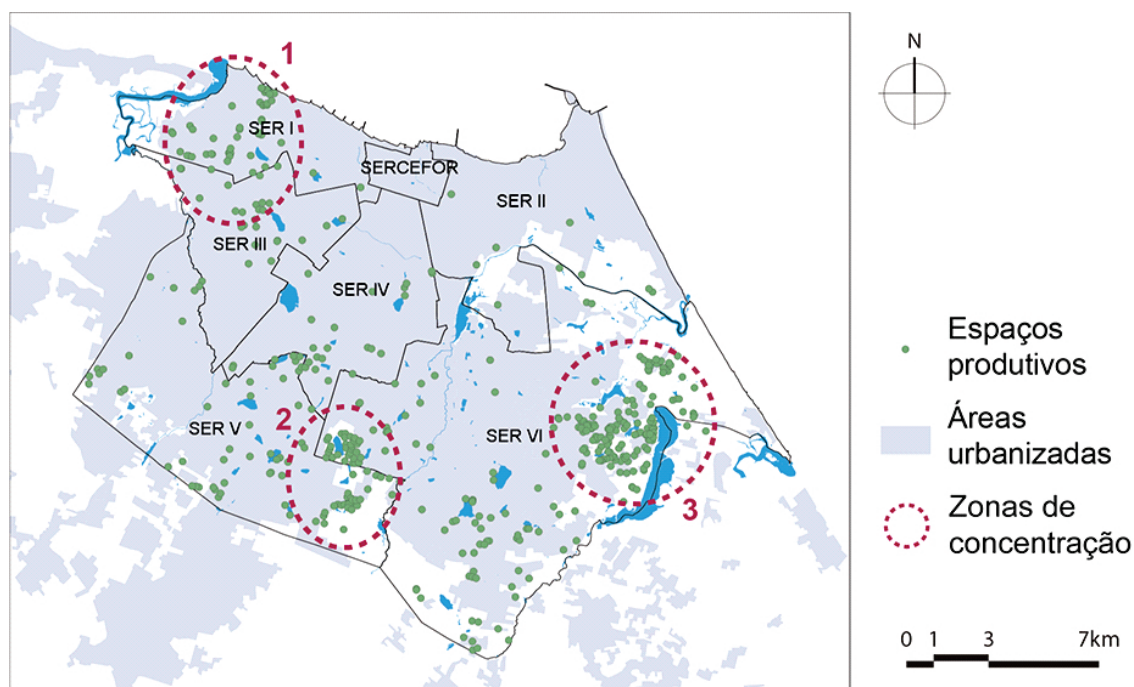
A configuração espacial da AUP em Fortaleza entre 2009 e 2019

De acordo com muitas fontes, as práticas agrícolas em Fortaleza seguem o caráter encontrado na maioria das urbes brasileiras, de territorialidades influenciadas pelo modo de vida rural, e que tendem ao desaparecimento, devido à sua fragilidade em face do avanço da urbanização. Embora sejam uma realidade comum em diversas partes da cidade, ainda sobrevivem em suas margens de maneira informal e espontânea. Concentradas nas periferias, estas atividades possuem o objetivo de obtenção de renda, como alternativa de emprego. (CEARAH PERIFERIA, 1997; GOMES, 2018; RODRIGUES, 2012).

No mapeamento realizado pela pesquisa², consoante se identificou a maioria das atividades produtivas de Fortaleza estão ausentes dos bairros centrais, localizadas em áreas periféricas de ocupação menos intensa. Apesar de espalhadas em diversas periferias, é possível identificar três áreas de concentração, ilustradas na figura 1: o extremo noroeste da cidade, onde se localizam, segundo Pequeno (2009), os bairros operários mais tradicionais; a região sul, onde há consideráveis faixas de terra sem uso; e a região sudeste, também uma área de baixa ocupação, com grande presença de sítios. Nas duas últimas, os espaços

produtivos estão nos limites das áreas urbanizadas, ou seja, em áreas periurbanas, marcadas por baixa densidade. Já na região noroeste, mais consolidada, os espaços produtivos apresentam menor porte, e se encontram mais integrados à malha urbana.

Figura 1 - Mapeamento dos espaços produtivos de Fortaleza e zonas de concentração



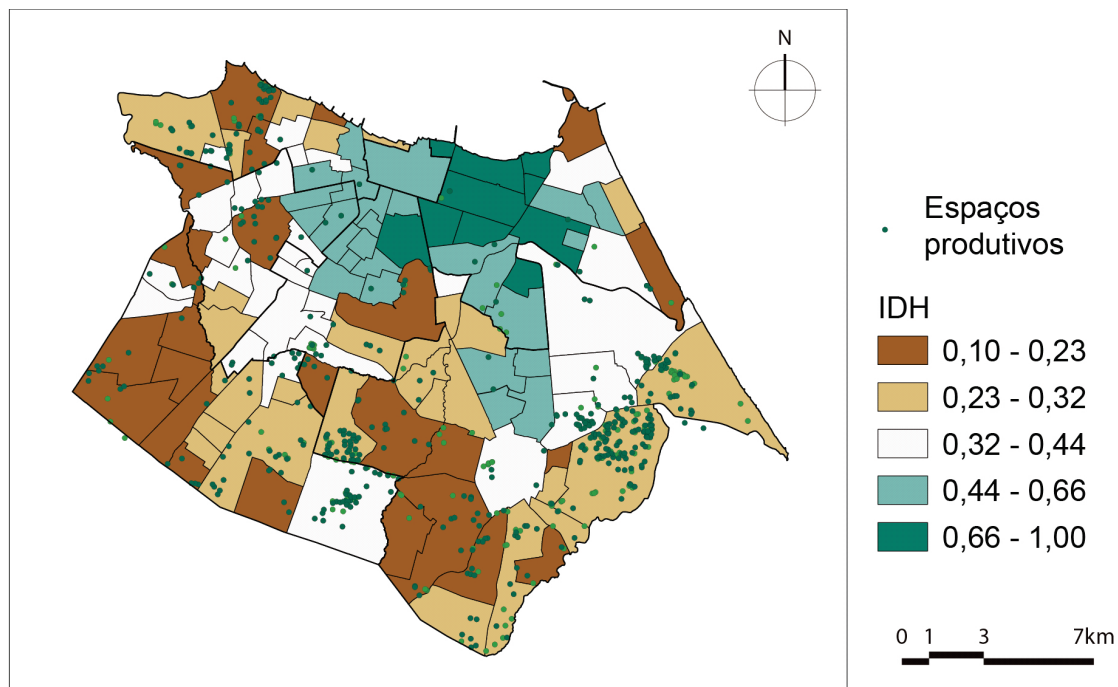
Fonte: IBGE (2010); MARQUES (2020).

Como observado, há uma concentração significativa de espaços produtivos na SER VI³, em quantidade (57 a 59%) e principalmente em área (73 a 74%). Além de constituir a SER de maior extensão territorial, a Regional VI concentra a maior quantidade de áreas não urbanizadas. Estas áreas periurbanas, por serem áreas potenciais de expansão da cidade, são, de certa forma, mais vulneráveis à ocupação urbana. Ainda como o observado, a SER com menor quantidade de espaços produtivos foi a Regional II, que concentra serviços, riqueza e comércio.

Assim, a distância das atividades produtivas em relação às centralidades de Fortaleza também significa a distância da AUP de áreas que concentram oferta de trabalho e geração de renda. Segundo Santandreu e Lovo (2007), o caráter informal das atividades agrícolas urbanas, associadas às camadas mais pobres

da população, é uma característica identificada em diversos contextos sócio-espaiais do Brasil, como mostra a figura 2.

Figura 2 - Espaços produtivos e IDH por bairro de Fortaleza



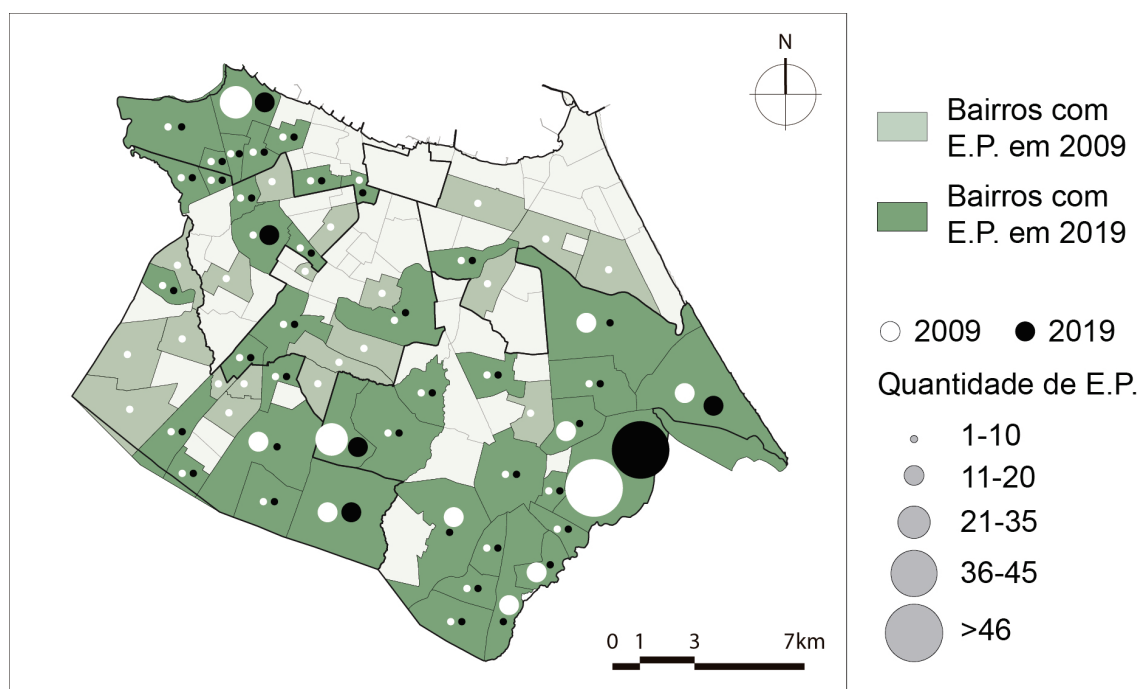
Fonte: FORTALEZA (2015); IBGE (2017); MARQUES (2020).

Tal situação não é diferente em Fortaleza, onde os espaços produtivos se localizam em áreas que, além de possuírem pouca dinâmica econômica (formal), apresentam os menores índices de desenvolvimento humano do município, como ilustra a figura 2. Dentre 58 bairros, onde se identificaram espaços produtivos, 44 (75,86%) possuem IDH abaixo do valor médio de Fortaleza (0,38). Isto indica as condições precárias das áreas que abrigam as práticas; em contrapartida, também levanta o potencial da AUP de criar focos de emprego e renda em áreas menos privilegiadas, gerando fluxos econômicos nestas zonas da cidade.

Como mostra a figura 3 a seguir, em apenas dez anos, os espaços produtivos de Fortaleza sofreram significativa redução. Em 2009, eles estavam presentes em cerca de metade dos bairros da cidade (58). Já em 2019, esses espaços foram detectados em apenas 40 bairros. Dos 397 espaços produtivos mapeados em 2009, apenas 176 (44,33%) deles se mantiveram até o ano de 2019.

Mesmo estes, entre os dois anos, sofreram decréscimo em sua área total, de 102,65 para 90,11 hectares. Se, em 2009, os espaços de produção pareciam estar mais dispersos na cidade, presentes em diversos bairros, mesmo que em pequenos números, em 2019 eles se concentram em algumas áreas, aquelas com maior presença de vazios urbanos, possibilitando a ocupação de terrenos maiores.

Figura 3 – Localização e quantidade de espaços produtivos (E.P.) por bairro de Fortaleza, nos anos de 2009 e 2019



Fonte: MARQUES (2020).

Complementando a débil situação constatada pelo mapeamento, os dados do Censo Agropecuário (2017) revelam fragilidades dos Estabelecimentos Agropecuários⁴ de Fortaleza, referentes, por exemplo, à insegurança da posse do solo, à falta de assistência e apoio técnico e à falta de articulação entre agricultores. Nenhum produtor em Fortaleza possui DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF⁵), nem é associado a cooperativas ou entidades de classe, e 97% declararam não receber nenhum tipo de assistência técnica.

Assim, persistem a vulnerabilidade e a fragilidade desses espaços produtivos dentro do contexto urbano em expansão.

Costa (2001) lembra que a extinção dos espaços agrícolas em Fortaleza é um processo sistemático desde o início da urbanização da cidade, e se prolonga até os dias de hoje. Segundo a autora assevera, as normas urbanas sempre atuaram no sentido de proibir atividades agropecuárias, numa busca por civilizar a sociedade e desvencilhá-la de suas origens agrárias.

Neste prisma, a transformação legal (e sem controle) do solo anteriormente rural em urbano pode ser apontada como um fator preponderante no desaparecimento dos espaços produtivos ainda hoje, especialmente em áreas periurbanas. A ampliação da zona urbana e a mudança dos tributos incidentes sobre o solo anteriormente rural incentivam a sua ocupação com edificações de maior padrão e usos mais intensivos. Desse modo, dificultam e inviabilizam o seu uso para atividades agrícolas. (CEARAH PERIFERIA, 1997). Com isso, urge a legislação sobre o uso do solo urbano considerar e regulamentar as atividades agrárias, garantindo normas e parâmetros e prevendo instrumentos jurídicos e urbanísticos para normatizar os espaços produtivos da cidade.

O processo de reconhecimento da AUP no Brasil e em Fortaleza

No Brasil, o debate institucional da AUP surge com a discussão sobre a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que ganha força no princípio dos anos 2000, quando é criada uma estrutura institucional nacional para enfrentar a questão. Assim, a AUP se torna uma estratégia de promoção da SAN. (LOVO; NUNEZ, 2011).

Nesse período, é produzido o trabalho de Santandreu e Lovo (2007), o qual identifica iniciativas de AUP em onze Regiões Metropolitanas do Brasil, com o objetivo de subsidiar a criação de uma Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (PNAUP). Após a realização desse trabalho, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) passa a financiar ações específicas de AUP em parceria com os estados e municípios. (LOVO; NUNEZ, 2011). A partir daí, passa-se a discutir a integração da atividade aos marcos legais e institucionais municipais e ao planejamento urbano. Desse modo, a AUP começa a ser pensada de forma mais autônoma, não mais subordinada à SAN.

Mesmo assim, conforme diversos estudos indicam, no Brasil, em geral, a AUP ainda não possui amparo legal e institucional, principalmente no âmbito local. Ademais, há fraca interlocução entre esferas federal, estadual e municipal. (SANTANDREU; LOVO, 2007; FRANÇA, 2015). O planejamento da maioria das cidades ainda não abrange instrumentos e normas urbanísticas adequadas que assegurem o funcionamento da AUP.

Persiste, pois, mesmo entre cidades que avançaram em marcos legais e institucionais, o empecilho da falta de diálogo entre as ações governamentais e as iniciativas populares. Na conclusão de Coutinho (2010), ao estudar a AUP em Belo Horizonte, práticas espontâneas e institucionais tendem a ocorrer de forma independente. De um lado, iniciativas populares contam com limitado apoio técnico e financeiro, que poderia ser providenciado pelo governo; de outro, as iniciativas governamentais tendem a ocorrer sem real participação dos produtores.

Segundo revelam fontes entrevistadas pela pesquisa, como o coordenador do NEPAU⁶, a realização de projetos de AUP por meio do Poder Municipal de Fortaleza não é algo novo. Na realidade, há experiências desde os anos 1980, muito antes da discussão desse tema em âmbito federal. A ONG CEARAH Periferia (1997) resgatou algumas experiências. Conforme mostrou, a maioria delas não alcançaram continuidade ao longo das gestões e, portanto, não aprofundaram ou desenvolveram seus objetivos tal qual uma política pública. Estas experiências eram, geralmente, projetos voltados ao atendimento de demandas sociais, como o combate à fome; e consistiam na implantação de novas hortas, e raramente fomentavam produtores existentes, mediante assistência técnica, por exemplo.

Pode-se dizer que a iniciativa em criar ações mais sistemáticas, inseridas dentro de planos mais amplos, surge apenas nas últimas décadas, certamente influenciada pela construção da agenda institucional federal.

No Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor) de 2009, principal marco legal orientador da ocupação do solo, a AUP é vinculada à Política de Desenvolvimento Econômico e se encontra ausente de temas relevantes, como as Políticas de Meio Ambiente e de Integração Metropolitana. Nas diretrizes de desenvolvimento econômico, a AUP é classificada como atividade de produção cooperativa e de economia solidária em estruturas familiares de produção. Coube, então, à Secretaria do Desenvolvimento

Econômico (SDE) gerir as ações de AUP. (FORTALEZA, 2009).

Como observado, em nenhuma área do macrozoneamento é determinada a realização de atividades agrícolas, e tampouco se prevê a implementação da atividade em zoneamentos especiais, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS) e as Zonas Especiais Ambientais (ZEA), cujos objetivos, em teoria, possuem relação com a AUP. Mesmo no macrozoneamento ambiental, a AUP não é mencionada. (FORTALEZA, 2009).

No mesmo ano do PDPFor (2009), foi instituído o Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana de Fortaleza, primeira legislação específica de AUP. Este marco legal, através da Lei 9.443/2009, foi criado com o objetivo de amparar uma experiência piloto, a qual vinha sendo pensada entre a Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA) do Estado do Ceará, a SDE, da Prefeitura de Fortaleza, e grupos da Universidade Federal do Ceará.

Ao final da primeira década de 2000, o projeto da experiência piloto foi submetido à seleção do MDS de financiamento de ações de AUP. Implantado em Fortaleza e nos municípios vizinhos Eusébio e Maracanaú, este projeto piloto buscava fomentar iniciativas preexistentes de produção agrícola, e ofertava, principalmente a famílias em situação de vulnerabilidade, formações e assistência técnica. (FORTALEZA, 2009).

Tal experiência não atingiu seus objetivos, enfrentando, em sua execução, uma série de problemas financeiros e de gestão. Para França (2015), embora tenha obtido resultados interessantes, o Programa não conseguiu compor uma experiência sólida, nem tampouco estabelecer uma regulamentação adequada da cidade. Para a autora, Fortaleza ainda não apresenta diretrizes e regulamentações que possibilitem a construção de um Plano de Agricultura Urbana eficaz. Nesse aspecto, é interessante destacar que enquanto o Plano Diretor cita a AUP brevemente, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (2017) praticamente não faz menção à atividade, e permite o uso urbo-agrário⁷ sem restrições em poucas zonas da cidade, geralmente áreas de ZPA.

Hoje, o planejamento urbano de Fortaleza é orientado pelo Plano Fortaleza 2040, um plano estratégico e multissetorial, que planifica a cidade com uma visão de longo prazo. Este Plano, pela primeira vez, traz a AUP como tema relevante no planejamento urbano, prevendo um plano de ação específico de Agricultura Urbana. (FORTALEZA, 2016).

Urbana. (FORTALEZA, 2016).

O Plano de Agricultura Urbana está inserido no eixo de dinamização econômica e produtiva do Plano Fortaleza 2040, e, assim, possui objetivos voltados sobretudo à pauta econômica, relativos à inclusão produtiva de populações de baixa renda em comunidades vulneráveis. Ademais, o Plano também aborda outras temáticas, como a educação, propondo ações nas Escolas Municipais; a alimentação, dialogando sobre nutrição adequada; e a questão ambiental, integrando o reflorestamento urbano entre suas ações. Assim, como se pode afirmar, o Plano possui uma visão multidisciplinar do tema.

O início de algumas ações estava previsto para o ano de 2017, porém, segundo o relatório digital de acompanhamento do Plano, 99% delas ainda não foram iniciadas. Em entrevista com o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR), órgão responsável pela elaboração e implementação do Plano Fortaleza 2040, conforme informado, se decidiu começar a implementação do Plano por um Projeto Piloto, pensado em parceria entre o IPLANFOR e a SDE, intitulado “Plantar, Colher, Empreender”. Seu objetivo é implantar hortas em terrenos vazios da cidade, prevendo dois momentos principais: a primeira fase, de assessoria e capacitação, e a segunda voltada para o financiamento de negócios. Entretanto, este projeto não se encontra previsto no escopo do Plano.

Embora a SDE e o IPLANFOR sejam, em teoria, os órgãos responsáveis pelas ações voltadas ao tema da AUP, outras secretarias também têm trabalhado com a questão. Como exemplos, mencionam-se o Programa Hortas Escolares, da Secretaria Municipal de Educação (SME), atualmente suspenso, e o Projeto Hortas Sociais, da Coordenadoria do Idoso, órgão da Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), ambos voltados para os temas da SAN e da qualidade de vida.

Estas iniciativas, de acordo com os órgãos responsáveis entrevistados, não dialogam entre si ou com o projeto piloto “Plantar, Colher, Empreender”, a evidenciar a fragmentação das ações de AUP, que ainda não conseguiu se estabelecer como uma política municipal, e persiste apenas como tema cujos projetos ocorrem isoladamente.

Considerações finais

Dentro da proposta metodológica do trabalho, discutiu-se a AUP, em seus aspectos teóricos e empíricos, utilizando-se do exemplo da cidade de Fortaleza, com base em duas dimensões: a prática espontânea e a prática institucional conforme se entende, estas duas dimensões (bem como o diálogo entre ambas) são essenciais dentro da perspectiva do desenvolvimento sócio-espacial da AUP, ora proposta.

Em Fortaleza, como em muitas outras cidades, as atividades agrícolas se apresentam como práticas de caráter marginal e informal, geralmente exercidas por famílias de baixa renda, algumas delas compostas por imigrantes rurais, os quais passam a ocupar as periferias e áreas periurbanas da cidade. Embora seja possível encontrar espacialidades agrícolas espalhadas em diversas periferias da cidade, identificou-se concentração em três áreas principais; uma delas é uma região periférica de urbanização consolidada, cujos espaços produtivos apresentam menor porte; e as outras duas, áreas pouco urbanizadas, não parceladas, de caráter periurbano.

Em relação ao desenvolvimento institucional da AUP, consoante se conclui, a construção local da agenda da AUP ainda se encontra em fase bastante incipiente, com ausência de referências à atividade no plano legal e institucional local. Como evidenciado, os principais marcos legais e regulatórios do planejamento urbano (o PDPFor e a LPUOS) praticamente não citam a AUP. Por sua vez, o Plano Fortaleza 2040 reflete o início de uma preocupação mais articulada e multidimensional com o tema, e propõe até mesmo ajustes no PDPFor e na LPUOS para garantir a concretização das suas ações com o devido respaldo legal.

Contudo, a não efetivação destas ações, que deveriam ter sido iniciadas em 2017, bem como a execução do projeto “Plantar, Colher, Empreender”, não previsto no escopo do Plano, sugerem a ineficácia deste. Revela-se, assim, uma situação muito semelhante à do Programa Municipal de AUP de 2009. Este, embora tenha sido um marco legal criado para orientar e regulamentar as ações municipais de AUP, não conseguiu se concretizar em ações efetivas. Seu único fruto foi uma experiência inoperante, que, além de não atingir os objetivos iniciais, ocorreu em desacordo com a lei.

De modo particular, são realizados projetos de AUP sob formatos e enfoques diversos, por meio de diferentes secretarias, a demonstrar a preocupação não articulada e pouco

a demonstrar a preocupação não articulada e pouco multidimensional com o tema. Na prática, as ações de AUP se mantêm no formato assistencialista criticado por Brand e Muñoz (2007), em projetos vinculados a gestões específicas, que não conseguem obter continuidade e que permanecem como ações pontuais, com pouco amparo às atividades existentes.

Como mostra a forte redução (em torno de 50%) dos espaços produtivos de Fortaleza nos últimos dez anos, constatada pelo levantamento feito pela pesquisa, de fato, as iniciativas recentes do Poder Público de promover a atividade por meio dos projetos, programas e planos mencionados, ainda têm sido insuficientes para barrar o avanço do crescimento da cidade sobre os espaços produtivos. Desenha-se, portanto, uma situação bastante parecida com aquela apontada por Coutinho (2010), na qual as iniciativas governamentais não dialogam com a realidade dos espaços produtivos espontâneos. Esta situação acaba contribuindo para reforçar a situação marginal dos produtores, sempre excluídos das iniciativas institucionais.

Assim, apesar de se ter percebido a expressividade das atividades agrícolas em Fortaleza, estas ainda se encontram em situação de instabilidade e insegurança, vulneráveis às dinâmicas urbanas impostas sobre elas. A omissão do Poder Municipal acaba não trazendo respostas ao acirramento da disputa pela terra, principalmente nas áreas periurbanas, onde as práticas agrícolas e os produtores se encontram especialmente vulneráveis à lógica hegemônica de produção do espaço. Portanto, o desenvolvimento sócio-espacial da AUP não apenas não tem sido proporcionado pelas ações governamentais, mas se encontra cada vez mais ameaçado pela não efetivação das políticas públicas.

Nota

1. Optamos por manter o termo “sócio-espacial”, conforme utilizado por Souza (2018), mesmo que este se encontre em desacordo com as normas do Novo Acordo Ortográfico, segundo o qual “socioespacial” seria a forma correta. A escolha do autor pelo termo é uma maneira de expressar que a dimensão social e a espacial possuem o mesmo peso, que não há uma dimensão que se sobreponha ou que qualifique a outra, como no caso de “socioespacial”, em que o aspecto social seria apenas uma qualificação do espacial.

2. Este mapeamento foi realizado utilizando como base as imagens de satélite do município de Fortaleza, disponibilizadas pelo software Google Earth, em 2009 e 2019. O primeiro ano marcou a vigência do Plano Diretor Participativo de Fortaleza e do Programa Municipal de Agricultura Urbana, e o segundo traz a versão mais atualizada desse mapeamento, que coincide com o ano de implantação do Projeto Plantar, Colher, Empreender, projeto piloto do Plano Fortaleza 2040. Para esta análise, o trabalho se deteve a mapear a AUP ligada apenas à produção agrícola, não considerando outras atividades como comercialização, distribuição e beneficiamento. Além de mapear os espaços produtivos, foram levantadas algumas informações referentes a eles, relativas principalmente à morfologia das áreas onde esses espaços produtivos estavam inseridos.

3. Fortaleza é dividida em sete Secretarias Executivas Regionais (SER), também chamadas de Regionais: SER I, II, III, IV, V, VI e SERCEFOP. Esta última corresponde ao centro da cidade. Mencionadas Regionais apresentam especificidades e diferenças socioeconômicas pormenorizadas na dissertação cuja pesquisa deu origem a este texto, defendida em 2020 no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC). (MARQUES, 2020).

4. Estabelecimento Agropecuário (EA) é a unidade básica de análise e de levantamento de dados utilizada pelo IBGE na realização do Censo Agropecuário (2017), e consiste em uma unidade de produção dedicada às atividades agropecuárias. Entretanto, este recorte utilizado pelo IBGE para definir os EA não coincide, necessariamente, com o recorte do mapeamento da AUP desenvolvido pela pesquisa. Mas como estes dados oficiais refletem a situação agropecuária do município, considerou-se interessante trazer estas informações para a pesquisa, a título de contextualização e complementação.

5. O PRONAF é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Criado em 1995, teve como objetivo fortalecer iniciativas familiares por meio da oferta de crédito aos produtores.

6. O NEPAU é o Núcleo de Ensino e Pesquisa em Agricultura Urbana, grupo vinculado ao Curso de Agronomia da Universidade Federal do Ceará (UFC), coordenado pelo professor Antônio Marcos Esmeraldo Bezerra. O objetivo do NEPAU é capacitar indivíduos e grupos interessados pela temática da Agricultura Urbana e suas ações se dão, principalmente, por meio da realização de cursos e oficinas e da promoção de eventos. O NEPAU também desenvolve

O desenvolvimento sócio-espacial da agricultura urbana e periurbana (AUP) na cidade de Fortaleza, Ceará: análise das ações institucionais locais

Gabriela de Azevedo Marques · Iara Rafaela Gomes

pesquisas acadêmicas de interesse dentro da temática, configurando-se como espaço de experimentações técnicas e tecnológicas.

7. O uso urbo-agrário é uma das categorias de uso do solo urbano previstas pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de Fortaleza, dentro da qual se inserem atividades agropecuárias, extração de minerais, extração vegetal e pesca e aquicultura. Esta classificação não inclui as atividades de bovinocultura, equinocultura, ovinocultura, suinocultura, caprinocultura ou a criação de outros animais da pecuária, consideradas inadequadas em áreas urbanas, de acordo com a Lei Municipal 8.966/2005.

Este trabalho foi resultado de uma pesquisa de mestrado, financiada pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP) entre os meses de julho de 2018 e agosto de 2020 (no total de 25 meses de financiamento).

Referências

BRAND, P.; MUÑOZ, E. Cultivando Ciudadanos: Agricultura Urbana desde una perspectiva política. **Cadernos IPPUR**. Rio de Janeiro, a. 21, n. 1, p. 47–70, jan./jul. 2007.

CEARAH PERIFERIA. **Agronomia urbana na Região Metropolitana de Fortaleza**: inventário de práticas populares e projetos. Fortaleza, 1997.

COSTA, M. C. L. Urbanização da sociedade cearense. In: DAMIANI, A. L.; CARLOS, A. F. A.; SEABRA, O. C. L. (Org.). **O espaço no fim do século: a nova raridade**. 2. ed. São Paulo: Contexto, p. 100–117, 2001.

COUTINHO, M. N. **Agricultura Urbana**: Práticas populares e sua inserção em políticas públicas. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

ERNWEIN, M. Urban agriculture and the neoliberalisation of what? **Acme**, [s.l.], v. 16, n. 2, p. 249–275, jul. 2017.

FORTALEZA. **Lei nº 9.448, de 28 de janeiro de 2009**. Institui o Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, 2009a.

FORTALEZA. **Lei complementar nº 062, de 02 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, 2009b.

FORTALEZA. **Desenvolvimento humano por bairro em Fortaleza**. Fortaleza: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, 2015.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. **Plano Fortaleza 2040**: Dinamização inclusiva e produtiva (Volume 7). Fortaleza: IPLANFOR, 2016.

FORTALEZA. **Lei complementar nº 236, de 11 de agosto de 2017**. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Fortaleza, 2017.

FRANÇA, C. **Estudo Agricultura Urbana e Periurbana – Vol. II**:

Levantamento de dados e experiências no município de Fortaleza. Fortaleza: IPLANFOR, 2015.

GOMES, A. C. A. **Potencialidade da agricultura urbana na recuperação das áreas de risco à inundação do baixo curso do Rio Coaçu**: o caso da comunidade São Miguel do Brejo, Fortaleza, CE, Brasil. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010. **Censo Demográfico**. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário**. 2017.

LOVO, I. C.; NUÑEZ, T. **Sistematizar e analisar a implementação da Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana promovida pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil com foco em regiões metropolitanas durante o período 2004-2009**. Brasília: MDS, 2011.

MARQUES, G. A. **O desenvolvimento sócio-espacial da Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) na cidade de Fortaleza**: entre a prática popular e o planejamento urbano. Dissertação (Mestrado em Geografia). Centro de Ciências, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2020.

MOUGEOT, L. J. A. **Cultivando mejores ciudades**: agricultura urbana para el desarrollo sostenible. Ottawa: IRDC, 2006.

ONU-HABITAT. **Urbanization and Development**: emerging futures. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2016.

PEQUENO, R. Estrutura intraurbana socioocupacional e condição desigual de moradia na Região Metropolitana de Fortaleza. In: COSTA, M. C. L.; DANTAS, E. W. C. (Org.). **Vulnerabilidade socioambiental na Região Metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, 2009. p. 55–98.

RODRIGUES, A. S. **Ruralidades na periferia oeste de Fortaleza**: paisagens, lugares e práticas rurais no cotidiano da metrópole.

Dissertação (Mestrado em Geografia). Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2012.

ROSA, P. P. V. Políticas públicas em Agricultura Urbana e Periurbana no Brasil. **Revista Geográfica de América Central**. Heredia, v.2, p. 1-17, jul./dez. 2011.

ROSTICHELLI, M. **Entre a Terra e o Asfalto**: a Região Metropolitana de São Paulo no contexto da Agricultura Urbana. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

SANTANDREU, A.; LOVO, I. C. **Panorama da agricultura urbana e peri-urbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção**. Belo Horizonte: MDS, 2007.

SANTOS, N. D.; LOCATEL, C. D.; BRASIL, L. K. Proposta metodológica para os estudos e pesquisas em Agricultura Urbana e Periurbana: contribuição científica para as políticas públicas. In: ENCONTRO LATINOAMERICANO DE AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA, 4. **Anais...**, Florianópolis, 2019. p. 601-618.

SANTOS, N. D.; LOCATEL, C. D. Políticas Públicas, Mercados Institucionais e Agricultura Urbana e Periurbana na Região Metropolitana de Natal. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 8. Curitiba, 2017. **Anais...**, Curitiba, 2017. p. 69-80.


SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 4.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018.

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

Contribuições das autoras

Todas as autoras ofereceram substanciais contribuições científicas e intelectuais ao estudo. As tarefas de concepção e design do estudo, preparação e redação do manuscrito, bem como revisão crítica foram desenvolvidas em grupo. A primeira autora Gabriela de Azevedo Marques ficou especialmente responsável pelo desenvolvimento teórico-conceitual, bem como por parte relevante da aquisição de dados e suas interpretações e análise. O segundo autor Lara Rafaela Gomes, pela aquisição complementar de dados e suas interpretações e análise. Ambas se responsabilizam pelos procedimentos técnicos e tradução do artigo.

Gabriela de Azevedo Marques – possui bacharelado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará e mestrado em Geografia pela Universidade Federal do Ceará. Atualmente é bolsista de Extensão Tecnológica na Escola de Saúde Pública do Ceará, além de compor o corpo técnico da ONG Taramela – Assessoria Técnica em Arquitetura e Cidade.

 <https://orcid.org/0000-0003-1064-8452>

Lara Rafaela Gomes - Licenciada e bacharela em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará. Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-graduação em Geografia - PropGeo-UECE e doutora em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará. Atualmente é Professora Adjunta do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará.

 <https://orcid.org/0000-0003-3459-580X>

Recebido para publicação em 17 de fevereiro de 2021

Aceito para publicação em 29 de abril de 2021

Publicado em 7 de junho de 2021