

---

# A OCUPAÇÃO DE VAZIOS URBANOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGRICULTURA URBANA E PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR

## THE OCCUPATION OF URBAN VOIDS FOR THE IMPLEMENTATION OF URBAN AGRICULTURE AND THE PROMOTION OF FOOD SECURITY

Miguel Etinger de Araujo Junior\*

Bianca Chbane Conti\*\*

Ariella Kely Besing Motter\*\*\*

### RESUMO

O presente trabalho discute a agricultura urbana e periurbana como instrumento para a promoção da segurança alimentar e das cidades sustentáveis. Parte-se da constatação de que a insegurança alimentar persiste entre as populações mais vulneráveis, enquanto o crescimento desordenado das cidades gera vazios urbanos e revela a insuficiência da atuação estatal na regulação do uso do solo. Diante disso, questiona-se de que forma a agricultura urbana e periurbana pode contribuir para combater a insegurança alimentar e efetivar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Defende-se a necessidade de incorporar essa pauta ao planejamento urbano e à revisão dos instrumentos legais que regulam a ocupação do solo, de modo a viabilizar a produção e comercialização de alimentos em áreas urbanas. A pesquisa adota o método dedutivo, com abordagem qualitativa, fundamentando-se em revisão bibliográfica, estudos descritivos e análise da legislação vigente.

1

**Palavras-chave:** segurança alimentar; agricultura urbana; vazios urbanos; legislação do solo urbano.

### ABSTRACT

This paper discusses urban and peri-urban agriculture as a tool to promote food security and sustainable cities. It is based on the observation that food insecurity persists among the most vulnerable populations, while the uncontrolled growth of cities generates urban voids and exposes the insufficient role of the State in regulating land use. In this context, the study questions how urban and peri-urban agriculture can contribute to tackling food insecurity and fulfilling the social functions of the city and urban property. The research highlights the need to incorporate this agenda into urban planning and to revise legal instruments that regulate land occupation, enabling food production and commercialization within urban

---

\* Doutor em Direito da Cidade pela UERJ, Professor permanente do Programa de Mestrado em Direito Negocial e da Graduação em Direito da UEL - Universidade Estadual de Londrina/PR. Advogado. E-mail: Miguel@uel.br.

\*\* Aluna Regular do Mestrado em Direito Negocial da UEL – Universidade Estadual de Londrina. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina e advogada. E-mail: biancachbane7@gmail.com

\*\*\* Aluna Regular do Doutorado em Direito Negocial da UEL – Universidade Estadual de Londrina. Mestre por este mesmo Programa de Pós-Graduação (2021). Bacharel em Direito por esta mesma Instituição (2019). Assessora especial na Procuradoria Jurídica da UEL. Advogada. Email: ariellabesing@gmail.com



---

spaces. The study adopts the deductive method with a qualitative approach, based on a literature review, descriptive studies, and analysis of current legislation.

**Keywords:** food security; urban agriculture; urban voids; urban land legislation.

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa teve como objetivo discutir a agricultura urbana e periurbana, a fim de compreender de que forma ela pode representar uma ferramenta no combate à insegurança alimentar e na busca pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Neste sentido, destaca-se que a segurança alimentar existe quando há acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente e, por outro lado, a insegurança alimentar representa a ausência de acesso regular e permanente à tais alimentos.

A importância de se pesquisar tal temática parte da observação do fato de que o poder público tem o dever de garantir o direito humano à alimentação e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

No entanto, o que se observa é que a insegurança alimentar continua atingindo as parcelas mais vulneráveis da população. Ainda, percebe-se que tal problemática é agravada com a intensificação da produção de vazios urbanos decorrentes do crescimento desordenado das cidades e da fraca e/ou inexistente intervenção do poder público nas dinâmicas capitalistas que envolvem o uso do solo urbano brasileiro.

A partir deste cenário, ao se refletir sobre as estratégias de combate à insegurança alimentar e à produção de vazios urbanos, propõe-se o desenvolvimento e aprimoramento dos programas de agricultura urbana e periurbana.

Para compreender a temática, a presente pesquisa se desenvolverá a partir do método dedutivo e será dividida em três partes. Na primeira delas pretende-se trazer as principais considerações sobre o direito humano à alimentação, bem como analisar os dados e características a respeito da insegurança alimentar no Brasil.

Na segunda parte da pesquisa, pretende-se tratar dos aspectos relacionados à agricultura urbana, de forma a se compreender como que tal temática se relaciona com a promoção da segurança alimentar.

E, por fim, na terceira parte, busca-se fazer uma análise sobre a relação entre a produção



---

dos vazios urbanos e o agravamento da insegurança alimentar, bem como discorrer sobre a necessidade de o planejamento urbano viabilizar a produção e comercialização de alimentos nos espaços urbanos e fortalecer a agenda da agricultura urbana e periurbana.

## **1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E A INSEGURANÇA ALIMENTAR**

Sabe-se que o acesso à alimentação, além de ser necessário para a saúde e para o desenvolvimento humano, é uma das principais premissas para que seja assegurada uma vida digna aos seres humanos.

Cumprе ressaltar que, embora a garantia da alimentação seja um pressuposto para a realização de outros direitos, o direito à alimentação foi positivado no ordenamento jurídico brasileiro após muito tempo de luta e mobilização.

Isto porque, no cenário internacional, em que pese o direito à alimentação tenha sido considerado um direito humano através da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, em 1948, foi apenas com a elaboração do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, elaborado em 1966, que os Estados aderentes ficaram obrigados a adotar uma agenda voltada para a garantia da alimentação ao seu povo (Maniglia, 2009, p. 130).

Destaca-se que o referido pacto não foi imediatamente ratificado pelo Brasil.

No âmbito nacional, na década de 1980 já se debatia o conceito de segurança alimentar e nutricional, conceito este que serviu como fundamento para a formulação da proposta do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1985. Tal Plano, que não chegou a ser implementado, atribuía ao termo segurança alimentar a ideia de garantia das necessidades alimentares da população e da autossuficiência na produção de alimentos (IPEA, 2008, p. 233).

Posteriormente, após a Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição realizada em 1986, a segurança alimentar passou a ser entendida como:

A garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna (1a CNSA apud Macedo *et al.*, 2009, p. 35).

Neste contexto, cumpre destacar que, em 1992, o Brasil ratificou o PIDESC -



---

promulgado por meio do Decreto n° 591/1992 – se tornando obrigatória, portanto, a garantia do acesso à alimentação para toda a população brasileira (Brasil, 1992).

E, foi somente através da Emenda Constitucional n° 64/2010, que o direito à alimentação foi incluído no rol de Direitos Sociais do artigo 6° da Constituição Federal.

Sem a pretensão de esgotar o trajeto histórico acerca do reconhecimento do direito humano à alimentação e do desenvolvimento da ideia de segurança alimentar, fato é que o Estado brasileiro tem a obrigação de tomar as medidas cabíveis para garantir o direito à alimentação adequada e a segurança alimentar.

Foi neste sentido, inclusive, que foi sancionada a Lei n° 11.346/2006, responsável por criar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada, sendo que o entendimento sobre tal direito está disposto em seu artigo 2°, da seguinte forma:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população (Brasil, 2006).

4

Ainda, a lei em comento reproduz a definição de segurança alimentar que foi pensada durante o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, realizado em 2003, e apresentada da seguinte forma:

Segurança alimentar e nutricional é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (Brasil, 2006).

Observa-se que a lei em comento prevê a necessidade de o poder público garantir tanto a disponibilidade de alimentos quanto as devidas condições de acesso da população a eles.

Além disso, a referida lei acrescenta à ideia de segurança alimentar a necessidade de se garantir também a realização de práticas alimentares sustentáveis, tanto no âmbito social e econômico, quanto no ambiental, de forma a se produzir alimentos saudáveis, sem degradar o meio ambiente e preservando a cultura local.

Assim, a legislação supracitada buscou conectar as duas dimensões principais, quais sejam, “a disponibilidade de alimentos e a qualidade desses bens, sem diferenciar a



disponibilidade física da qualidade dos alimentos em termos da inocuidade do seu consumo” (Leão; Maluf, 2012, p. 47).

Acontece que, apesar de ser obrigação do Estado garantir a segurança alimentar, grande parte da população brasileira ainda possui dificuldade de obter alimentos em quantidade e qualidade suficiente e de forma permanente.

Conforme dados do relatório feito pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAN, 2022, p. 36), apenas 41,3% da população brasileira possui segurança alimentar. Ou seja, mais da metade da população vive em algum nível de insegurança alimentar.

A insegurança alimentar está presente quando não se tem acesso regular e/ou permanente aos alimentos, e ela pode ocorrer em três níveis diferentes, quais sejam: leve, quando é incerto o acesso a alimentos no futuro e/ou quando já não se tem mais alimentação de qualidade; moderada, quando é necessário reduzir a quantidade de alimentos; e grave, quando há privação severa no consumo (IBGE, 2020, p. 22).

**Quadro 1 – Níveis de Insegurança alimentar**

Situação de segurança alimentar	Descrição
Segurança alimentar	A família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.
Insegurança alimentar leve	Preocupação ou incerteza quanto acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.
Insegurança alimentar moderada	Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos.
Insegurança alimentar grave	Redução quantitativa de alimentos também entre as crianças, ou seja, ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo as crianças. Nessa situação, a fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio.

Fonte: IBGE (2020)

Neste sentido, é possível afirmar que, entre 2021 e 2022, dentre os 58,7% que vivem em insegurança alimentar, 28% deles estão em insegurança alimentar leve, enquanto que 30,7% já sofrem com a insegurança moderada ou grave (PENSSAN, 2022, p. 36).

A referida pesquisa demonstra a gravidade do problema ao demonstrar que são 125,2 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar, e mais de 33 milhões em situação de



---

fome, ou insegurança grave.

Ademais, a pesquisa em comento também aponta que a situação de insegurança alimentar era muito mais preocupante nas regiões Norte e Nordeste do que nas demais regiões, bem como deixou claro que o acesso das famílias aos alimentos se reduzia nos domicílios que eram chefiados por mulheres (PENSSAN, 2022, p. 50).

Tal cenário evidencia que o acesso à alimentação de qualidade está diretamente relacionado à renda e às condições financeiras da população.

Isto fica claro quando se observa que o Norte e o Nordeste, que possuem o maior percentual de famílias em situação de fome no Brasil, “são as regiões que concentram o segmento de menor renda do país” (PENSSAN, 2022, p. 38).

E, o fato de ser maior o percentual de domicílios em situação de insegurança alimentar nas famílias chefiadas por mulheres pode estar diretamente relacionado à desigualdade de gênero e à tendência de mulheres possuírem menor poder aquisitivo e/ou dificuldade para aderir ao mercado de trabalho.

Dessa forma, pode-se compreender que a fome e a insegurança alimentar, em todos os seus níveis, não está relacionada à oferta de alimentos, mas está diretamente ligada à pobreza, vez que o acesso aos alimentos – principalmente alimentos de qualidade – depende da renda e do poder de compra da população.

Conseqüentemente, o aumento do preço do alimento pode gerar a intensificação da insegurança alimentar, vez que a população em situação de vulnerabilidade gasta uma parcela maior de sua renda com alimentação (Fao, 2023, p. 35).

Portanto, ao se pensar em estratégias de combate à insegurança alimentar, é fundamental direcionar a atenção para a garantia conjunta de outros direitos, como à habitação, serviços de saúde e saneamento e, principalmente, à redistribuição de renda, sendo que, para tanto, o Estado deve implementar iniciativas eficazes e capazes de promover a segurança alimentar, facilitando a distribuição dos alimentos a preços acessíveis.

Neste sentido, pretende-se analisar, a seguir, algumas iniciativas que implementaram a agricultura urbana, a fim de compreender se tais ações realmente representam um potencial de enfrentamento da insegurança alimentar.



---

## 2 A AGRICULTURA URBANA COMO FERRAMENTA NO COMBATE À INSEGURANÇA ALIMENTAR

Inicialmente, destaca-se que a agricultura urbana é o “conjunto de atividades agrícolas localizadas no interior das áreas urbanas ou nas regiões periurbanas que contemplam as etapas de cultivo, processamento e distribuição de uma diversidade de produtos alimentícios” (PNUMA, 2022, p. 8).

Ou seja, trata-se de aproveitar os recursos locais para produzir alimentos de consumo próprio da comunidade ou voltados para à doação e comercialização, sendo que esta produção pode se dar através de diversos projetos, como a partir da construção de hortas comunitárias.

Além da horta comunitária ser capaz de despertar o senso de coletividade, promover lazer e interação comunitária, ela possui papel fundamental na promoção da saúde e no desenvolvimento de autonomia e soberania alimentar, vez que pode gerar o aumento da disponibilidade de alimentos de qualidade e facilitar o acesso à tais alimentos em preço acessível.

Ainda, a agricultura urbana, quando alinhada às práticas agroecológicas, pode influenciar positivamente nas práticas alimentares da comunidade na medida em que viabiliza o acesso à alimentos livres de agrotóxicos e aditivos químicos, bem como permite o consumo de grupos alimentares e com variedade de alimentos que correspondem à cultura local (Santos; Machado, 2019, p. 6).

Isto porque a agroecologia, seja enquanto corrente doutrinária ou movimento social, reflete na busca pela desvinculação da produção de alimentos no modelo químico-dependente oriundo da Revolução Verde<sup>1</sup>. Neste cenário, ao propor modelos de cultivo pautados nos valores da diversidade biológica e social, autossuficiência e empoderamento local, materializa uma nova visão sobre a relação do ser humano com os ecossistemas e o atendimento das demandas alimentares locais (Guterres, 2006)

Dessa forma, se observa que a agricultura urbana nos moldes supracitados representa o fornecimento dos meios necessários para a garantia do acesso à alimentos de qualidade, vez que conecta a população aos espaços coletivos para a produção de alimentos de autoconsumo -

---

<sup>1</sup> De uma maneira geral, refere-se ao período de transição vivenciado nas décadas de 60 e 70, com a inserção de um modelo agrícola pautada na utilização de produtos agrotóxicos, fertilizantes químicos e sementes transgênicas no campo (Packer, 2012).



---

ou seja, viabiliza o acesso à terra para plantio - e/ou gera renda a partir da comercialização dos alimentos ali produzidos.

E, considerando a dificuldade de se obter terra para plantio, principalmente no que diz respeito à população urbana e periurbana, tais programas de incentivo à agricultura urbana representam importante ferramenta na promoção da segurança alimentar.

Conseqüentemente, a agricultura urbana faz com que a comunidade tenha acesso à alimentação de forma regular e permanente, como bem ressaltado por Santos e Machado (2019, p. 9):

A horta comunitária vem cumprindo o seu papel de abastecimento do bairro por meio da agricultura urbana, favorecendo a disponibilidade e o acesso a alimentos saudáveis conforme preconiza a LOSAN no art. 4º: “a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização”.

Percebe-se que a segurança alimentar e o direito humano à alimentação, além de exigirem o acesso regular à variedade de alimentos, também preveem a necessidade de se promover práticas alimentares sustentáveis e produção de alimentos saudáveis – livre de agrotóxicos – e, conforme se observa do exposto até o momento, as práticas da agricultura urbana estão alinhadas com todas essas exigências.

8

Cumprir destacar, ainda, que, para além do combate à fome – previsto na ODS 2 da Agenda 2030 - as práticas de agricultura urbana também estão integradas com os demais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Isto pois, a ODS 1 prevê a erradicação da pobreza, e a agricultura urbana representa uma estratégia para geração de emprego e renda, além de viabilizar a produção de alimentos para autoconsumo. A ODS 4 determina a busca pela educação de qualidade e, no mesmo sentido, a agricultura urbana promove o conhecimento relacionado à terra, plantio e ciclos da natureza (PNUMA, 2022, p. 7).

Além disso, as práticas da agricultura urbana ainda estão interligadas à ODS 8, que busca o trabalho decente e crescimento econômico; ODS 11, voltada para a promoção de cidades e comunidades sustentáveis; ODS 12, que trata da produção e consumo sustentáveis; e a ODS 13, na busca por ação contra a mudança global do clima. (PNUMA, 2022, p. 7).

Acontece que existem diversos desafios que dificultam a implementação de projetos voltados para a construção e manutenção de hortas comunitárias, que passam pela dificuldade do acesso à terra no espaço urbano e pela ausência de interesse do poder público na elaboração



---

de uma agenda voltada para estimular ações e políticas públicas destinadas ao fortalecimento da agricultura urbana.

Assim, para que a agricultura urbana seja capaz de se tornar uma ferramenta efetiva na promoção da segurança alimentar, considera-se essencial, em primeiro lugar, a institucionalização da agricultura urbana e periurbana, através da elaboração de legislações municipais e da adoção de agendas municipais voltadas para a temática.

Em seguida, entende-se como necessária a realização da etapa de diagnóstico e planejamento - voltada para a definição do modelo de gestão a ser utilizado e dos instrumentos de políticas públicas a serem mobilizados. Esta etapa contemplaria a coleta e organização dos dados capazes de demonstrar as características do município, identificando, assim, a população e os bairros em insegurança alimentar, bem como as áreas propícias para a instalação dos projetos (PNUMA, 2022, p. 36).

Em que pese a pauta da agricultura urbana e periurbana não tenha destinação mínima estabelecida por lei, é fundamental a alocação de orçamento público para o fortalecimento das ações, bem como a previsão de tais atividades no Plano Diretor. Além disso, considera-se como essencial a realização de uma governança, através da “criação de espaços de administração que reúnam diferentes áreas da gestão pública e de outros atores que interagem com a agenda da agricultura urbana e periurbana” (PNUMA, 2022, p. 38).

Por fim, para a sua efetividade, o projeto de implementação da agricultura urbana deve conter a etapa de monitoramento e avaliação, com a finalidade de verificar os resultados da ação e compreender viabilidade da continuidade e multiplicação das iniciativas (PNUMA, 2022, p. 40).

Dessa forma, entende-se que, para que a agricultura urbana e periurbana represente uma ferramenta para a promoção da segurança alimentar, é necessário que os municípios adotem agendas voltadas para a sua realização, e - para os municípios que já iniciaram programas voltados para a agricultura urbana – é ideal verificar se tais programas estão sendo realizados de forma efetiva.

Em alguns lugares do Brasil já é possível observar algumas iniciativas que implementaram ou, ao menos, iniciaram projetos de agricultura urbana, voltados para a garantia da segurança alimentar. Assim, sem a pretensão de esgotar a temática, mas buscando apenas analisar os impactos e os desafios comuns às iniciativas de programas de agricultura urbana, passa-se a citar algumas dessas experiências, como, por exemplo, o caso de Londrina (PR).



---

A cidade paranaense supracitada abriga o Agriurbana, um programa municipal, que segue as diretrizes da Política Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana, instituída pela Lei Municipal nº 12.620/2017 (Londrina, 2017).

De acordo com um relatório publicado pela Diretoria de Abastecimento – SMAA, o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana possui atualmente 22 hortas comunitárias implantadas, sem contar as hortas escolares (SMAA, 2021).

Através deste programa, que pode ser realizado em área pública ou privada, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento realiza o preparo do solo e cercamento da terra para que seja possível a implantação das hortas. Em seguida, a comunidade pode consumir os alimentos produzidos e comercializar ou doar os excedentes para entidades ou pessoas em situação de vulnerabilidade social, sendo que, atualmente, aproximadamente 250 famílias se beneficiam com o referido programa (Gonçalves, 2023).

Iniciativas semelhantes a esta têm sido promovidas em Belém/PA e, como demonstra o estudo realizado pelo Instituto Escolhas (2022), ali a agricultura urbana e periurbana tem o potencial de produzir 19 mil toneladas de legumes e verduras por ano, o que seria suficiente para abastecer 1,7 milhão de pessoas, ou seja, mais que toda a população de Belém – que possui 1,5 milhão (Instituto Escolhas, 2022, p. 5).

Em que pese se tratar de uma iniciativa capaz de aumentar a disponibilidade de alimentos e facilitar o acesso à eles, o estudo demonstrou que os principais desafios da agricultura urbana e periurbana de Belém consistem na baixa regularização, elevado custo logístico e baixo acesso a assistência técnica e crédito (Instituto Escolhas, 2022, p. 6).

Com a intenção de regularizar tais programas, em julho de 2023 foi sancionada a Lei nº 9.916/2023, que instituiu a Política Municipal de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana de Belém.

Outro exemplo de aplicação da agricultura urbana é o Programa Hortas Cariocas implementado no Rio de Janeiro/RJ. Somente no primeiro semestre de 2022, as hortas produziram cerca de 35 toneladas de alimentos, que foram divididas entre comercialização e doação (Instituto Escolhas, 2022, p. 54).

Observa-se que muitas são as iniciativas que buscam garantir a segurança alimentar através de programas de agricultura urbana e se percebe que, apesar de serem recentes, tem aumentado a quantidade de legislações abordando e apoiando a temática.

Além disso, também se verifica que a agricultura urbana alivia o problema da



---

insegurança alimentar na medida em que aumenta a disponibilidade de alimentos, reduz os custos dos alimentos e, por consequência, amplia as condições de acesso à alimentação adequada e saudável.

No entanto, é possível verificar que a maioria das experiências compartilham de desafios semelhantes, tais como “a dificuldade de acesso e de vínculo formal com a terra, os altos custos dos impostos e de obtenção de água de qualidade a custos acessíveis” ou então a “incerteza institucional e legal em que as áreas se encontram” (Kuhn; Rorato; Mello; Falcão, 2023, p. 16).

Sendo assim, é importante analisar alguns aspectos relacionados à utilização dos espaços urbanos para se compreender as razões pelas quais esses desafios existem, o que se pretende fazer no capítulo a seguir.

### **3 A UTILIZAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS E O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

Além de promover a segurança alimentar, a agricultura urbana também exerce papel fundamental na busca pelo cumprimento da função social da propriedade e na efetivação do direito a cidades sustentáveis.

11

Isto porque, com o crescimento desordenado das cidades e a fraca e/ou inexistente intervenção do poder público nas dinâmicas capitalistas que envolvem o uso do solo urbano brasileiro, tem se intensificado a produção de vazios urbanos.

Conforme entendimento de Paul Singer (1982, p. 15), o espaço urbano é “socialmente produzido e se põe a serviço da acumulação de capital”, o que fica evidente quando se observa os padrões de ocupação do solo baseados nas práticas de investimento – a chamada especulação imobiliária.

Cumprir destacar que a especulação imobiliária pode ser caracterizada pela produção de vazios e de áreas que ficam subutilizadas ou inutilizadas durante certo período, aguardando mudanças na estrutura urbana que ainda estão por acontecer e que podem gerar maiores lucros no futuro (Singer, 1982, p. 23).

Nesta perspectiva, a cidade é vista como mercadoria, de forma que a exploração da terra urbana é feita de acordo com seu valor de troca. Nas palavras de Erminia Maricato (2015, p. 23), “se lembrarmos que a terra urbana, ou um pedaço de cidade, constitui sempre uma condição de monopólio [...] estamos diante de uma mercadoria especial que tem o atributo de captar



---

ganhos sob a forma de renda”.

Consequentemente, tal processo gera a manutenção de áreas deterioradas e ociosas, que, no entanto, poderiam estar direcionadas à produção da agricultura urbana e outros projetos voltados para a promoção de direitos sociais.

Se observa que, ainda que oficialmente o uso do solo urbano seja regulamentado por políticas públicas que seguem diretrizes normativas, fato é que a terra urbana é posta a serviço do capital, de forma que poucos espaços públicos se destinam à interesses coletivos, contribuindo, assim para a intensificação da desigualdade social e evidenciando a prejudicialidade da dinâmica capitalista que envolve o uso do solo urbano.

Essa dinâmica se perpetua, inclusive, por meio de instrumentos e conceitos civilistas que favorecem os direitos individuais de propriedade imobiliária - que há séculos vem sendo mercantilizada. Nesse paradigma, se restringe o valor social de uso e se reduz qualquer intervenção do Estado no sentido de gerar um maior equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos (Fernandes, 2006, p. 8).

Ocorre que, tais processos de ocupação do solo urbano contrariam as exigências postas pela Constituição Federal, no que diz respeito ao cumprimento da função social da propriedade, bem como vão em sentido contrário ao determinado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) que, expressamente, buscou evitar a produção dos vazios urbanos destinados à especulação imobiliária:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:  
[...]  
VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...]  
e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização (BRASIL, 2001).

Em contraponto, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) determina a necessidade de se garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como de se efetivar o direito a cidades sustentáveis “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações”, de acordo com seu artigo 2º, I (Brasil, 2001).

Conforme entendimento de Cyria Emelianoff (apud Silva, 2006), a ideia de cidades sustentáveis relaciona-se à pretensão de se alcançar três metas relacionadas à: conservação da



---

identidade coletiva da cidade, sob a perspectiva cultural; garantia da qualidade de vida em todos os lugares; e, redução das desigualdades sociais e degradação ecológicas.

Observa-se que o Estatuto da Cidade pretendeu incentivar processos que impactem diretamente na dinâmica capitalista da terra urbana, com a evidente intenção de gerar a “ocupação de vazios urbanos e distribuição mais justa dos ônus e dos benefícios da urbanização” (Fernandes, 2006, p. 15).

Tais pretensões estão em plena consonância com a ideia de função social da cidade mencionada no artigo 182 da Constituição Federal, que prevê que:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988).

Neste sentido, é importante ressaltar que a função social da cidade pode ser entendida como “uma funcionalização do solo urbano no sentido de a todos servir, de maneira equânime, para que usufruam das utilidades que tornam urbano o solo” (Alfonsin, 2017, p. 1225).

Conforme o entendimento da autora mencionada acima, para que se efetive a função social da cidade, é necessário investir no desenvolvimento de todos os setores que compõem a cidade, tais como o comércio, a habitação, a educação e lazer – dentre outros – para que seja possível satisfazer as demandas coletivas e individuais.

Ou seja, para que se tenha o pleno desenvolvimento das funções da cidade, conforme exigido pelo Estatuto da Cidade, é essencial a intervenção do poder público para o controle do uso do solo, principalmente para que, através da aplicação dos institutos jurídicos e políticos, se tenha a destinação correta de tais áreas.

E, ressalta-se que não faltam instrumentos jurídicos capazes de frear o uso ilegítimo do solo e coletivizar a terra urbana, o que acontece é que são apenas utilizados de acordo com os interesses privados. Nas palavras de Jacques Távora Alfonsin (2006, p. 178), “[...] tais instrumentos são neutralizados, justamente pelos valores que presidem a hermenêutica privatista e patrimonialista, restrita ao Código Civil, e indiferente à Constituição Federal”.

Neste sentido, o controle do uso do solo e o pleno desenvolvimento das funções da cidade só serão efetivados quando o direito de propriedade for retirado do contexto dos direitos individuais e interpretado sob a ótica dos direitos coletivos (FERNANDES, 2006, p. 13).

Vale destacar o ponto de vista de Erminia Maricato (2015, p. 25) sobre o importante



---

papel do Estado na produção do espaço urbano:

É dele o controle do fundo público para investimentos, e cabe a ele, sob a forma de poder local, a regulamentação e o controle sobre o uso e ocupação do solo (seguindo, hipoteticamente, planos e leis aprovados nos parlamentos) É, portanto, o principal intermediador na distribuição de lucros, juros, rendas e salários (direto e indireto), entre outros papéis.

Portanto, ao destinar os espaços urbanos inutilizados para a produção de agricultura urbana e periurbana, para além da promoção de segurança alimentar, é possível impulsionar o desenvolvimento de cidades produtivas, a identidade coletiva da cidade, a garantia da qualidade de vida e a redução de desigualdades sociais.

Consequentemente – ao se combater a produção de vazios urbanos e viabilizar a sua correta destinação - se estará cumprindo com a função social da propriedade e efetivando o direito a cidades sustentáveis.

Para tanto, percebe-se necessária a reinvidicação de planejamento urbano e de revisão dos instrumentos legais e políticos que controlam a ocupação e uso do solo, para que se viabilize a produção e comercialização de alimentos nos espaços urbanos e se fortaleça a agenda da agricultura urbana e periurbana.

14

## CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo discutir a agricultura urbana e periurbana, a fim de compreender de que forma ela pode representar uma ferramenta no combate à insegurança alimentar e na busca do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Tal investigação parte da observação de que, em que pese seja obrigação do Estado garantir a segurança alimentar, grande parte da população brasileira ainda possui dificuldade de obter alimentos em quantidade e qualidade suficiente e/ou de forma permanente.

Cumprе ressaltar que a segurança alimentar existe quando há acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente. No entanto, mesmo sendo o acesso à alimentação um direito fundamental, observou-se que mais da metade da população brasileira vive em algum nível de insegurança alimentar, consistente na ausência de acesso regular e/ou permanente aos alimentos.

Neste sentido, ao se analisar as características da população em situação de insegurança



---

alimentar, foi possível compreender que a fome e a insegurança alimentar, em todos os seus níveis, não está relacionada à oferta de alimentos, mas está diretamente ligada à pobreza, vez que o acesso aos alimentos – principalmente alimentos de qualidade – depende da renda e do poder de compra da população.

A partir dessa constatação, percebeu-se que as estratégias de combate à insegurança alimentar devem incluir a busca pela garantia conjunta de outros direitos, como à habitação, serviços de saúde e saneamento e, principalmente, à redistribuição de renda, de forma que cabe ao Estado implementar iniciativas eficazes e capazes de facilitar a distribuição de alimentos à preços acessíveis.

E, como uma alternativa para facilitar tal distribuição de alimentos, surge a proposta da agricultura urbana e periurbana, que consiste na utilização dos recursos locais para a produção de alimentos de consumo próprio da comunidade e/ou voltados para à doação e comercialização.

Destaca-se que a agricultura urbana e periurbana, que pode se dar através da realização de hortas comunitárias, além de ser capaz de despertar o senso de coletividade, promover lazer e interação comunitária, ainda possui papel fundamental na promoção da saúde e no desenvolvimento de autonomia alimentar, vez que pode gerar o aumento da disponibilidade de alimentos de qualidade e facilitar o acesso à tais alimentos em preço acessível.

Pode-se dizer que a agricultura urbana representa o fornecimento dos meios necessários para a garantia do acesso à alimentos de qualidade, vez que conecta a população aos espaços coletivos para a produção de alimentos de autoconsumo - ou seja, viabiliza o acesso à terra para plantio - e/ou gera renda a partir da comercialização dos alimentos ali produzidos.

E, além de promover a segurança alimentar, tais iniciativas também exercem papel fundamental na busca do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Isto pois, ao destinar os espaços urbanos inutilizados para a produção de agricultura urbana e periurbana, é possível impulsionar o desenvolvimento de cidades produtivas, a identidade coletiva da cidade, a garantia da qualidade de vida e a redução de desigualdades sociais. E, conseqüentemente – ao se combater a produção de vazios urbanos e viabilizar a sua correta destinação - se estará cumprindo com a função social da propriedade e efetivando o direito a cidades sustentáveis.

Portanto, foi possível concluir que, para que os programas de agricultura urbana e



---

periurbana representem uma ferramenta efetiva na promoção da segurança alimentar e na busca do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, é essencial que os municípios viabilizem orçamento público e adotem agendas voltadas para a sua realização.

Ainda, tal pauta deve ser incluída no planejamento urbano e na revisão dos instrumentos legais e políticos que controlam a ocupação e uso do solo, para que se viabilize a produção e comercialização de alimentos nos espaços urbanos e se fortaleça os programas da agricultura urbana e periurbana.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Jacques Távora. “Do “diga que eu não estou” à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil”. *In*: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (orgs.) **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 165-191.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. “Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana – HABITAT III”. **Revista de Direito da Cidade**, v. 09, n. 3, 2017, p. 1214-1246.

BELÉM. **Lei nº 9.916, de 24 de julho de 2023**. Institui a Política Municipal de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana de Belém, e dá outras providências. Belém, PA: Diário Oficial, 2023. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pa/b/belem/lei-ordinaria/2023/992/9916/lei-ordinaria-n-9916-2023-institui-a-politica-municipal-de-apoio-a-agricultura-urbana-e-periurbana-de-belem-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 01 fev. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.346 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação



---

adequada e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 03 jul. 2023.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP e OMS. 2023. **O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo**, 2023. Urbanização, transformação dos sistemas agroalimentares e alimentação saudável no continuum rural-urbano. Roma, FAO. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cc3017en>. Acesso em: 17 jul. 2023.

FERNANDES, Edésio. “A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil”. In ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (orgs.) **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 03-23.

FERNANDES, Edésio. “Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil”. In FERNANDES, Edésio. **Questões anteriores ao direito urbanístico**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006, 35-75.

GONÇALVES, Juliana. **Hortas Comunitárias oferecem alimentos saudáveis e com baixo custo**. Blog.Londrina, 04 out. 2023. Disponível em: <https://blog.londrina.pr.gov.br/?p=165273>. Acesso em: 01 fev. 2024.

GUTERRES, Ivani. **Agroecologia militante: contribuições de Enio Guterres**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101749.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2023.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Os desafios e o potencial da agricultura urbana e periurbana em Belém**. São Paulo: [s.n.], 2022. Disponível em: <https://escolhas.org/wp-content/uploads/2023/03/Relatorio-Tecnico-Parte-II-Agricultura-Urbana.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Políticas Públicas de Agricultura Urbana**. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://100politicas.escolhas.org/wp-content/uploads/2022/10/Relatorio-Tecnico-Plataforma-PPAU.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2024.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília: Ipea, v. 1, n. 17, 2008.

KUHN, E. A.; RORATO, Geisa Zanini ; Mello, B. ; CRISTOFOLI, C. F. Panorama das leis de agricultura urbana no Brasil: relações com o planejamento urbano. **Ambiente & Sociedade**, v. 26, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0015r2vu2023L3AO>. Acesso em: 24 jan. 2024.

LEÃO, Marília Mendonça; MALUF, Renato S. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira**. Brasília: Abrandh, 2012. Disponível em: <https://raisco.files.wordpress.com/2015/02/a-construc3a7c3a3o-social-de-um->



---

sistema-adrandh.pdf. Acesso em: 28 jun. 2023.

LONDRINA. **Lei nº 12.620, de 13 de dezembro de 2017**. Institui a Política Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (PMAUP) e cria o Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana (AgriUrbana), e dá outras providências. Londrina, PR: Diário Oficial, 2017. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/pr/l/londrina/lei-ordinaria/2017/1262/12620/lei-ordinaria-n-12620-2017-institui-a-politica-municipal-de-agricultura-urbana-e-periurbana-pmaup-e-cria-o-programa-municipal-de-agricultura-urbana-e-periurbana-agriurbana-e-da-out>. Acesso em: 21 fev. 2024.

MACEDO, Dione Chaves de et al. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Revista simbio-logias**, v. 12, n. 1, 2009.

MANIGLIA, Elisabete. **As interfaces do direito agrário e dos direitos humanos e a segurança alimentar**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em:

<https://www.bibliotecaagptea.org.br/administracao/legislacao/livros/AS%20INTERFACES%20DO%20DIREITO%20AGRARIO%20E%20DOS%20DIREITOS%20HUMANOS%20E%20A%20SEGURANCA%20ALIMENTAR.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2023.

MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

PACKER, Larissa Ambrosano. **Biodiversidade como bem comum: Direito dos Agricultores, Agricultoras, Povos e Comunidades Tradicionais**. Bauru: M.5 Gráfica e Editora LTDA, 2012. 18

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque, 1966. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf). Acesso em: 17 jul. 2023.

PENSSAN - Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil: II VIGISAN**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert/ Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/#elementor-action%3Aaction%3Dpopup%3Aopen%26settings%3DeyJpZCI6IjE2NzMiLCJ0b2dnbGUiOmZhbHNlfQ%3D%3D.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2023.

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente; FGV, Centro de Estudos em Sustentabilidade. **Agendas municipais de agricultura urbana e periurbana: um guia para inserir a agricultura nos processos de planejamento urbano**. São Paulo: UN Environment, 2022. Disponível em: [https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u641/fgvces\\_-\\_agendas\\_municipais\\_de\\_agricultura\\_urbana\\_e\\_periurbana.pdf](https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u641/fgvces_-_agendas_municipais_de_agricultura_urbana_e_periurbana.pdf). Acesso em: 08 jul. 2023.

SANTOS, M. dos; MACHADO, M. C. M. Agricultura Urbana e Periurbana: segurança alimentar e nutricional, comportamento alimentar e transformações sociais em uma horta comunitária. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 27, p. e020010, 2019. DOI: 10.20396/san.v27i0.8650689. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8650689>. Acesso em: 21 jul. 2023.



---

SILVA, José Antônio Tietzmann e. “As perspectivas das cidades sustentáveis: entre teoria e prática”. In BENJAMIN, Antônio Herman V.; MILARÉ, Édis. (Coords.) **Revista de direito ambiental**. N. 43, ano 11. São Paulo: Editora RT., julho-setembro 2006, p. 133-176.

SINGER, Paul. “O uso do solo urbano na economia capitalista”. In: MARICATO, Ermínio, org. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Alfa-Omega. 1982.

SMAA - Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento. **Manual do Participante**. Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana. Londrina: Prefeitura de Londrina, 2021. Disponível em: <https://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-agricultura/agriurbana/42079-manual-do-participante-agriurbana-2021/file>. Acesso em: 01 fev. de 2024.

