

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Instituto de Geociências**  
**Programa de Pós-Graduação em Geografia**

Ana Carla Sena de Assis e Rocha

**SEMEANDO CIDADES JUSTAS: a agroecologia urbana no diálogo entre o  
direito à cidade e o direito à alimentação**

Belo Horizonte  
2024

Ana Carla Sena de Assis e Rocha

**SEMEANDO CIDADES JUSTAS: a agroecologia urbana no diálogo entre o direito à cidade e o direito à alimentação**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Geografia.

Orientador: Felipe Nunes Coelho Magalhães

Belo Horizonte  
2024

R672s  
2024

Rocha, Ana Carla Sena de Assis e.

Semeando cidades justas [manuscrito] : a agroecologia urbana no diálogo entre o direito à cidade e o direito à alimentação / Ana Carla Sena de Assis e Rocha. – 2024.

192 f., enc. il. (principalmente color.)

Orientador: Felipe Nunes Coelho Magalhães.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências, 2024.

Bibliografia: f. 172-192.

1. Agricultura urbana – Teses. 2. Direito à alimentação – Teses. 3. Ecologia agrícola – Teses. 4. Espaço urbano – Teses. 5. Planejamento urbano – Teses. I. Magalhães, Felipe Nunes Coelho. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Instituto de Geociências. III. Título.

CDU: 631:711.4



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

**"SEMEANDO CIDADES JUSTAS: A AGRICULTURA URBANA NO DIÁLOGO ENTRE O DIREITO À CIDADE E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA"**

**ANA CARLA SENA DE ASSIS E ROCHA**

Dissertação de Mestrado defendida e aprovada, no dia 03 de maio de 2024, pela Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, constituída pelos seguintes professores:

**Felipe Nunes Coelho Magalhães**

IGC/UFMG

**Heloísa Soares de Moura Costa**

IGC/UFMG

**Daniela Adil Oliveira de Almeida**

AUÊ! / UFMG

Belo Horizonte, 03 de maio de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Daniela Adil Oliveira de Almeida, Usuário Externo**, em 15/05/2024, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Nunes Coelho Magalhaes, Professor do Magistério Superior**, em 15/05/2024, às 17:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Heloísa Soares de Moura Costa, Professor(a)**, em 15/05/2024, às 18:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3215740** e o código CRC **B0BBF420**.

*A Deus, pelo dom da vida.*

*Aos meus pais, Antônio e Maria, por me ensinar a acreditar na Utopia.*

*À minha irmã, Cris, por me ensinar a partilhar.*

*Ao Sérgio, por nunca soltar a minha mão.*

## AGRADECIMENTOS

Sempre digo que ninguém é uma ilha, e ainda bem. Ainda bem que somos cotidianamente afetados pela existência do outro, afetados pelo mundo, integrados em vivências que transcendem as nossas próprias e nos mostram novos horizontes, novos mundos e possibilidades. Ainda bem que nos permitimos vivenciar tudo: a alegria, a felicidade, o amor, a beleza que há no mundo, e também nos chocamos com o horror, o mal, o mau, a degradação. Ainda bem que nos cercamos de pessoas que deixam um pouco de si em nós e marcam as nossas experiências com as próprias. Ainda bem, porque é justamente por não estarmos ilhados que podemos experimentar o mundo e, a partir dessas experiências, nos apropriarmos dele e transformá-lo. E por cada experiência, por cada pessoa que cruzou o meu caminho e me apresentou um novo horizonte, uma nova forma de ver o mundo, eu agradeço. Sem a soma das vivências que marcaram a minha trajetória e reforçaram o meu senso de justiça, este trabalho não seria possível.

De forma nominal, agradeço ao meu orientador, o Prof. Dr. Felipe Nunes Coelho Magalhães, pela orientação e por todo o suporte no processo de escrita, especialmente por me tranquilizar a cada conversa e ajudar-me a ter clareza dos objetivos. Agradeço também às Profs. Dras. Heloísa Costa e Daniela Adil pela presença na banca e por serem grandes inspirações no processo de escrita.

Agradeço aos meus pais, Antônio Carlos e Maria Gilma, que sempre me incentivaram a alçar voos cada vez mais altos e confiaram que eu encontraria o meu caminho. O meu desejo por uma sociedade mais justa e igualitária vem do berço, e sem pais tão íntegros, dedicados e comprometidos com a minha educação, eu jamais estaria concluindo este processo.

Agradeço à minha irmã, Cristiana, por ser a minha maior admiradora e por me colocar em um pedestal que reconhece em mim virtudes e capacidades que nem sempre são reais, mas que despertam em mim o desejo de fazer por merecer um olhar tão bonito.

Agradeço ao meu parceiro de vida, Sérgio, por tamanho amor. Um amor tão bonito, que confia nas minhas escolhas, que as apoia incondicionalmente e representa o ninho no qual eu sempre escolho pousar. Sérgio, você é aconchego, beleza e ternura. Sem o seu cuidado, amor e afeto, o caminho teria sido muito mais tortuoso.

Por fim, agradeço aos meus amigos, a cada um deles, por existirem, me acompanharem e tornarem a minha existência mais divertida, leve e banhada de amor.

*“A mentira heroica é uma covardia. Só há um heroísmo no mundo: ver o mundo tal qual é e amá-lo assim mesmo” (Romain Rolland).*

## RESUMO

Este trabalho analisa as relações entre o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e o Direito à Cidade, tomando a agricultura urbana de bases agroecológicas como prática capaz de iluminar e inspirar essa aproximação. No primeiro capítulo, apresenta-se a construção do direito à alimentação como direito humano e o conjunto de políticas públicas associadas. No segundo, desenvolve-se o conceito de direito à cidade, partindo da formulação original de Lefebvre e alcançando novos limiares a partir de outras leituras, da experiência brasileira e da incorporação jurídica do termo no ordenamento nacional. No terceiro capítulo, delinea-se uma noção de agricultura urbana e discute-se porque suas práticas, para serem instrumentos de garantia de direitos, devem se assentar em bases agroecológicas. Além disso, procede-se à análise do Decreto nº 11.700/2023, que institui o Programa Nacional de Agricultura Urbana, e apresentam-se resultados empíricos obtidos a partir da investigação de práticas em agroecologia urbana, evidenciando como a relação entre o direito à cidade e o DHAA pode reconfigurar o espaço urbano a partir de preceitos de justiça social e ambiental, priorizando seu valor de uso e tensionando a lógica da produção capitalista do espaço. A metodologia combina revisão bibliográfica, análise legislativa e entrevistas exploratórias. O trabalho contribui para o fortalecimento dos diálogos entre Direito e Geografia, apontando caminhos para pesquisas e políticas públicas que reconheçam e valorizem a sinergia entre segurança alimentar e a construção de cidades mais justas.

**Palavras-chave:** agricultura urbana; direito humano à alimentação; direito à cidade; agroecologia; produção do espaço.

## ABSTRACT

This work analyzes the relationship between the Human Right to Adequate Food and the Right to the City, taking urban agriculture grounded in agroecological principles as a practice capable of illuminating and inspiring this connection. The first chapter presents the construction of the right to food as a human right and the set of related public policies. The second chapter develops the concept of the right to the city, starting from Lefebvre's original formulation and reaching new boundaries through other readings, the Brazilian experience, and the legal incorporation of the term into the national legal system. The third chapter outlines a notion of urban agriculture and discusses why its practices, in order to serve as instruments for guaranteeing rights, must be based on agroecology. In addition, the work analyzes Decree No. 11.700/2023, which establishes the National Urban Agriculture Program, and presents empirical findings from the investigation of agroecological urban practices, demonstrating how the relationship between the right to the city and the human right to adequate food can reconfigure urban space according to principles of social and environmental justice, prioritizing its use value and challenging the capitalist production of space. The methodology combines bibliographic review, legislative analysis, and exploratory interviews. This work contributes to strengthening the dialogue between Law and Geography, pointing to pathways for future research and public policies that recognize and value the synergy between food security and the construction of just cities.

**Key words:** urban agriculture; human right to food; right to the city; agroecology; production of space.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Esquema proposto pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.....	65
Figura 2 - Estrutura do Sistema Nacional de Segurança Alimentar.....	66
Figura 3 - Exemplo de cartaz dos Victory Gardens nos Estados Unidos com os dizeres: “Hortas de Guerra para a Vitória – Plante vitaminas na porta da sua cozinha”.....	115
Figura 4 - Exemplo de cartaz distribuído pelo War Garden Commission com os dizeres: “Tio Sam diz: hortas para reduzir os custos com a alimentação”.....	115
Figura 5 - Progressão histórica e a evolução do termo “agroecologia”.....	124
Figura 6 - Projeto Culturas Socioambientais da Vila Acaba Mundo demonstrando a agrofloresta que está sendo construída e o centro educacional no interior.....	159
Figura 7 - Experiências na horta “de baixo” do Morro do Papagaio, aos cuidados de Raquel e Luzinete.....	162
Figura 8 - Experiências na horta “de cima” do Morro do Papagaio, aos cuidados de Dona Geni.....	164

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Princípios dos direitos humanos.....	45
Quadro 2 - Fases do Direito Humano à Alimentação Adequada.....	46
Quadro 3 - Estrutura Programa Comunidade Solidária.....	58
Quadro 4 - Síntese dos programas e ações do PFZ.....	62
Quadro 5 - Síntese histórica e jurídica do reconhecimento da alimentação enquanto um direito.....	74

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Percentual de redução orçamentária de programas e metas da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Brasil – 2014/2018.....	70
Tabela 2 - Benefícios da Agricultura Urbana.....	154

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA	Associação Brasileira de Agroecologia
AU	Agricultura Urbana
AUP	Agricultura Urbana e Periurbana
CAAUP	Centro de Apoio à Agricultura Urbana
CAISAN	Comitê Técnico de Agricultura Urbana na Câmara Interministerial de Segurança Alimentar
CGAAU	Coordenação Geral de Apoio à Agricultura Urbana
CLS	Critical Legal Studies
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	Centros de Referência em Assistência Social
DH	Diretos Humanos
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
EAD	Educação a Distância
EAESP-FGV	Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas
EC	Estatuto da Cidade
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar
FGVces	Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas
GGE	Gases do efeito estufa
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
GT	Grupo de Trabalho
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES	Promoción del Desarrollo Sostenible
ITA	Instituto de Tecnologia Alimentar
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDG	Millennium Development Goals
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate a Fome
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAIF	Programa de Atenção Integral às Famílias
PAT	Programa de Alimentação dos Trabalhadores
PBSM	Programa Brasil Sem Miséria
PFZ	Programa Fome Zero
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNAUP	Programa Nacional de Agricultura Urbana
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA	Plano Plurianual
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
RAES	Rede de Alimentação Escolar Sustentável
REDE	Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação e Previdência Social
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
STAN	Serviço Técnico de Alimentação Nacional

SUS	Sistema Único de Saúde
TEEB	The Economics of Ecosystems and Biodiversity
UNCTAD	The United Nations Conference on Trade and Development
WFS	World Food Summit

## SUMÁRIO

<b>1. MOTIVAÇÕES DA ESCRITA.....</b>	<b>16</b>
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>3. METODOLOGIA E OBJETIVOS .....</b>	<b>37</b>
<b>4. A ALIMENTAÇÃO ENQUANTO DIREITO HUMANO E POLÍTICA DE ESTADO.....</b>	<b>38</b>
4.1 Uma breve conceituação dos direitos humanos.....	39
4.2 O reconhecimento da alimentação enquanto um direito humano no Brasil e no mundo .....	46
4.2.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).....	47
4.2.2 Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) .....	48
4.2.3 Cúpula Mundial da Alimentação .....	48
4.2.4 Comentário Geral nº 12 .....	49
4.2.5 Cúpula Mundial da Alimentação: Cinco Anos Depois.....	50
4.2.6 Diretrizes Voluntárias .....	51
4.3 A denúncia da fome e as previsões garantidoras do DHAA no cenário brasileiro .....	52
<b>5. DIREITO À CIDADE, UMA LEITURA GEOGRÁFICA DOS DIREITOS HUMANOS. ....</b>	<b>78</b>
5.1 Direito à cidade sob a lente da geografia.....	79
5.1.2 O desenvolvimento do direito à cidade no Brasil.....	87
5.2 O direito à cidade: um direito humano que extrapola o saber jurídico.....	93
5.2.1 O direito à cidade como um direito coletivo e social .....	98
5.2.2. O conteúdo normativo do direito à cidade.....	100
5.2.3 O conteúdo axiológico do termo.....	105
5.3. Críticas a uma leitura integradora.....	108

<b>6. O PROGRAMA NACIONAL DE AGRICULTURA URBANA: UM ELO ENTRE O DIREITO À CIDADE E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA.</b>	<b>112</b>
6.1 Compreendendo a agricultura urbana .....	112
6.1.1 Sobre a necessidade de uma agricultura urbana agroecológica.....	121
6.2 Agroecologia urbana, direito à cidade e o direito humano à alimentação adequada – o Programa Nacional de Agricultura Urbana .....	132
6.2.1 Um breve retrospecto das políticas de agricultura urbana no Brasil .....	134
6.2.2 O Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (Decreto nº 11.700/2023).....	144
6.3 A agroecologia urbana por quem faz: uma breve dose de empiria.....	151
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>166</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>172</b>

## 1. MOTIVAÇÕES DA ESCRITA

Impossível não começar esta dissertação citando Josué de Castro: “metade da humanidade não dorme porque não come e a outra metade não dorme com medo da que não come”. A potência dessa colocação se traduz no olhar sensível que o geógrafo lançou sobre a temática, sendo um dos primeiros brasileiros a denunciar que o Brasil era um país de famintos, se não da fome biológica, da fome oculta.

Quando li essa frase pela primeira vez, há anos, senti que ela me ajudou a organizar uma série de pensamentos que até então eu não conseguia articular, iluminando minhas vivências e o meu ativismo, que são os principais motivadores desta escrita.

A começar pela minha própria trajetória: a minha existência é um triunfo sobre a fome e considero isso a minha maior revolução – e motivação. Meus pais, ambos, cresceram em um contexto de extrema pobreza. Minha mãe, na década de 1970, em meio à ditadura militar, cresceu em uma comunidade no Vale do Jequitinhonha, passando a infância primeiro ajudando na lavoura e depois em casa de família, trocando serviço por comida antes mesmo dos 10 anos. Meu pai foi vítima de trabalho infantil e análogo à escravidão em uma carvoaria no interior de Minas Gerais. Os dois, antes mesmo de se conhecerem, migraram para a região metropolitana de Belo Horizonte em busca de melhores condições de vida. Nesses duros anos, foram submetidos a indignidades que só quem já enfrentou a fome é capaz de descrever.

Em algum momento dessa história eles se encontraram e, ainda em um contexto de muita pobreza, eu nasci. Contrariando todas as estatísticas e possibilidades, conseguiram trabalhar, se formaram em Direito e, aos poucos, melhorar as nossas condições de vida. Mesmo após sairmos da pobreza, permaneceu viva a convicção de que a educação e o pensamento crítico são ferramentas essenciais de transformação social. Foi por isso que também me formei em Direito: pela crença de que a justiça social é indispensável à dignidade e de que o privilégio a mim concedido só teria sentido se convertido em transformação do status quo, para que deixasse de ser privilégio e se tornasse efetivamente direito.

Essa vivência deu forma ao meu ativismo que, embora presente há muitos anos, ganhou contornos mais definidos por meio do trabalho voluntário que realizei na organização *GoodTruck*. Trata-se de uma organização social dedicada ao combate à insegurança alimentar e ao desperdício, por meio da colheita urbana e do beneficiamento de alimentos que seriam descartados por não atenderem aos padrões capitalistas de consumo. Durante dois anos, resgatamos alimentos em supermercados, padarias e sacolões, cujas pequenas imperfeições

comprometiam o valor de venda e os retiravam de circulação, destinando-os a famílias vulnerabilizadas da Ocupação Terra Nossa, no bairro Taquaril, zona Oeste de Belo Horizonte.

Nesse processo, existe toda uma operação logística e de beneficiamento entre o resgate e a entrega dos alimentos. Com o tempo, passei a perceber como o planejamento urbano pode contribuir ou prejudicar a segurança alimentar da população e a garantia do direito humano à alimentação adequada. Problemas estruturais básicos, que poderiam ser resolvidos com algumas dezenas de milhares de reais naquele contexto, pareciam impossíveis de solução naquele quarto de despejo, para citar Carolina Maria de Jesus.

Como disse, tornei-me advogada por ter na justiça um valor fundante e me especializei em Direito Público por enxergar nele a possibilidade de promover mudanças sistêmicas. No entanto, a prática jurídica mostrou que não era nesse campo que eu encontraria um terreno fértil para fazer prosperar o sonho pela utopia. Foi na Geografia que encontrei um caminho para compreender, de modo mais profundo, como a produção do espaço urbano é capaz de afetar e de ser afetada pela garantia de um direito tão essencial quanto a alimentação. E não por meio de ações assistencialistas e imediatistas, como eu realizava na *GoodTruck*, mas por meio de políticas estruturais e de Estado.

As conversas que tive com a liderança comunitária da ocupação também revelaram o sonho de construir uma horta no entorno da sede da cozinha comunitária. Os moradores acreditavam que a produção daquela horta, ainda que modesta, poderia prover alimentação com mais consistência e qualidade, oferecendo maior soberania alimentar e reduzindo a dependência de agentes externos, como organizações da sociedade civil ou grupos políticos.

Iniciei, assim, meus estudos de forma autônoma, tentando compreender como poderia contribuir com esse sonho comunitário. Deparei-me com diversas iniciativas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte na área da segurança alimentar. Entre elas, as Unidades de Produção Coletiva despertaram meu interesse por serem experiências de agricultura urbana com grande autonomia popular e múltiplos formatos possíveis de organização.

Foi na soma dessas vivências que encontrei meu objeto de estudo: o direito humano à alimentação adequada e sua relação com o direito à cidade, tendo as políticas públicas de agricultura urbana como elo de ligação. Com o objetivo de construir essa ponte, iniciei o desenvolvimento desta dissertação.

Em maio de 2023, fui contemplada com a *German Chancellor Fellowship*, uma bolsa de pesquisa financiada pelo Governo Alemão e mantida pela Fundação Alexander von Humboldt. Essa conquista me possibilita viver por um ano na Alemanha, compreendendo como a agricultura urbana e periurbana é praticada no país e comparando essas experiências às

brasileiras. O objetivo é produzir um Guia de Boas Práticas em Agroecologia Urbana, que poderá servir de base para políticas públicas em diferentes partes do mundo. A pesquisa será realizada sob tutela da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH* e pretendo levar comigo a experiência de Belo Horizonte.

Por questões de prazo, essa vivência na Alemanha não será registrada nesta dissertação, mas ela já tem contribuído indiretamente para fortalecer a certeza de que um mundo livre da fome é possível. Sabemos que não será simples nem rápido, mas sonhar com um mundo em que a alimentação seja um direito garantido é o que me move enquanto ser humano e, agora, também como pesquisadora. Por isso, seguirei perseguindo essa utopia, nos mesmos passos de Eduardo Galeano, para quem:

A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais a alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para caminhar (Galeano, 1994).

A caminhada em busca do possível irrealizado talvez nunca tenha fim, mas o que me ocorre é que jamais deveríamos deixar de tentar alcançá-lo. Vejo a pesquisa como uma das formas de pavimentar esse caminho.

## 2. INTRODUÇÃO

*Ô Josué, eu nunca vi tamanha desgraça  
Quanto mais miséria tem, mais urubu ameaça  
Peguei um balaio, fui na feira roubar tomate e cebola  
Ia passando uma véia, pegou a minha cenoura  
"Aê minha véia, deixa a cenoura aqui  
Com a barriga vazia não consigo dormir"  
E com o bucho mais cheio comecei a pensar  
Que eu me organizando posso desorganizar.  
(Chico Science, 1994)*

Josué de Castro (2022) construiu um conceito de fome multifacetado, dando a esse fenômeno uma visão mais ampla e transversal, ao relacioná-lo a questões sociais, políticas e econômicas. Sua abordagem metodológica articula o desafio da falta de alimentos à complexa realidade socioeconômica brasileira. Em sua obra, a questão alimentar deve ser vista como “um complexo de manifestações simultaneamente biológicas e sociais”, ensinando que somente um olhar transdisciplinar permitiria encontrar soluções para a garantia da segurança alimentar e nutricional (Nascimento, 2022).

Considerando essa visão multidisciplinar herdada de Castro, este trabalho analisa a fome sob duas perspectivas: a do Direito e a da Geografia. Em relação ao Direito, busca-se compreender como a segurança alimentar adquiriu o caráter de direito humano e como o espaço urbano pode ser, ao mesmo tempo, palco e ator na sua garantia. Quanto à Geografia, trata-se da disciplina capaz de explicar o espaço produzido como produto social, revelando desigualdades e contradições que impedem o acesso e a efetivação de direitos fundamentais. Nesse contexto, o direito à cidade surge como ponto de destaque, e pretende-se discutir como ele pode incorporar, entre suas reivindicações, a garantia de uma alimentação adequada no meio urbano, ao mesmo tempo em que encontra na Agricultura Urbana (AU) uma forma possível de realização.

O objetivo aqui é aproximar Geografia e Direito e demonstrar como essas áreas podem ser lidas em conjunto na busca pela justiça espacial. Para Sanches (2012), essa relação é possível justamente porque ambos os campos partilham um propósito comum:

se o objetivo do Direito é fazer Justiça, por meio da aplicação da norma, e o da Geografia é planejar, estudando o espaço, a interdisciplinaridade se justifica pela busca do espaço justo. Mas, há uma infinidade de repercussões ambientais, urbanísticas e nas infraestruturas que precisam ser estudadas sob o enfoque das tecnologias, da repercussão econômica, bem como das políticas públicas que decorrem delas (Sanches, 2012).

O autor prossegue afirmando que, se de um lado a Geografia se origina nas ciências exatas, de outro, a luta pela justiça espacial permite sua interface com o Direito. A leitura da obra de Milton Santos, bacharel em Direito e patrono da Geografia no Brasil, é um exemplo dessa conexão possível. Embora ainda pouco sistematizada, a interdisciplinaridade entre os dois campos é real (Sanches, 2012).

Historicamente, a relação entre Geografia e Direito remonta a Montesquieu, na obra *L'Esprit des Lois* (1748). Esse texto é considerado o principal marco na construção dessa relação, atribuindo igual importância ao Direito e à Geografia e reconhecendo a variedade geográfica das leis, como explica Garcier (2009). Para o autor, a obra de Montesquieu é fundamental porque considera que:

(...) a lei e a geografia são fatores sociopolíticos de igual 'respeitabilidade'. O direito não é o resultado mecânico e unívoco de certos fatores geográficos que lhe determina de maneira absoluta. Da mesma maneira, a geografia não está isolada do campo de ação do direito: os dois intervêm na constituição de certos agenciamentos políticos – e nós acrescentamos voluntariamente, na constituição de certos agenciamentos espaciais (Garcier, 2009<sup>1</sup> *apud* Souza, 2013).

A partir do século XX, como explica Souza (2013), surgem trabalhos mais específicos sobre a relação entre Direito e Geografia, como na década de 1920, na Alemanha, com o termo *Rechtsgeographie* (geografia legal), e estudos sobre o uso de mapas pelo Direito internacional. Nos anos 1950, autores como Max Sorre (1950) também abordam a relação entre as disciplinas, associando o meio geográfico às semelhanças e diferenças percebidas no Direito europeu. No Brasil, José Nicolau dos Santos estruturou a chamada Geografia do Direito, ou Geografia Jurídica, em 1954, definindo-a como “a distribuição atual das leis, a diversidade ou similitude das codificações, o império ou expansão dos institutos jurídicos, a intercessão e o conflito das legislações no espaço, determinados sobretudo pelas influências geográficas” (Santos, 1954).

Naquele momento, prevalecia uma visão positivista tanto do Direito quanto da Geografia, entendendo a norma como aespacial, autossuficiente e objetiva, e o espaço como apolítico e absoluto, dissociado de valores sociais e econômicos. A interseção entre as disciplinas limitava-se a uma percepção acrítica, restrita a referências pontuais sobre leis ou sobre o espaço. As pesquisas realizadas nesse primeiro momento, embora relacionadas a Direito e Geografia, eram pluridisciplinares e essencialmente descritivas, sem construir conceitos comuns ou quadros que permitissem uma atuação conjunta (Souza, 2013).

---

<sup>1</sup> GARCIER, Romain. Étude de cas : la pollution de la Fensch. In : Géographie du droit : épistémologie, développement et perspectives. Canadá : Les presses de l'Université Laval, 2009.

Nas décadas de 1980 e 1990, acompanhando questionamentos mais amplos ao positivismo, essa relação se transforma, aproximando as disciplinas e buscando uma teoria comum mais unificada, que articule conceitos e compreenda tanto o espaço quanto a norma como produtos sociais (Souza, 2013). Para nomear essa relação, muitos termos podem ser utilizados, mas aqui se adota Geografia do Direito ou Geografia Jurídica.

Desde então, diversos autores passaram a explorar essa interface, promovendo estudos em três direções principais, conforme Souza (2013). A primeira investiga como a geografia ou o espaço social se incorporam ao Direito. A segunda observa como o Direito produz e reproduz o espaço. A terceira, adotada aqui, é conduzida por Nicholas Blomey (2003), que busca superar a lógica binária entre espaço e lei, entendendo que o legal e o espacial são, em certa medida, aspectos um do outro., que busca superar a lógica binária de espaço e lei, entendendo que o legal e o espacial são, de certa forma, aspectos um do outro.

Nesse sentido, em Braverman *et al.* (2014) preveem:

A geografia jurídica é uma corrente de estudos que transforma as interconexões entre a lei e a espacialidade e, especialmente, sua construção recíproca, em objetos centrais de investigação. Os geógrafos jurídicos afirmam que, no mundo das relações e experiências sociais vividas, os aspectos sociais identificados analiticamente como jurídicos ou espaciais são conjugados e co-constituídos. Os geógrafos jurídicos observam que quase todos os aspectos da lei estão localizados, ocorrem, estão em movimento ou têm algum quadro de referência espacial. Em outras palavras, a lei é sempre "mundializada" de alguma forma (Braverman *et al.*, 2014, *tradução nossa*).

Os autores prosseguem explicando que, assim como os espaços sociais, os lugares vividos e as paisagens possuem significado legal. Esses significados se relacionam ao Direito e se aplicam a todas as dimensões do mundo físico, podendo ser interpretados de várias maneiras e influenciando diversas práticas jurídicas. Esses fragmentos do mundo socialmente produzidos – nos quais o Direito se aplica – não são apenas cenários passivos, mas desempenham papel ativo na forma como o Direito opera.

Essa interseção entre Direito e espaço, entendendo ambos como produções sociais que se influenciam mutuamente, permite um diálogo direto com a Teoria Crítica, tanto no Direito quanto na Geografia. Por isso, a aproximação com a Geografia Crítica e com a Teoria Crítica do Direito reforça a necessidade de analisar o direito à cidade e o direito humano à alimentação a partir de uma perspectiva transdisciplinar, capaz de encontrar campo de debate em ambas as áreas.

Aprofundando brevemente essa relação, Korzen (2021) discute uma Geografia Jurídica Crítica que surge do cruzamento de duas correntes intelectuais: a *Critical Geography* e os

*Critical Legal Studies* (CLS). Ambas derivam do pensamento crítico radical, especialmente dos estudos desenvolvidos no Norte global entre as décadas de 1960 e 1970, em meio a movimentos político-culturais que impulsionaram novas formas de ativismo social.

O autor complementa que a *Critical Geography* nasce da Teoria Social Crítica, que coloca a problemática urbana em diálogo com a “produção material e discursiva da espacialidade do mundo social”. Como percursos dessa linha de pensamento, destacam-se Henri Lefebvre, Manuel Castells e David Harvey, fundamentais para consolidar a noção de que a espacialidade da vida em sociedade resulta de processos sociais. Essa tese entende que os espaços refletem e condicionam relações sociais, deixando de ser concebidos como “receptáculos passivos” dessas relações. Em vez disso, o espaço é compreendido como elemento ativo, mais do que um palco onde as ações humanas simplesmente se distribuem.

Em paralelo, surgiram os *Critical Legal Studies*, influenciados pelas mesmas origens radicais que a corrente geográfica supramencionada e por autores como Karl Marx, Max Weber, Max Horkheimer, Antonio Gramsci e Michel Foucault. A Teoria Jurídica Crítica sustenta que o sistema legal é inseparável das questões sociais a ele relacionadas. Com o jargão “direito é política”, os estudos críticos da justiça contrapõem a ideia de que o conhecimento científico é sempre objetivo e isento. Assim, o CLS rejeita o positivismo jurídico e propõe um olhar crítico, voltado à compreensão do fenômeno jurídico à luz de ensinamentos pragmáticos, realistas, marxistas e feministas. Entre seus expoentes estão Roberto Mangabeira Unger, Duncan Kennedy, Mark Tushnet, Morton Horwitz e Elisabeth Mensch (Legal Information Institute, S.D.; Fernandes, 2014).

A partir dessas interseções, Korzen (2021) sintetiza a necessidade de uma Geografia que dialogue com o universo jurídico. O autor defende que a manifestação do direito na vida social, inclusive em sua relação com o espaço, tem sido negligenciada:

Compreender, pelos meios que as ciências sociais nos oferecem, as relações entre direito e espaço, permite imaginarmos geografias jurídicas alternativas e emancipatórias, horizontes de possibilidade muitas vezes latentes em meio às contradições do presente. Uma geografia jurídica crítica se faz possível enquanto práxis se insistentemente mantivermos em mente a premissa básica de todo pensamento social crítico: a compreensão teórica do mundo na perspectiva de transformá-lo na prática (Korzen, 2021).

No âmbito deste trabalho, busca-se construir um raciocínio que inclua o direito humano à alimentação adequada (DHAA) no repertório das garantias proclamadas pelo direito à cidade, amplamente debatido na Geografia, utilizando a agricultura urbana como elo de ligação. Para avançar nesse argumento, é preciso primeiro compreender o DHAA e como ele vem sendo

definido e operacionalizado no Brasil, de modo a reconhecer os limites e as possibilidades de sua articulação com o debate urbano.

Nesse sentido, o DHAA é, em síntese, a garantia de que toda pessoa esteja livre da fome, da má nutrição e tenha acesso permanente a uma alimentação adequada. No Brasil, esse direito foi reconhecido pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e assegurado como direito fundamental no art. 6º da Constituição Federal, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 64, em 2010 (Aguiar; Padrão, 2021).

Contudo, entre a previsão constitucional de um direito e sua efetiva concretização para todos, há um abismo de distância. No caso do DHAA, a regra permanece a mesma: o direito de estar livre da fome está longe de ser uma realidade pacificada no mundo, como ensina a ABRANDH (2013). Por isso, o conceito de DHAA é intrinsecamente ligado ao de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), pois é sobretudo a partir de políticas de segurança alimentar que esse direito encontra mecanismos para sair do texto legal e alcançar a prática.

Guerra et al. (2019) explicam que a alimentação e a nutrição são temas centrais nos debates de saúde pública e que organizações, tanto internacionais quanto nacionais, e os próprios Estados têm buscado desenvolver e implementar políticas voltadas à garantia desse direito. Essa garantia nasce, especialmente, de ações orientadas pela SAN e suas múltiplas dimensões, que envolvem disponibilidade, acesso e consumo, bem como a forma como os alimentos são produzidos e biologicamente utilizados.

No contexto brasileiro, o conceito de segurança alimentar encontra-se definido no art. 3º da LOSAN:

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na 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 ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006).

Compreender o DHAA sob a ótica da Segurança Alimentar e Nutricional permite construir um marco teórico mais amplo, considerando processos estruturantes, como a produção do espaço e as dinâmicas do sistema político e econômico mundial (Guerra *et al.*, 2019). Como ponto de partida para uma análise mais aprofundada, é necessário revisitar a construção histórica dos direitos humanos<sup>2</sup> e entender como a alimentação foi progressivamente alçada a esse patamar.

---

<sup>2</sup> Diversas expressões são usadas – muitas vezes, equivocadamente – como sinônimos de direitos humanos. “Direitos fundamentais” é uma delas, frequentemente tratada como equivalente. Embora apresentem pontos de

Sobre os direitos humanos, Aguiar e Padrão (2022) ensinam que sua existência remonta às primeiras civilizações. O Cilindro de Ciro, peça de argila do Império Persa datada do século VI a.C., é frequentemente reconhecido como o primeiro documento a tratar de direitos intrínsecos à condição humana. Já os gregos da era clássica fundamentavam-se no direito natural como fonte de direitos e obrigações, associando a liberdade ao direito de participação nas decisões da pólis; direitos individuais, porém, eram inexistentes. Ao longo da história, esses direitos foram sendo moldados por lutas populares e pelo exercício concreto dos “direitos idealmente concebidos”.

Habermas (2012) complementa esse raciocínio ao afirmar que o direito humano emerge da percepção da opressão e da violação da dignidade humana, entendida como fundamento moral dessa categoria de direitos. Assim, para Bobbio (2014), mesmo os direitos mais fundamentais são históricos e circunstanciais, marcados por lutas “em defesa de novas liberdades contra velhos poderes” e surgindo de forma gradual, “não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”.

O processo de aquisição e positivação desses direitos segue uma cronologia relativamente linear, hoje sistematizada pelos termos “gerações” ou “dimensões” de direitos, que indicam a evolução desse pensamento (Fuhrmann, 2015). No Brasil, Paulo Bonavides foi um dos principais expoentes dessa corrente. Citado por Franco Filho (2008), o autor explica:

Os direitos fundamentais passaram na ordem institucional a manifestar-se em três gerações sucessivas, que traduzem sem dúvida um processo cumulativo e qualitativo, o qual, segundo tudo faz prever, tem por bússola uma nova universalidade: a universalidade material e concreta, em substituição da universalidade abstrata e, de certo modo metafísica daqueles direitos, contida no jus naturalismo do século XVIII (Bonavides, 2001,<sup>3</sup> *apud* Franco Filho, 2008).

Nesse sentido, a classificação em gerações é importante porque evidencia a capacidade dos direitos de se reconstruírem e evoluírem ao longo do tempo. Isso reflete seu caráter dinâmico, sujeito a processos contínuos de “aquisição” e “perecimento”, conforme as condicionantes históricas, o nível educacional e o estágio de desenvolvimento tecnológico de cada sociedade. Originalmente, essas gerações se dividem em três, correspondentes à tríade da

---

interseção, não possuem significados idênticos, como ensina Franco Filho (2008). Para este trabalho, seguem-se os ensinamentos de Canotilho (2006), segundo os quais os direitos do homem são aqueles válidos para todos os povos, em todos os tempos, enquanto os direitos fundamentais correspondem aos direitos do homem “jurídico-institucionalmente” garantidos e limitados espaço-temporalmente. Em outras palavras, os direitos fundamentais são os direitos humanos positivados em um ordenamento jurídico concreto – no caso brasileiro, na Constituição Federal.

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 19.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.

Revolução Francesa – liberdade, igualdade e fraternidade – conforme proposta por Karel Vasak (1979)<sup>4</sup> (Fuhrmann, 2015).

A primeira geração corresponde aos direitos de liberdade e demanda uma omissão do Estado para que sejam efetivamente garantidos (Bobbio, 2014). Nessa dimensão, o titular é o indivíduo, considerado de forma isolada. Historicamente, esses direitos surgem com o fim do absolutismo e expressam a obrigação estatal de não interferir na esfera pessoal de cada pessoa. Paulo Bonavides, citado por Franco Filho (2008), sintetiza-os como direitos que se apresentam “como faculdade ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”. O principal marco documental dessa geração é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada em 1789 pela Assembleia Nacional Francesa, que proclamou como garantias essenciais a “liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão” (Aguiar; Padrão, 2021).

A segunda geração de direitos é marcada pela igualdade e representada pelos direitos prestacionais, isto é, aqueles que exigem uma postura ativa do Estado para promover justiça social mediante medidas que assegurem o mínimo necessário à dignidade humana (Franco Filho, 2008). Essa geração surge das lutas sociais iniciadas na Revolução Industrial e ganha força no pós-Segunda Guerra Mundial, quando o Estado assume o papel de controlador e mediador das relações sociais (Aguiar; Padrão, 2022). Com a percepção de que a simples positivação dos direitos de liberdade não era suficiente para garanti-los, tornou-se necessária a atuação estatal na prestação de assistência social, saúde, educação e outras políticas públicas (Fuhrmann, 2015).

A consolidação internacional dessa dimensão tem como principal marco a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, embora constituições anteriores já tivessem introduzido os direitos sociais, como a Constituição Mexicana de 1917, a Soviética de 1918 e a de Weimar, de 1919 (Fuhrmann, 2015).

Os direitos de terceira geração, segundo Franco Filho (2008), são “fruto da desigualdade entre as nações”. Eles se desprendem da lógica individualista para assumir titularidade difusa e coletiva. A doutrina costuma apontar como exemplos o direito à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente equilibrado, à qualidade de vida, à preservação do patrimônio histórico e ao desenvolvimento. Bobbio (2014) explica que tais direitos refletem transformações sociais e

---

<sup>4</sup> VASAK, Karel. For the third generation of human rights: the rights of solidarity. In: Study Session of the International Institute of Human Rights, 10., 1979, Strasbourg. Strasbourg: Institut International des Droits de l’Homme, 1979.

mudanças na comunidade internacional, que trazem à tona novos problemas e preocupações que exigem um olhar voltado ao coletivo. Nessa perspectiva, interesses individuais cedem espaço aos metaindividuais ou supraindividuais, cujos titulares são grupos ou a coletividade (Franco Filho, 2008).

Doutrinadores contemporâneos mencionam ainda a existência de direitos de quarta, quinta e até sexta geração. Contudo, como ensinam Marques e Ruas (2023), não há consenso quanto ao reconhecimento dessas novas dimensões. Coelho (2019) propõe que, na quarta dimensão, estariam direitos relacionados à democracia, ao pluralismo, ao patrimônio genético e à informação. A quinta geração diria respeito ao direito à paz e, a sexta, ao direito à água.

Quanto à classificação em gerações, uma crítica frequente recai sobre a interpretação equivocada de que cada nova dimensão surgiria apenas quando as anteriores já estivessem plenamente consolidadas ou superadas (Fuhrmann, 2015). Na realidade, essa sistematização representa uma leitura histórica e não hierárquica. Os direitos humanos permanecem universais, indivisíveis e interdependentes; não há relação de concorrência ou conflito entre eles, mas a necessidade de uma inter-relação que faz da materialização de um direito condição para a garantia plena dos demais (Aguiar; Padrão, 2022).

Os direitos humanos podem ser lidos como um conjunto de direitos garantidos ao ser humano desde o nascimento, caracterizados pela universalidade, inalienabilidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação. Assim, sempre que um direito é violado, há a violação concomitante de outros. Por isso, é mais importante protegê-los do que justificá-los enquanto normas jurídicas, e seu enfrentamento e garantia devem ser compreendidos como um problema político (Guerra *et al.*, 2019).

Considerando as discussões propostas neste trabalho e a tentativa de oferecer uma leitura transdisciplinar para o direito humano à alimentação adequada e o direito à cidade, entende-se que o DHAA é um direito social, de segunda geração. Já o direito à cidade – quando lido sob uma ótica jurídica, como será discutido no capítulo 2 – é um direito de terceira geração, representando um interesse difuso e coletivo, embora seu bojo de reivindicações contemple diversos direitos sociais associados à vida digna e a um espaço urbano justo. Esse reconhecimento não tem o objetivo de limitá-los, mas de identificar subsídios que permitam sua adoção e proteção pelo Estado.

Feitas essas considerações, é preciso reconhecer os avanços no campo dos direitos humanos e que as lutas sociais voltadas à concretização de políticas públicas produziram resultados ao longo dos anos. Contudo:

Assume-se, contudo, que os direitos humanos no mundo não se materializaram nem estão garantidos de forma universal e equânime, em especial o direito humano à alimentação adequada (DHAA) e em países periféricos, mesmo após a constituição de normativas e arcabouços legais e jurídicos, inclusive acordos internacionais que promoveram as condições de exigibilidade. Nesse aspecto, a avaliação de Corrêa e Oliveira (2019, p. 31) expressa uma posição que parece ser inequívoca: “Embora o processo de internacionalização dos direitos humanos seja concebido hegemonicamente como linear e consagrador de uma sociedade justa, a realidade invisibilizada — mas, perturbadora — desse processo é que no mundo atual a maioria esmagadora da população não é sujeito de direitos humanos, e sim meros objetos dos discursos pelos quais essa hegemonia se forma.” (Aguilar; Padrão, 2022).

Bobbio (2014) ensina que a promoção e a proteção dos direitos humanos exigem um olhar holístico e integrado. A alimentação, reconhecida como direito humano, deve ser incluída nessa lógica. O autor afirma ainda que direitos humanos, democracia e paz são elementos intrinsecamente ligados dentro de um mesmo processo histórico: a ausência de proteção aos direitos humanos inviabiliza a democracia, enquanto a ausência de democracia compromete as condições para a resolução pacífica dos conflitos.

Para Bobbio (2014), a democracia é uma forma de organização social em que os indivíduos se tornam cidadãos por meio do reconhecimento de seus direitos fundamentais. Somente quando esse status for universalmente assegurado será possível alcançar uma paz estável, na qual a guerra deixe de ser alternativa. Essa perspectiva se alinha ao entendimento de José Afonso da Silva (1988), segundo o qual a principal tarefa do Estado democrático de direito é superar desigualdades sociais e regionais, implementando um regime que efetive a justiça social.

Apesar dos esforços globais para promover a segurança alimentar e o DHAA, muitos desafios persistem. A fome e a desnutrição ainda afetam milhões de pessoas, sobretudo em países em desenvolvimento, enquanto a obesidade e as doenças relacionadas à alimentação são cada vez mais comuns em países desenvolvidos. Discutir o direito humano à alimentação adequada exige reconhecer que a desnutrição, a fome e a pobreza são resultados de decisões e construções históricas e políticas acumuladas ao longo do tempo, desde a conformação do mundo como o conhecemos hoje.

Até poucas décadas atrás, a fome era compreendida como um flagelo insuperável, e Thomas Malthus figurava como o principal pensador sobre o tema. Filho de uma família abastada, nascido em 1766, ele observou a realidade londrina do final do século XVIII e dedicou-se a entender como seria possível alimentar a massa proletária sem comprometer o acesso a alimentos para toda a sociedade. Sua resposta foi apresentada em *An Essay on the Principle of Population, a View of its Past and Present Effects on Human Happiness*, publicado em 1833 (Ziegler, 2012).

Conforme expõe Ziegler (2012), Malthus estruturou seu pensamento a partir de uma suposta contradição entre crescimento populacional e abastecimento, entendendo que a única solução possível para evitar uma catástrofe econômica seria a redução da população por meio da fome, da falta de recursos e da incapacidade produtiva de acompanhar a explosão demográfica.

Hoje, as teses malthusianas foram em grande medida superadas e prevalece o que Josué de Castro denunciava: a superpopulação dos campos e das cidades não era a responsável pelo avanço da fome.

Naturalizando os desastres causados pela fome, invocando a “lei da necessidade” para justificar as hecatombes, Malthus acreditou colocar sua consciência e a das classes dominantes ao abrigo de qualquer remorso. Castro, ao contrário, começou por exigir a consciência de que a subalimentação e a má nutrição persistentes perturbavam profundamente as sociedades em seu conjunto, quer os famintos, quer os saciados. A fome torna impossível a construção de uma sociedade pacificada. Em um país no qual uma parte importante da população está atormentada pela angústia em face do amanhã, a paz social só é viável mediante a repressão. A instituição do latifúndio encarna a violência. A fome cria um estado de guerra permanente e larvar (Ziegler, 2012).

Entende-se, portanto, a fome como uma decisão política: a opção de não utilizar os recursos disponíveis para solucioná-la (Lima, 2022). Nesse sentido, Dowbor (2022) reforça que o problema central e estruturante do Brasil não está na economia, mas na organização política e social, pois nenhum sistema democrático se sustenta diante de um grau tão elevado de desigualdade.

Na prática, segundo dados da União Brasileira de Bioenergia, o Brasil produziu, em 2021, alimentos suficientes para abastecer 1 bilhão de pessoas, alcançando uma produção de 271,2 milhões de toneladas de grãos. Paradoxalmente, de acordo com o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19, publicado em 2022, 125,2 milhões de pessoas vivem em domicílios com algum grau de insegurança alimentar, e mais de 33 milhões enfrentam a fome. Ironicamente, a desigualdade de acesso manifesta-se com ainda mais força em áreas rurais, onde 18,6% dos domicílios convivem com a fome (Rede Penssan, 2022).

Segundo Gamba e Montal (2009), grande parte da população mundial tem percebido seu direito à alimentação e, por consequência, o próprio ato de se alimentar, como algo restrito a processos decisórios que envolvem tanto os produtores agroindustriais quanto o Estado, por meio de políticas internas e externas que priorizam a lógica dos produtos agrícolas a serviço do capital. Somam-se a esses processos outros desafios político-econômicos – como a má

distribuição de renda, salários insuficientes, falta de acesso à educação e condicionantes culturais –, que constituem “um obstáculo à efetivação do direito humano à alimentação e contribuem para o aumento da pobreza e da marginalização sociais. Disso resultam a má nutrição e a fome.”

Nesse sentido, Jacques Diouf, então diretor-geral da FAO, afirmou em discurso proferido em 2007:

O direito à alimentação requer uma mudança de paradigma: deve deixar de ser entendido como um ato de caridade e começar a ser considerado como um direito. Assegurar que todos os seres humanos disponham de um cumprimento de alimento adequado e estável é mais que uma obrigação moral e um investimento com retornos econômicos potencialmente altos: é a realização de um direito humano fundamental, e o mundo tem os meios para torná-lo realidade (Diouf, 2007, *apud* Gamba; Montal, 2009).

Como direito humano, a alimentação adequada deve ser garantida a todos, exigindo uma postura ativa por parte do Estado. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida que assegure saúde e bem-estar, de modo que cabe tanto ao Estado quanto à sociedade como um todo garantir o acesso universal a uma alimentação adequada (Gamba; Montal, 2009; Maluf *et al.*, 2006).

Inserem-se nesse contexto as políticas públicas, que desempenham papel imprescindível para enfrentar esse paradoxo e promover a efetivação do DHAA, melhorando as condições de insegurança alimentar (Bôas; Soares, 2020). Burity (2010) complementa que os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário exigem que os Estados desenvolvam normas e políticas com definição clara de titulares de direitos e portadores de obrigações; estratégias, metas e prazos para sua implementação; instrumentos e mecanismos disponíveis; indicação de responsáveis por denúncias e investigações; e previsão de sanções em caso de violação.

Contudo, não existe até o momento uma política pública capaz de assegurar, de forma plena e efetiva, o cumprimento do DHAA no Brasil. Soma-se a isso o conjunto de recomendações previstas no Comentário Geral nº 12, discutido no Capítulo 1, segundo o qual::

Os Estados devem desenvolver políticas que tenham como objetivo final a promoção do DHAA no contexto da indivisibilidade dos direitos humanos, ou seja, de uma vida digna de qualidade para todos os habitantes do seu território. O Comentário Geral 12 deixa claro que o DHAA é inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos para todos (Burity, 2010).

Reconhecida a alimentação como um direito, torna-se necessária a construção de políticas públicas e iniciativas capazes de efetivá-lo, o que só pode ocorrer a partir de uma visão

holística e sistêmica, integrando diferentes campos de conhecimento. Nesse sentido, o Programa Nacional de Agricultura Urbana surge como instrumento possível para alcançar a segurança alimentar, ao mesmo tempo em que se fundamenta no princípio do direito à cidade.

Sobre o direito à cidade, o termo foi originalmente formulado por Henri Lefebvre na obra *Le droit à la ville (1968)*, marco fundamental para compreender a crítica urbana contemporânea. É a partir dessa formulação que este trabalho estabelece a conexão entre o direito humano à alimentação adequada e o direito à cidade, tendo a agricultura urbana como eixo articulador entre ambos.

Segundo Katznelson (1992), em *Marxism and the City*, Lefebvre foi responsável por recolocar o marxismo no debate urbano, aprofundando um tema que Marx e Engels haviam tratado apenas de maneira secundária. Essa retomada ocorre porque, para Lefebvre, a cidade não pode ser reduzida a um simples cenário das forças produtivas: ela deve ser entendida como uma totalidade teórica e prática, expressão concreta das relações sociais de seu tempo (Tavolari, 2016).

Na obra original, o autor foi visionário ao lançar a hipótese de que a urbanização não seria apenas um produto ou subproduto da industrialização. Para ele, a urbanização precede a industrialização e dela se descola, impondo-se como uma tendência generalizadora que anuncia a “urbanização completa da sociedade”, expressão desenvolvida posteriormente em *A revolução urbana* (Lefebvre, 2001; 2008). Se a industrialização deixa de ser o motor exclusivo das transformações sociais, a alienação e a luta de classes também deixam de ser fenômenos restritos ao contexto fabril. Lefebvre passa, então, a pensar a reificação da vida cotidiana urbana e fenômenos como a “nova miséria urbana”, marcada pelos trajetos casa-trabalho e por uma vida programada, na qual o planejamento urbano contribui para intensificar tensões. Desse cenário emerge o direito à cidade, como forma de emancipação dessa relação (Tavolari, 2016).

Para Lefebvre, a questão que permeia o mundo moderno é urbana, já que as relações capitalistas passam a se estruturar pelo processo de produção do espaço. A cidade transforma-se em mercadoria, e esse processo, centrado no valor de troca, constitui um segundo setor da economia: “as crises de acumulação do capital se resolvem através da reprodução do espaço”. Consequentemente, o valor de troca subordina e “massacra” o valor de uso, aprofundando a segregação espacial e degradando as relações sociais urbanas. Nesse ponto, o direito à cidade se apresenta “como aposta e mediação entre a realidade presente e o futuro da sociedade” (Carlos, 2020).

Com essa perspectiva, o direito à cidade, em Lefebvre, define-se primeiramente por um horizonte de transformação radical da sociedade – um projeto simultaneamente utópico e

concreto. Ele se formula no contexto de uma sociedade pós-industrial em processo de transição ao urbano, marcada por um ponto crítico que exige a reconstrução de um projeto coletivo capaz de reorientar esse percurso (Lefebvre, 2001).

O direito à cidade, para Lefebvre (2001), é “um direito à vida urbana, transformada, renovada”. Com isso, o autor indica que o direito à cidade não se limita à ordenação territorial ou à provisão de equipamentos urbanos, mas expressa uma utopia concreta que orienta a luta social. Trata-se, nas palavras de Lefebvre, do direito dos “cidadãos-citadinos e dos grupos que eles constituem [...] de figurar sobre todas as redes e circuitos de comunicação, de informação, de trocas”.

Com o passar das décadas, a mobilização desse conceito extrapolou sua formulação original e passou a ganhar novas bordas e significados. Como observa Alvarez (2023), em pouco tempo o direito à cidade deixou de ser apenas parte da obra de um filósofo marxista francês para se tornar um conceito central na prática política transformadora e no debate sobre justiça urbana.

A partir dessa formulação inicial, outros autores dialogaram com Lefebvre, como Manuel Castells, em *A questão urbana*, e David Harvey, em *Social Justice and the City*, ambos publicados em 1970. As obras concordam com Lefebvre quanto à importância de pensar a cidade como expressão das relações sociais, mas divergem do autor quanto à tese da “urbanização completa da sociedade”.

No caso de Castells, sua crítica segue um caminho específico. Para ele, o direito à cidade é um conceito utópico, abstrato e ideológico, utilizado por Lefebvre para pensar uma futura sociedade comunista (Tavolari, 2016). Castells entende que a centralidade urbana, elemento central no direito à cidade, repousa na ideia de que a simples reunião de pessoas no espaço produziria novas relações sociais. No entanto, argumenta que essa transformação só seria possível em uma cidade sem Estado, o que reforçaria o vínculo entre o direito à cidade e o comunismo. Além disso, sua análise da urbanização como parte da reprodução da força de trabalho, bem como sua ênfase nos movimentos sociais ligados à moradia, distanciam-no ainda mais da perspectiva lefebvriana. O fato de Lefebvre considerar as demandas por habitação insuficientes diante da amplitude da problemática urbana é outro ponto de tensão entre os dois autores.

Harvey, por sua vez, não mobiliza explicitamente o direito à cidade em sua obra por um longo período. Seus estudos iniciais concentram-se na dinâmica da reprodução capitalista e em seus efeitos sobre a produção do espaço urbano. Para o autor, a urbanização desempenha papel fundamental ao imobilizar investimentos no território, contribuindo para a criação de valor e

para a superação das crises de sobreacumulação próprias do capitalismo. A partir daí, Harvey formula o conceito de *spatial fix*, que possui dupla conotação: ao mesmo tempo em que o espaço fixa investimentos e trabalhos, é por meio do espaço urbano que crises podem ser resolvidas. O direito à cidade, enquanto categoria autônoma, só ganha destaque em seus textos a partir dos anos 2000, especialmente no artigo publicado em 2008 na *New Left Review*, que o reintroduz no debate contemporâneo (Tavolari, 2016).

Como observa Tavolari (2016), embora Castells e Harvey tenham contribuído para aprofundar discussões abertas por Lefebvre, nenhum deles reconheceu no direito à cidade o potencial explicativo ou programático capaz de articulá-lo plenamente com a crítica marxista à cidade. O interesse atual pelo conceito aparece, assim, como um resgate de uma obra que, durante muito tempo, circulou sobretudo em círculos acadêmicos restritos. Contudo, essa “redescoberta” contrasta com o uso contínuo do conceito por movimentos sociais de diversos países e por acadêmicos não anglófonos, que há muito já o haviam incorporado ao seu repertório analítico e político.

No Brasil, uma série de atores, desde movimentos sociais até acadêmicos, aborda o direito à cidade desde a década de 1970. Esses grupos prosperaram em conjunto, articulando de forma própria elementos das obras de Lefebvre, Castells e Harvey, autores que, no campo teórico, apresentavam incompatibilidades. Nesse sentido, ideias como o direito à cidade e a vida cotidiana como arenas da luta política (Lefebvre), a questão urbana e os movimentos sociais (Castells) e a relação entre justiça social e cidade (Harvey) foram generalizadas no contexto brasileiro e apropriadas tanto em textos acadêmicos quanto no imaginário dos movimentos sociais urbanos. Esse processo se intensificou especialmente no período ditatorial, quando os ideais de direito, justiça e democracia assumiam maior centralidade (Holston, 2013; Tavolari, 2016).

Tavolari (2016) acrescenta que a repercussão dessas ideias em diferentes áreas do saber permitiu vincular intelectuais, militantes e movimentos sociais, ampliando o conhecimento e a reivindicação do direito à cidade. No Brasil, essa relação assumiu contornos ainda mais fortes, pois os movimentos sociais conseguiram articular suas reivindicações por meio da linguagem jurídica, especialmente durante a redemocratização. Como resultado, o direito à cidade foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro. Ele aparece de forma indireta nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e de forma explícita no art. 2º do Estatuto da Cidade, promulgado em 2001. Nesses termos, o direito à cidade constitui um direito fundamental de natureza difusa, composto por diferentes direitos sociais e coletivos vinculados à dignidade da pessoa humana (Guimarães, 2017).

A trajetória conceitual, da formulação original ao contexto brasileiro, mostra que, à medida que equipamentos e espaços públicos se tornam palcos privilegiados das lutas sociais recentes, o direito à cidade passa a ocupar posição central nas reivindicações populares, operando tanto como categoria analítica quanto como horizonte emancipatório. Isso evidencia seu potencial de reunir diferentes grupos e interesses, dos mais aos menos organizados (Tavolari, 2016).

Essas novas nuances do conceito também abrem caminho para integrar o debate sobre o direito humano à alimentação adequada ao direito à cidade, sobretudo porque a plasticidade deste último permite a incorporação de novas pautas e demandas urbanas. Nesse sentido, como argumenta Harvey (2014), a transformação que o direito à cidade reivindica depende do exercício de um poder coletivo capaz de reformular a produção do espaço urbano.

Democratizar esse direito significa disputar a configuração dos processos que estruturam as cidades. É nesse horizonte de reorganização da vida urbana que a Agricultura Urbana (AU) ganha centralidade: ela materializa usos alternativos do espaço, cria novas sociabilidades, amplia o acesso a alimentos e reorienta o território para práticas que favorecem a alimentação adequada. Assim, a AU deixa de ser apenas uma prática localizada e se converte em uma das vias concretas de realização do direito à cidade.

O conceito de agricultura urbana, tradicionalmente apresentado por Mougeot (2005) e reconhecido pela ONU-Habitat nas discussões internacionais, define essa prática como uma atividade econômica de cultivo, processamento e distribuição de alimentos, plantas, árvores e criação de animais voltada ao mercado urbano. Utiliza recursos, serviços e produtos encontrados na própria cidade e destina-se a suprir as necessidades do território em que se insere:

Agricultura urbana é uma atividade localizada dentro (intraurbana) ou na periferia (periurbana) de uma cidade, vila ou metrópole, que cultiva e cria, processa e distribui uma diversidade de produtos alimentares e não alimentares, (re)utilizando amplamente recursos humanos e materiais, produtos e serviços encontrados dentro e ao redor dessa área urbana e, por sua vez, fornecendo recursos humanos e materiais, produtos e serviços majoritariamente para essa mesma área urbana (Mogeout, 2005, *tradução nossa*).

Contudo, como esclarecem Lovo *et al.* (2015), apesar de sua dimensão econômica, a produção de alimentos em espaços urbanos tem como maior expoente as iniciativas comunitárias, constituindo-se como atividade de subsistência, vínculos e integração social. Além disso, a definição de agricultura urbana tem sido construída ao mesmo tempo em que se constroem as experiências concretas, mobilizações sociais e dinâmicas de formulação de

políticas públicas. Por esse motivo, trata-se de um conceito em movimento e, portanto, em disputa, podendo se relacionar a diferentes visões de mundo e a distintas concepções de sociedade e de cidade (Almeida, 2016).

Apesar dessa abertura conceitual, a agricultura urbana revela amplo potencial para a promoção da soberania alimentar e para a garantia do DHAA, princípios orientadores da segurança alimentar e nutricional. Como ensinam Santos e Machado (2020), essa prática acarreta uma série de transformações sociais que vão da ampliação da autonomia alimentar ao aumento qualitativo e quantitativo dos alimentos disponíveis para consumo próprio.

Nesse sentido, Brand e Muñoz (2007) lembram que o cultivo de plantas e a criação de animais acompanham a vida urbana desde seus primeiros assentamentos, ainda que adaptados a diferentes momentos históricos, níveis de desenvolvimento e características rurais e geográficas.

A partir da década de 1970/1980, com o fortalecimento do movimento ambientalista, o tema foi incorporado por agências de desenvolvimento como estratégia para enfrentar problemas sociais crescentes. Desde o início do século XXI, passou também a ser adotado como política urbana, compreendida como solução não apenas para a produção de alimentos, mas para enfrentar desafios socioambientais mais amplos: reduzir o fluxo de materiais e energia para as cidades, conservar recursos naturais, melhorar a saúde e, em alguma medida, moderar a expansão urbana (Brand; Muñoz, 2007).

Para além desses benefícios, a luta contra a fome, especialmente desde a década de 1990, colocou a AUP na posição de alternativa importante para a produção de alimentos. Em estudo realizado em Belo Horizonte, Lovo et al. (2012) analisaram três hortas urbanas apoiadas pela governança local e verificaram melhora significativa na qualidade alimentar das pessoas envolvidas na produção. Os autores observaram aumento no consumo de alimentos saudáveis entre produtores e suas famílias, além de potencial de comercialização a preços acessíveis para os moradores do entorno e até mesmo possibilidades de atendimento ao mercado institucional.

Esses resultados indicam que, com suporte governamental adequado, a agricultura urbana poderia atender parcela muito mais significativa das necessidades alimentares da população, reduzindo a insegurança alimentar entre grupos vulneráveis e garantindo acesso a alimentos nutritivos a preços mais justos.

Desse modo, ao correlacionar os conceitos apresentados, é possível deduzir, por silogismo, a existência de uma relação entre direito à cidade, agroecologia urbana e direito humano à alimentação adequada. É a partir dessa premissa que este trabalho se desenvolve. Busca-se compreender se a agricultura urbana pode representar um elo de conexão entre o

direito humano à alimentação adequada e o direito à cidade, tomando o Programa Nacional de Agricultura Urbana como referência empírica e normativa.

O Programa Nacional de Agricultura Urbana, instituído pelo Decreto nº 11.700/2023, representa um marco na consolidação da atividade no Brasil. Seu objetivo é promover formas sustentáveis de produção de alimentos em áreas urbanas e periurbanas, garantindo acesso à alimentação saudável, segurança alimentar e nutricional e transição agroecológica nas cidades, além de fomentar a inclusão socioeconômica de agricultores urbanos, com ênfase na participação de mulheres e jovens. Segundo o próprio decreto, o programa se configura como “um grande instrumento de convergência das políticas para produção de alimentos saudáveis nas cidades, de promoção da inclusão socioeconômica e de resiliência climática, capaz de mudar a qualidade de vida nos grandes centros urbanos e no entorno” (Brasil, 2023a).

O art. 4º do decreto estabelece os princípios norteadores do programa, entre os quais figuram, no inciso I, o direito humano à alimentação adequada e, no inciso III, o direito à cidade. A partir dessa articulação normativa, esta dissertação organiza-se em três capítulos, buscando compreender como essas duas modalidades de direitos se relacionam, tanto no plano conceitual quanto no âmbito das políticas públicas (Brasil, 2023b).

O primeiro capítulo, “A alimentação enquanto direito humano e política de Estado”, apresenta a construção histórica e jurídica dos direitos humanos e o processo pelo qual o direito humano à alimentação adequada foi incorporado a esse rol, situando-o nas políticas públicas brasileiras e em sua compreensão contemporânea.

O segundo capítulo, “Direito à cidade: uma leitura geográfica dos direitos humanos”, reconstrói o conceito de direito à cidade sob a perspectiva da geografia, desde sua formulação por Lefebvre até suas recepções posteriores, com destaque para a apropriação brasileira do termo pelos movimentos sociais e por autores que contribuíram para sua incorporação ao debate público. Também discute como o Direito – enquanto disciplina – lê e absorve esse conceito e quais são as limitações e cuidados necessários a essa aproximação.

O terceiro capítulo dedica-se ao encontro entre o direito humano à alimentação adequada e o direito à cidade, explorado por meio da agricultura urbana. O objeto de estudo é o Programa Nacional de Agricultura Urbana, especialmente seu art. 4º, que explicita os princípios que orientam a política. Para isso, realiza-se uma revisão bibliográfica sobre agricultura urbana, destacando suas conexões com o conceito de direito à cidade e refletindo sobre como ela pode integrar seu conteúdo e ser reconhecida como uma de suas dimensões.

Diante do exposto, esta dissertação reconhece que o diálogo entre Direito e Geografia envolve desafios próprios de qualquer construção transdisciplinar e que o aprofundamento

pleno de todos os temas envolvidos ultrapassa os limites de um trabalho de mestrado. É necessário, portanto, alinhar expectativas: não se pretende esgotar cada debate, mas oferecer um panorama consistente que abra caminhos de reflexão, os quais serão explorados a partir da análise de uma política pública específica. A metodologia utilizada para essa construção é apresentada a seguir.

### 3. METODOLOGIA E OBJETIVOS

Diante do que foi apresentado até aqui, esta dissertação busca responder à seguinte questão: é possível considerar a agricultura urbana como uma prática capaz de conectar o direito humano à alimentação adequada e o direito à cidade?

Para investigar esse problema, toma-se como objeto de pesquisa o Decreto nº 11.700/2023, que institui o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana e o Grupo de Trabalho correspondente. De modo particular, analisa-se o art. 4º do decreto, que estabelece o direito humano à alimentação adequada e o direito à cidade como princípios norteadores da política.

O objetivo geral deste trabalho é compreender se a relação entre o direito humano à alimentação adequada e o direito à cidade pode se concretizar por meio da agricultura urbana promovida pelo Programa Nacional de Agricultura Urbana.

Os objetivos específicos são:

- Compreender a alimentação enquanto um direito humano e seus aspectos geográficos.
- Analisar o conceito de “direito à cidade” sob uma perspectiva geográfica e jurídica.
- Realizar uma leitura do Programa Nacional de Agricultura Urbana, de modo a entender se ele pode ser visto como um marco legal na relação entre o DHAA e o direito à cidade.

Para alcançar os objetivos propostos, os métodos adotados serão a revisão bibliográfica e a abordagem interdisciplinar da norma jurídica durante a análise do decreto. A revisão bibliográfica permitirá compreender o estado da arte dos temas discutidos e, a partir disso, estabelecer a base conceitual da pesquisa. Com esse aporte, será possível examinar o decreto e sua potencialidade de articular o direito humano à alimentação adequada e o direito à cidade.

Já a abordagem interdisciplinar possibilitará uma leitura ampla e aprofundada do decreto, abrangendo não apenas suas implicações jurídicas e normativas, mas também suas repercussões sociais e os valores éticos que expressa. Espera-se, assim, produzir um olhar capaz de conectar esses diferentes campos de saber e contribuir para o aprofundamento das discussões sobre a interface entre o direito humano à alimentação adequada, o direito à cidade e as políticas públicas que lhes dão suporte.

#### 4. A ALIMENTAÇÃO ENQUANTO DIREITO HUMANO E POLÍTICA DE ESTADO

As discussões relacionadas aos sistemas alimentares estão cada vez mais em evidência, especialmente no contexto da policrise global que marca essa geração. Por esse conceito entende-se que os problemas que afligem a humanidade não são únicos e desconectados, mas ao contrário: vive-se uma realidade em que crises sociais, econômicas, ecológicas, culturais e institucionais se relacionam e se retroalimentam, de modo que as suas consequências e impactos sejam potencializados (Whiting; Park, 2023). O resultado é que, embora tenham a sua raiz comum no sistema capitalista (Işikara, 2022), as suas causas imediatas e repercussões são múltiplas, dificultando uma solução simples ou única para dar cabo às suas consequências (Lawrence, 2023).

Dentro desse emaranhado de crises, destaca-se a crise alimentar atual. Desencadeada por uma sequência de choques interligados, como a pandemia de COVID-19, os conflitos geopolíticos, desigualdades sistêmicas nos modelos econômicos, a perda da biodiversidade e os eventos climáticos extremos (Favas *et al.*, 2024), os sistemas alimentares vigentes são dominados por uma produção agrícola industrial, focada em monoculturas altamente mecanizadas, dependentes de insumos externos e regidos por mercados agroalimentares altamente financeirizados e concentrados. Essa dinâmica contribui diretamente para o aumento da insegurança alimentar e a crescente perda da soberania alimentar em escala global (Clapp, 2024).

No Brasil, a crise alimentar foi agravada pelo desmonte de políticas públicas voltadas à segurança alimentar e nutricional pelo governo do presidente Jair Bolsonaro. Esse processo resultou no retorno do país ao “Mapa da Fome”<sup>5</sup> em 2021, de onde havia saído em 2014 (Guedes, 2022). Os dados refletem a gravidade da situação: em 2022, 58,7% dos domicílios brasileiros encontravam-se em situação de insegurança alimentar. Em números absolutos isso equivale a mais de 125,2 milhões de brasileiros nesta situação, sendo que destes, 33 milhões em situação de insegurança alimentar grave (Rede Penssan, 2022).

---

<sup>5</sup> O Mapa da Fome é um conceito utilizado para ilustrar a prevalência da fome e da insegurança alimentar ao redor do mundo. Publicado anualmente pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) no relatório “O Estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo” (*The State of Food Security and Nutrition in the World*), ele apresenta dados sobre o número de pessoas que sofrem de fome e insegurança alimentar em diferentes regiões. Segundo a FAO, um país é incluído no Mapa da Fome quando mais de 2,5% de sua população enfrenta insegurança alimentar crônica (Fao *et al.*, 2022).

Diante desse cenário complexo e multifatorial, pensar e debater a temática da fome e da segurança alimentar e nutricional exige uma abordagem transdisciplinar, que reconheça esses desafios como questões sistêmicas. Uma das lentes possíveis é a que analisa essas problemáticas sob o prisma dos direitos humanos, com destaque para o direito humano à alimentação adequada (DHAA). Esse direito assegura o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e sem comprometer outras necessidades essenciais, respeitando-se a diversidade cultural e sendo ambiental, econômica e socialmente sustentáveis (Fao, 2024).

Ao entender a alimentação sob essa perspectiva, a efetividade desse direito como um pilar essencial para assegurar uma vida digna a todos os seres humanos é urgente. Contudo, antes de aprofundar essa questão é importante construir um panorama geral dos direitos humanos, destacando seus requisitos e características básicas. Esse contexto servirá como base para compreender a relevância e a aplicação prática do DHAA.

#### 4.1 Uma breve conceituação dos direitos humanos

O Direito, enquanto disciplina, parte da dignidade da pessoa humana como princípio nuclear, com o objetivo de garantir aos cidadãos o atendimento de suas necessidades básicas e a construção da autonomia para desenvolver suas potencialidades e buscar a própria felicidade (Filho, 2017; Mandal, 2012).

Para alcançar a dignidade da pessoa humana, é necessário que sejam respeitados um conjunto de direitos, aos quais se dá o nome de “direitos humanos”. Esses direitos podem ser entendidos, em síntese, como *“um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, buscam concretizar as exigências da dignidade, da liberdade, da igualdade, da fraternidade e da solidariedade humanas, as quais devem ser reconhecidas positivamente<sup>6</sup>, em todos os níveis”* (Borges, 2006). Os direitos humanos, em outras palavras, representam as garantias e proteções inerentes a todo ser humano, essenciais para a realização de uma vida plena, e que devem ser reconhecidos nacional e internacionalmente, através de instrumentos legais.

---

<sup>6</sup> A expressão “direito positivo” (do qual a expressão “reconhecidas positivamente” é derivada) se referir ao sistema de normas jurídicas efetivamente estabelecidas e aplicadas em determinada sociedade. Isto é, são as regras escritas que determinam o comportamento social. Um artigo expressamente previsto pelo Código Civil, por exemplo, é um exemplo de norma positivada. Para saber mais, recomenda-se a leitura da “Teoria Pura do Direito” de Hans Kelsen ou “Teoria do Ordenamento Jurídico” de Norberto Bobbio.

Não existe uma lista predefinida de quais são esses direitos fundamentais, já que as necessidades humanas variam de acordo com as necessidades da época e do lugar, por isso conforme novas demandas sociais são reconhecidas legalmente e incluídas nesta categoria (Ramos, 2014). Os direitos humanos são, portanto, históricos: “representam as exigências do momento em que foram criados, sendo possíveis de ser transformados, construídos e reconstruídos continuamente” (Guimarães, 2022).

Norberto Bobbio (2004) ensina que eles são a resposta às demandas de grupos sociais por novas liberdades e contra “velhos poderes” e se expressam de modo específico, conforme as expectativas do momento vivido (Guimarães, 2022). Seu surgimento, portanto, ocorre de forma gradual e progressiva, como resultado de lutas coletivas que ressignificam o valor da pessoa humana e o reconhecimento de novas dimensões de justiça e dignidade. (Orlandi, 2007).

Compreender o caráter histórico dos direitos humanos é importante para reconhecer que mais do que uma invenção humana, são o reflexo de um tempo e dos desejos, vontades e propostas de diferentes grupos e indivíduos e, no contexto desse capítulo, como o reconhecimento da alimentação adequada enquanto um direito fundamental é uma conquista recente na história da humanidade.

Em um breve retrospecto, desde as civilizações antigas, como Egito Antigo e Mesopotâmia, já existiam mecanismos para proteger os indivíduos contra o poder do Estado. O Código de Hamurabi, criado na Babilônia, é considerado o primeiro instrumento a consagrar direitos comuns a todos os Homens (Moraes, 1998). Com o passar do tempo, esses mecanismos foram evoluindo e sendo traduzidos em documentos que hoje representam marcos bastante significativos para a sua promoção e defesa dessa espécie de direitos. Dalmo de Abreu Dallari<sup>7</sup> citado por Franco Filho (2008) prevê que:

O exame dos documentos legislativos da antiguidade revela já uma preocupação com a afirmação de direitos fundamentais, que nascem com o homem e cujo respeito se impõe, por motivos que estão acima da vontade de qualquer governante. Observa-se, porém que nos documentos antigos mesclavam-se preceitos jurídicos, morais e religiosos, não se dissociando a recomendação de regras morais da imposição coercitiva de certos comportamentos. Durante a Idade Média também não se encontravam documentos que tenham o caráter de declarações abstratas de direitos, havendo apenas documentos legislativos como a legislação dos povos germânicos, que contém regras de vida social, nas quais está implícita a existência dos direitos fundamentais. Foi na Inglaterra, já na última fase da Idade Média, que teve a iniciativa de afirmações que podem ser consideradas precursoras das futuras declarações de direitos (Dallari, 2007, *apud* Franco Filho, 2008).

---

<sup>7</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da teoria geral do estado. 26.ed. São Paulo: Saraiva, 2007

Nesse sentido, na Idade Média, a Magna Carta de João Sem-Terra, outorgada em 1215, já previa a limitação dos poderes absolutos do monarca. Franco Filho (2008) salienta que, embora fosse um documento voltado para atender aos anseios dos barões e prelados ingleses, já previa certa abertura para transformar direitos corporativos em direitos vinculados ao homem. Posteriormente, documentos como o *Petition of Rights* (1628), o *Habeas Corpus Act* (1679), o *Bill of Rights* (1689) e o *Act of Settlement* (1701) contribuíram historicamente para a evolução das previsões jurídicas de direitos humanos (Franco Filho, 2008).

Dois movimentos sociais desempenharam um papel fundamental na consolidação dos direitos do homem: a Revolução Americana (1776) e a Revolução Francesa (1789) (Orlandi, 2007). A Declaração de Independência dos Estados Unidos, resultado da Revolução Americana, foi transformada por Thomas Jefferson em uma proclamação duradoura dos direitos humanos. Nela, Jefferson afirmou: “consideramos estas verdades autoevidentes: que todos os homens são criados iguais, dotados pelo seu Criador de certos direitos inalienáveis, entre os quais estão a Vida, a Liberdade e a busca da Felicidade” (Jefferson *apud* Hunt, 2007).

Sem dúvidas, contudo, foi a Revolução Francesa, ao levantar a bandeira da “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, um dos momentos mais significativos da história dos direitos humanos. O movimento marcou o fim do absolutismo e abriu espaço para a inclusão de grupos marginalizados na sociedade, conforme destacam Leão e Recine (2014). O principal legado desse período foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, promulgada em 1789, que reafirmou os direitos fundamentais e propôs uma transformação nas normas sociais vigentes (Orlandi, 2007).

José Afonso da Silva (2001) considera a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão o documento mais relevante na consolidação dos direitos humanos, devido ao seu caráter universal e abstrato. Em contrapartida, a Declaração Americana é valorizada por sua aplicabilidade prática, adaptada às especificidades do contexto estadunidense.

Apesar da importância, é importante salientar que a Revolução Francesa oferecia uma perspectiva bastante limitada quanto a quem a “Liberdade, Igualdade e Fraternidade” se aplicavam e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, por consequência, reproduzia essas limitações. Como ensinado por Trindade (2011), o documento era um “manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios nobres, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária”. Nesse sentido, sua aplicação não tinha validade fora da França revolucionária, em relação aos negros escravizados nas colônias do país (Loch; Machado, 2019) e às mulheres, cujo espaço reservado era o lar e todos os cuidados relacionados (Tedeschi, 2012). Dinâmica semelhante se reproduziu nos Estados Unidos (Morgan, 2000).

Neste ponto da discussão cabe um parêntese para afirmar que grupos politicamente marginalizados, embora ignorados por essas declarações já exerciam resistência em busca de maior visibilidade e proteção. No que tange às mulheres, um exemplo é a Declaração dos Direitos da Mulher e Cidadã, criada em 1791 por *Olympe de Gouges*<sup>8</sup>. O documento denunciava a exclusão das mulheres e reivindicava sua inclusão como sujeitas plenas de direitos. Seu preâmbulo afirmava:

Mães, filhas, irmãs, mulheres representantes da nação reivindicam constituir-se em uma assembleia nacional. Considerando que a ignorância, o menosprezo e a ofensa aos direitos da mulher são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção no governo, resolvem expor em uma declaração solene, os direitos naturais, inalienáveis e sagrados da mulher. Assim, que esta declaração possa lembrar sempre, a todos os membros do corpo social seus direitos e seus deveres; que, para gozar de confiança, ao ser comparado com o fim de toda e qualquer instituição política, os atos de poder de homens e de mulheres devem ser inteiramente respeitados; e, que, para serem fundamentadas, doravante, em princípios simples e incontestáveis, as reivindicações das cidadãs devem sempre respeitar a constituição, os bons costumes e o bem-estar geral (Gouges, 1791).

No que se refere à luta racial, o reconhecimento de pessoas negras como sujeitos de direitos humanos foi ainda mais tardio e, materialmente, segue – assim como os direitos das mulheres – não realizado integralmente<sup>9</sup>. Foi apenas em 1920 que o movimento negro proclamou oficialmente um manifesto próprio, denunciando os abusos sofridos e a negação de garantias fundamentais. No documento, intitulado *Declaração dos Direitos do Povo Negro do Mundo*, os representantes do movimento afirmaram:

Seja resolvido que o povo Negro do mundo, através dos seus representantes escolhidos em convenção reunidos no Liberty Hall, na cidade de Nova Iorque, Estados Unidos da América, de 1º de agosto a 31 de agosto, no ano de Nosso Senhor, 1920, protesta contra os erros e injustiças que estão sofrendo nas mãos dos seus irmãos brancos, e indica o que estes consideram serem seus justos direitos e, bem como o tratamento que propomos e demandamos de todos os homens no futuro (1920).

<sup>8</sup> Olympe de Gouges acabou guilhotinada em 1793 sob a condenação de ser uma mulher desnaturada e contrarrevolucionária, por ter se oposto à Convenção Nacional. Em reportagem da BBC (2022), historiadores resgatam relatos da ocasião da sua morte e como ela foi usada como advertência às mulheres do seu envolvimento nas questões da república. como o seguinte recorte da fala do presidente da Comuna de Paris, Pierre-Gaspard Chaumette: "Lembrem-se dessa mulher masculinizada, da Olympe de Gouges desavergonhada que abandonou todos os cuidados domésticos para envolver-se na República. [...] Esse abandono das virtudes do seu sexo a levou à guilhotina.

<sup>9</sup> Apesar da declaração, na prática, até hoje, mulheres e negros são os mais privados do acesso aos direitos humanos básicos, incluindo o direito à alimentação. Segundo os últimos dados do II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil (Rede Pensann, 2022), mulheres e pessoas negras são os grupos mais afetados pelas violações ao direito humano à alimentação adequada. A segurança alimentar só está presente em 35% dos lares com responsáveis de raça/cor preta ou parda. Isso significa que em 65% dos lares comandados por pessoas pretas e pardas há privação de alimentos. Em relação às mulheres, segundo o mesmo documento, em 6 de cada 10 lares comandados por mulheres a condição de insegurança alimentar é uma realidade. (Rede Pensann, 2022).

É fundamental trazer à tona esses dados e a interseccionalidade entre raça e gênero, porque resgatar a história dos direitos humanos sem reconhecer que determinados grupos foram sistematicamente excluídos resulta em uma análise vazia e desconectada da realidade. A perpetuação dessas desigualdades evidencia que a luta pelo reconhecimento pleno de direitos ainda é urgente e necessária.

Dando continuidade ao resgate histórico, já na modernidade, a Segunda Guerra Mundial foi um marco decisivo para os rumos dos direitos humanos, como apontam Leão e Recine (2014). Segundo as autoras, foi no pós-guerra que se reconheceu a importância da criação de organismos e formas de proteção em nível internacional. A partir desse contexto, surgiu a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, com o propósito de promover a paz e garantir direitos fundamentais. Poucos anos depois, em 1948, foi aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), cujo artigo 1º já estabelece o reconhecimento de direitos básicos inerentes à condição humana, como a liberdade, a igualdade e a dignidade.

Esses princípios que nortearam a reestruturação dos países no pós-Guerra, de modo que o reconhecimento e a proteção dos direitos humanos são pilares das constituições democráticas modernas. Assim, falar sobre direitos humanos é necessariamente falar sobre democracia. Norberto Bobbio (2004) reforça essa conexão ao afirmar que a garantia dos direitos humanos é indispensável para a efetivação da democracia, pois “sem democracia não existem condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos”. Dessa forma, um país que se declara democrático deve ser, necessariamente, um fiel cumpridor dos direitos humanos, promovendo justiça social e assegurando condições para a paz.

Nesse contexto, o pensamento de Hannah Arendt ([1951] 2013) em “*As origens do totalitarismo*” traz uma reflexão essencial: o primeiro direito humano é o “direito de ter direitos”. Como ensina Lafer (1988), essa ideia desafia a concepção tradicional de que os direitos humanos estão condicionados à cidadania. Para Arendt, a privação do estatuto político não implica apenas a perda de proteção jurídica, mas também a impossibilidade de ser reconhecido como um igual pelos seus semelhantes:

A reflexão arendtiana em *The Origins of Totalitarianism* mostra a inadequação da tradição, pois os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um meio (o que já seria paradoxal, pois seria o artifício contingente da cidadania a condição necessária para assegurar um princípio universal), mas como um princípio substantivo, vale dizer: o ser humano, privado de seu estatuto político, na medida em que é apenas um ser humano, perde as suas qualidades substanciais, ou seja, a possibilidade de ser tratado pelos Outros como um semelhante, num mundo compartilhado (Lafer, 1988).

Dessa forma, na concepção de Arendt, o primeiro direito fundamental refere-se ao reconhecimento da humanidade comum, ou seja, ao direito de existir como sujeito de direitos. O segundo diz respeito à capacidade de participação ativa nos processos políticos, que garante a condição de cidadão e possibilita a reivindicação desses direitos (Lafer, 1988). Essa relação entre reconhecimento, cidadania e participação conecta os direitos humanos ao conceito de exigibilidade<sup>10</sup>, pois é a possibilidade de exigir direitos que garante sua concretização.

No entanto, há uma grande desconexão entre teoria e prática nas sociedades contemporâneas. Embora a exigibilidade seja um elemento essencial para a realização dos direitos humanos, na prática, uma parcela significativa da população não apenas tem seus direitos frequentemente violados, como também enfrenta obstáculos para acessar os mecanismos necessários para demandá-los ao Estado. Esse descompasso entre o reconhecimento formal dos direitos e sua efetivação revela desafios reais para a democracia, tornando urgente a necessidade de encontrar meios para consolidá-la por meio da implementação dessas garantias fundamentais. Afinal, sem a efetivação plena dos direitos humanos, a própria ideia de democracia permanece incompleta.

Diante desse retrospecto histórico, percebe-se que a definição de direitos humanos não é fixa ou definitiva, mas segue em um processo de construção contínuo, que reflete os valores e a organização da sociedade ao longo do tempo. Como ensina Bobbio (2004), os direitos do homem constituem uma classe variável, como demonstrado pela evolução histórica. O autor explica:

O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos e das transformações técnicas, etc. (Bobbio, 2004).

Nessa mesma linha, Valente (2014) ressalta que a história dos direitos humanos “é escrita com a tinta indelével feita do sangue e do suor de mulheres, homens e crianças que lutam individual ou coletivamente contra abusos e defendem a justiça”. Isso evidencia que no futuro novas pretensões de direitos humanos podem emergir e que o que nos parece fundamental em determinado momento histórico ou em uma determinada civilização, não necessariamente será fundamental em outras épocas e outras culturas.

---

<sup>10</sup> A exigibilidade é o poder que o cidadão tem de exigir o respeito, a proteção, a promoção e o provimento dos direitos perante a Administração Pública, tanto no sentido de prevenir as violações ou repará-las. Indo além, a exigibilidade também representa o direito a ter respostas e ações efetivas (ABRANDH, 2009).

O mais relevante, portanto, não é apenas a definição específica dos direitos humanos em determinado momento, mas sim sua função essencial: proteger o ser humano da injustiça e garantir sua dignidade e igualdade. Como apontam Leão e Recine (2011), o objetivo último dos direitos humanos é a promoção do progresso social, do bem comum e da liberdade. Independentemente das mudanças em seu conteúdo ao longo da história, sua realização está sempre baseada em quatro princípios fundamentais: universalidade, indivisibilidade, interdependência e inalienabilidade, vide Quadro 1.

**Quadro 1** - Princípios dos direitos humanos

Princípios dos direitos humanos	
Universalidade	Esse princípio diz respeito ao reconhecimento de que os direitos humanos são direitos de todos, quebrando a lógica estamental de privilégios de determinadas classes.
Indivisibilidade	Não há hierarquia entre direitos humanos, todos são fundamentais para que um ser humano possa viver de forma digna.
Interdependência/Interrelação	A realização de um exige a garantia dos demais. Isso significa que não existe direito à liberdade sem que haja direito à alimentação adequada, por exemplo
Inalienáveis	Por esse princípio, os direitos humanos são intransferíveis, inegociáveis e indisponíveis, isto é: não podem ser retirados, cedidos ou condicionados.

**Fonte:** Adaptada de FIAN Brasil, 2020; Ramos (2014).

Compreender os direitos humanos dentro dessa perspectiva é essencial para avançar na sua efetivação. Se, historicamente, esses direitos foram conquistados por meio de lutas e reivindicações, sua concretização no presente exige esforços contínuos para garantir sua aplicação. Assim, mais do que princípios formais que orientam as constituições contemporâneas, os direitos humanos representam um compromisso permanente com a justiça social, a equidade e a dignidade de todas as pessoas. O desafio atual não está apenas em reconhecer sua importância, mas em assegurar sua exigibilidade e efetividade, transformando-

os em realidade, especialmente para aqueles que histórica e sistematicamente foram excluídos dessas garantias.

#### 4.2 O reconhecimento da alimentação enquanto um direito humano no Brasil e no mundo

Como visto no tópico anterior, os direitos humanos são direitos históricos e fruto da luta de diferentes grupos por garantias e proteções mais amplas. Nesse sentido, a alimentação nem sempre foi entendida como um direito humano e neste tópico serão abordados alguns dos principais marcos legais no reconhecimento do direito à alimentação adequada enquanto um direito humano, fundamentais na construção do arcabouço jurídico que hoje fundamenta as políticas públicas relacionadas ao tema.

Em síntese, o DHAA tem o seu reconhecimento dividido em três fases históricas que vão desde a articulação e adoção até a promoção e realização (Quadro 2).

**Quadro 2-** Fases do Direito Humano à Alimentação Adequada

<b>1ª fase</b>	Anos 1940	Adoção dos direitos humanos e do direito humano à alimentação adequada no direito nacional e internacional (formalização).
Articulação e Adoção	Anos 1950	
	Anos 1960	
<b>2ª fase</b>	Anos 1970	A ampliação da abordagem e do conteúdo dos direitos humanos e do direito humano à alimentação adequada.
Ratificação e ampliação da abordagem e conteúdo	Anos 1980	
<b>3ª fase</b>	Anos 1990	A promoção do reconhecimento dos direitos humanos e do direito humano à alimentação adequada em todo o mundo.
Promoção e realização	Anos 2000	

Fonte: ABRANDH, 2013.

Embora não conste na tabela original não contemple a evolução do DHAA nos anos 2010 e o início da década de 2020. No entanto, eventos como a crise econômica global em 2008, a crise dos climática e, no Brasil, o desmonte de políticas públicas voltadas à segurança alimentar, especialmente entre 2016 e 2022, evidenciam que se está ainda na terceira fase. Em vez de um avanço contínuo em sua promoção e realização, observa-se um cenário de retrocessos e a reafirmação de direitos anteriormente consolidados.

Historicamente, seu reconhecimento parte da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Tendo esse documento como referência, outros foram criados para chancelar o seu reconhecimento a nível internacional e, por consequência, a nível nacional pelos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) através de tratados e pactos, como será visto a seguir.

#### 4.2.1 Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)

A Declaração Universal dos Direitos Humanos consolidou uma série de conquistas derivadas da luta sociais pós-Segunda Guerra Mundial, contra a opressão e os horrores cometidos naquele período. Apesar das décadas desde sua promulgação, o documento segue sendo uma referência fundamental na promoção e no respeito aos direitos humanos ao redor do mundo.

No que se refere ao direito humano à alimentação adequada, já em seu artigo 2º, a declaração estabelece que “todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração”, sem qualquer distinção, evidenciando o caráter universal dos direitos ali previstos. Esse princípio é reforçado pelo artigo 25, que afirma: “todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação...” (ONU, 1948).

A DUDH abriu portas para documentos mais específicos, como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), os dois reconhecidos em 1966<sup>11</sup> e fundamentais para a consolidação da alimentação enquanto objeto da tutela jurídica (FIAN Brasil, 2022).

Por fim, é importante destacar que, sob o ponto de vista jurídico, as declarações, como a DUDH, não são legalmente vinculantes<sup>12</sup>. No entanto, conforme apontado pela ABRANDH (2013), elas expressam compromissos políticos e reforçam a obrigação dos Estados de garantir, em seus territórios, os direitos nelas previstos.

---

<sup>11</sup> Como é possível perceber, existem dois tratados distintos, em vez de um único, para regulamentar os direitos humanos pós promulgação da DUDH. Isso ocorreu devido à divisão política mundial entre o bloco capitalista e o bloco socialista durante a Guerra Fria. Os direitos humanos foram afetados por esse embate ideológico. O bloco capitalista enfatizava as liberdades individuais, enquanto o bloco socialista defendia os direitos econômicos e sociais. Como resultado, surgiram dois pactos distintos tratando da implementação dos direitos previstos na Declaração de 1948, fragmentando e negligenciando a interdependência desses direitos. (Cunha, Scarpi, 2015).

<sup>12</sup> Dizer que uma norma é vinculante significa dizer que é uma lei que obriga os países signatários a aplicá-la em seu território. No âmbito da lei internacional, é vinculante o tratado que o Estado ratifica por meio de um processo de validação nacional, no caso do Brasil, aprovação pelo Congresso Nacional. Um documento não vinculante, embora não obrigue o país a seguir, representa seu comprometimento com o texto aprovado. (ABRANDH, 2013).

#### 4.2.2 Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, elaborado a partir de 1951 e adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966, aprofundou e detalhou os princípios estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Juntamente com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, ele consolidou a proteção dos direitos humanos em nível internacional, estabelecendo obrigações formais para os Estados no que se refere aos direitos econômicos, sociais e culturais (Cunha; Scarpi, 2015).

Em seu artigo 11, o pacto prevê:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem **o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação**, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.
2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo **o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome**, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:
  - a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;
  - b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (UNFPA Brazil, 2011, *grifo nosso*).

No Brasil, o PIDESC foi promulgado pelo Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, assinado pelo então presidente Fernando Collor, assegurando sua aplicação nos termos originais. Com isso, o país assumiu, no âmbito internacional, o compromisso de respeitar, proteger e promover os direitos humanos econômicos, sociais e culturais previstos no pacto.

#### 4.2.3 Cúpula Mundial da Alimentação

Outro evento extremamente relevante, conforme apontado por ABRANDH (2013), foi a Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em Roma, em 1996, e promovida pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). Na ocasião, os governantes reafirmaram o direito de toda pessoa ter acesso a alimentos nutritivos e seguros, em consonância com o direito a uma alimentação adequada e com o direito fundamental de não sofrer com a fome.

Durante o evento, foi elaborado o Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação, que, em seu objetivo 7.4, buscou detalhar e reforçar as diretrizes do artigo 11 do PIDESC, destacando a necessidade de “prestar especial atenção à aplicação e à realização plena e progressiva deste direito, como meio de conseguir segurança alimentar para todos” (Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação, 1996).

No Brasil, a Cúpula teve um papel fundamental na mobilização da sociedade civil em torno do tema, tanto durante o processo preparatório quanto na participação em eventos paralelos organizados no entorno da conferência. Esse engajamento fortaleceu a articulação entre movimentos sociais, pesquisadores e organizações internacionais, resultando na criação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), em 1998.

O FBSSAN foi muito importante na construção e garantia de políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e nutricional no Brasil. Entre as suas principais contribuições destaca-se a influência sobre o primeiro governo Lula que, em 2003, instituiu novamente o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), extinto em 1995 pelo então presidente, Fernando Henrique Cardoso (FIAN Brasil, 2021).

Até hoje, o Fórum reúne diversos setores da sociedade civil, incluindo grupos indígenas, pesquisadores, militantes, organizações sociais e comunidades tradicionais, sendo um ator central na luta contra a insegurança alimentar e na defesa da universalização do direito humano à alimentação adequada no país.

Quanto ao CONSEA, cujo papel será mais aprofundado ao longo do trabalho, sua trajetória reflete os desafios e a instabilidade na consolidação das políticas de segurança alimentar no país. Depois de ser reestabelecido por Lula em 2003, foi novamente extinto em 2019 pelo ex-presidente Jair Bolsonaro, e reestabelecido em 2023, quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva retomou a presidência, sinalizando que o combate à fome é uma prioridade em seu governo (Brasil, 2023).

#### 4.2.4 Comentário Geral nº 12

O Comentário Geral nº 12 da ONU, emitido em 1999 pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, oferece uma interpretação detalhada do artigo 11 do PIDESC, esclarecendo o conteúdo normativo do direito humano à alimentação adequada. Esse documento é uma importante referência para orientar os Estados na implementação e garantia desse direito (Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1999).

Como trazido pelo Comitê (1999), o Comentário reforça a relação entre o DHAA e a dignidade da pessoa humana, além de sua indispensabilidade para a realização de outros direitos humanos. Destaca que esse direito não está limitado à ingestão de calorias ou nutrientes mínimos, mas contempla também o acesso regular e permanente a alimentos quantitativa e qualitativamente adequados, coerentes com às tradições culturais dos comensais, garantindo uma vida mais saudável, física e mentalmente.

Além disso, o documento define as obrigações dos Estados em relação a esse direito e a classifica em três categorias: a) obrigação de respeitar: os Estados devem se abster de ações que impeçam ou dificultem o acesso à alimentação; b) obrigação de proteger: os Estados devem garantir que terceiros (empresas ou indivíduos) não interfiram no acesso à alimentação adequada; c) obrigação de satisfazer: o Estado deve envolver-se proativamente em atividades que fortaleçam o acesso e garanta a segurança alimentar ou, em casos de impossibilidade, satisfazer por conta própria esse direito (Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1999).

O Comentário também trata da importância da sustentabilidade no acesso aos alimentos, indicando que as políticas devem garantir disponibilidade e acesso da alimentação para as presentes e futuras gerações. Prevê também a necessidade de as estratégias nacionais incluírem a participação da sociedade civil, a transparência e a responsabilização na implementação de políticas relacionadas à segurança alimentar (Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1999).

Em síntese, o documento serve como um guia norteador para os Estados na promoção e proteção do DHAA, oferecendo diretrizes claras para a elaboração de políticas públicas e adoção de medidas que garantam esse direito humano.

#### 4.2.5 Cúpula Mundial da Alimentação: Cinco Anos Depois

A Cúpula Mundial da Alimentação: Cinco Anos Depois aconteceu em 2002, em Roma, marcando o quinto aniversário da Cúpula Mundial da Alimentação de 1996. O grande trunfo desse evento foi o reconhecimento integral da obrigação dos Estados na promoção e implementação do direito humano à alimentação adequada.

No Brasil, a Cúpula inspirou a criação da Lei nº 11.346 de 2006, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O relator do projeto, o deputado Walter Barelli, fundamentou a sua proposição nas diretrizes da declaração resultante da Cúpula:

Ademais, na Declaração adotada pela Cúpula Mundial da Alimentação – Cinco Anos Depois, de 2002, os chefes de Estado, dentre os quais o brasileiro, reafirmaram dispositivo do diploma original, pelo qual reconhecem o direito da pessoa humana a ter acesso a alimentos saudáveis e nutritivos (Barelli, 2006).

Outro desdobramento importante desse encontro foi o consenso sobre a necessidade de diretrizes voluntárias para apoiar a realização progressiva do DHAA, conforme destacado por ABRANDH (2013). Essas diretrizes viriam a fortalecer o compromisso internacional com a segurança alimentar e a nutrição, orientando políticas públicas e ações governamentais nos anos seguintes.

#### 4.2.6 Diretrizes Voluntárias

Como visto no tópico anterior, a declaração da Cúpula Mundial da Alimentação: cinco anos depois reconheceu o papel dos Estados na garantia do direito humano à alimentação adequada. Nesse contexto, em novembro de 2002 o Conselho da FAO estabeleceu um grupo de trabalho intergovernamental para elaborar um conjunto de Diretrizes Voluntárias que servissem de apoio aos Estados Membros na realização progressiva desse direito (FAO, 2005).

As Diretrizes Voluntárias foram aprovadas pelo Conselho da FAO em novembro de 2004. Como destacado na apresentação do documento, essa iniciativa foi um marco importante na história dos direitos humanos, pois foi a primeira vez em que representantes dos governos se reuniram para interpretar e traduzir os direitos previstos no PIDESC em ações concretas e efetivas:

As Diretrizes Voluntárias representam a primeira iniciativa de governos em interpretar um direito econômico, social e cultural e no sentido de recomendar ações para apoiar a sua realização. O objetivo destas Diretrizes Voluntárias é o de proporcionar uma orientação prática aos Estados na implementação da realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional, como meio para alcançar os compromissos e objetivos do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação. Partes interessadas poderão também beneficiar-se destas orientações práticas. As Diretrizes Voluntárias compreendem um amplo espectro de ações a serem consideradas pelos governos em nível nacional como meio para a construção de um ambiente propício para que as pessoas possam se alimentar com dignidade e para estabelecer redes de segurança apropriadas para proteger aqueles que não podem se alimentar por si próprios. Elas também podem ser utilizadas para reforçar e melhorar os atuais sistemas de desenvolvimento, particularmente em relação às suas dimensões sociais e humanas, trazendo a titularidade dos direitos das pessoas mais firmemente para o centro do processo de desenvolvimento (FAO, 2005).

Embora as Diretrizes Voluntárias não sejam juridicamente vinculantes, elas representam um importante instrumento internacional na promoção do DHAA. Ao apresentar orientações

mais programáticas, ela incentiva os Estados a incorporar estratégias, políticas, programas e atividades voltadas à segurança alimentar em seus ordenamentos jurídicos, fortalecendo o compromisso global com a erradicação da fome e da insegurança alimentar.

#### 4.3 A denúncia da fome e as previsões garantidoras do DHAA no cenário brasileiro

O Brasil foi fortemente influenciado pelos eventos e documentos apresentados no tópico anterior, tomando-os como base para a construção de seu repertório jurídico e político, que reconheceu a alimentação como um direito humano. Neste tópico, será apresentado um panorama geral sobre como esse reconhecimento foi construído no país e as políticas públicas relacionadas.

A alimentação é uma preocupação humana desde os primórdios. Contudo, por questões metodológicas, o ponto de partida desta análise será o início do século XX, especialmente a partir do período pós-guerra. Entre os anos de 1915 e 1930, diversas instituições ao redor do mundo começaram a estudar a temática alimentar e propor respostas para os problemas enfrentados pelas populações. Nesse contexto, a alimentação passou a constituir um campo do saber inicialmente chamado de nutrologia e, posteriormente, de nutrição (Barros; Tartaglia, 2003).

Com o desenvolvimento da alimentação enquanto objeto de estudo científico, compreendeu-se sua importância como uma problemática conectada a questões sociais, econômicas e até de segurança nacional. O tema ganhou maior protagonismo nos países com certo nível de desenvolvimento urbano-industrial (Barros; Tartaglia, 2003).

No Brasil, como explicam Barros e Tartaglia (2003), um grupo de médicos assumiu a vanguarda nesse campo, dividindo-se em duas abordagens. A primeira, inspirada pelas escolas americanas e europeias, dedicava-se à pesquisa biológica, química e fisiológica da alimentação. O segundo grupo, influenciado pelo médico argentino Pedro Escudero, focou-se no estudo da nutrição na sociedade, buscando compreender como garantir uma alimentação racional, que atendesse aos elementos identificados pelo primeiro grupo no âmbito da fisiologia.

Diversos foram os médicos que estiveram à frente da construção da ideia da alimentação enquanto objeto sociológico, mas foi Josué de Castro o mais proeminente deles. Ele desempenhou um papel essencial na inclusão da alimentação como tema de interesse público.

Como sua filha, Anna Maria de Castro (2023), na apresentação da obra “Fome: um tema proibido”, o mérito de Josué foi:

(...) romper com as velhas e insustentáveis teorias, falsas interpretações, deploráveis preconceitos raciais e climáticos, bem como o malthusianismo praticado em detrimento das populações subdesenvolvidas. Com estes fundamentos procurou desenvolver uma ciência para explicar um fenômeno que é a própria expressão do subdesenvolvimento: a fome (Castro, Castro, 2003).

Através do trabalho de Castro, os problemas alimentares, até então restritos à academia, extrapolaram esse ambiente e se materializaram em políticas públicas que nortearam (e ainda hoje norteiam) a produção agrícola, a economia e as políticas sociais (ABRADH, 2013).

Desde os primeiros trabalhos científicos, a alimentação foi relacionada aos desafios sociais e econômicos no Brasil. Nessas publicações iniciais, estabeleceu-se a conexão entre alimentação e renda, analisando a questão alimentar a partir de estudos sobre orçamento familiar e perfil de consumo alimentar (Barros; Tartaglia, 2003).

Conforme ensina Coimbra et al.<sup>13</sup> citado por Barros e Tartaglia (2003), em uma análise sobre os trabalhos realizados em Recife pelo grupo de Josué de Castro e no Rio de Janeiro pelo Departamento Nacional de Saúde Pública, os inquéritos realizados à época confirmavam o que podia ser visto a olho nu: o povo brasileiro vivia mal e passava fome. Esses estudos traduziram essa realidade para uma linguagem científica, conferindo-lhe uma chancela teórica e acadêmica.

Diante desses novos dados, foi criada uma base para a instituição de uma série de leis e decretos voltados a melhorar a qualidade alimentar da população. Um exemplo marcante foi a criação do salário mínimo, idealizado para, ao menos hipoteticamente, satisfazer as necessidades básicas do trabalhador (L'abbate, 1988).

Coimbra *et al.* (1982, *apud* Barros; Tartaglia, 2003) complementam que, apesar das constatações sociológicas e geográficas relacionadas à fome e à desnutrição, a ciência emergente focava mais na educação alimentar e nas mudanças de hábitos do que na criação de condições estruturais para garantir uma alimentação racional.

É evidente que a educação alimentar está conectada à garantia do direito humano à alimentação adequada. No entanto, reduzir as possibilidades de concretização desse direito a uma questão meramente educacional revela uma abordagem superficial, que desconsidera,

---

<sup>13</sup> COIMBRA, M.; MEIRA, J.E.P.; STARLING, M.B.L. Comere aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil, Belo Horizonte: INAE, 1982. 685

entre outros fatores, o avanço do capitalismo e suas externalidades, que se impôs sem solucionar estruturalmente a insegurança alimentar (Tartaglia, 1996).

Assim, mesmo tendo servido como base para a política salarial brasileira, o enfoque dado ao tema priorizava problemas de abastecimento (logísticos e operacionais) e a educação alimentar, com a intenção de ensinar o povo a se alimentar melhor. Embora vanguardista, essa abordagem inicial mostrou-se incompleta e insuficiente para enfrentar, de forma estrutural, o problema da alimentação.

Em 1940, foi criado o Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS)<sup>14</sup>, subordinado diretamente ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Esse serviço representou uma política pública voltada a garantir melhores condições aos trabalhadores, marcando o primeiro passo do Brasil na construção de uma política destinada a solucionar as questões estruturais relacionadas à má alimentação, já denunciadas pelos cientistas na década anterior (Fognoli, 2011). Esse momento é um marco importante, pois eleva a alimentação de um simples campo do saber para o status de política pública (Arruda; Arruda, 2007).

Através do SAPS o Brasil iniciou sua política de alimentação e nutrição, promovendo padrões alimentares adequados para a população e executada pelo Estado. Dentre as suas atribuições, o Serviço fornecia refeições para trabalhadores e estudantes, vendia alimentos a preço de custo em cinco estados brasileiros para setores específicos da população, formava pessoal em áreas correlatas à alimentação e apoiava projetos de pesquisa e desenvolvimento (Barros; Tartaglia, 2003).

Desde a criação do SAPS até sua extinção no final da década de 1960, várias outras políticas com objetivos semelhantes foram implementadas no Brasil, muitas vezes envolvendo o mesmo grupo de profissionais, como ensinam Barros e Tartaglia (2003):

a) Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN): criado em 1942 e extinto em 1945, coordenado por Josué de Castro, através da Coordenação da Mobilização Econômica do Governo Federal. Seu objetivo era fornecer subsídio técnico e teórico à indústria de alimentos

---

<sup>14</sup> O Serviço de Alimentação e Previdência Social representa um importante marco na história das políticas públicas e instrumentos legislativos relacionados à alimentação no Brasil. Como relembra Tartaglia e Barros (2003), foi criado, durante o governo populista de Getúlio Vargas, e sofreu uma série de alterações na lógica do seu funcionamento até ser extinto em 1967. A sua extinção se deu por meio do Decreto-Lei 224 pelo governo autoritário de Castello Branco, durante a ditadura militar que assolou o Brasil entre 1964 e 1985. O encerramento das atividades ocorreu sob o pretexto de denúncias de corrupção administrativa e, principalmente, pelo argumento de que Serviço era usado para abrigar e articular sindicalistas de esquerda (Fognoli, 2011).

e produção agrícola, especialmente em decorrência das consequências da Segunda Guerra Mundial.

b) Instituto de Tecnologia Alimentar (ITA): criado em 1944, foi incorporado pela Universidade do Brasil (hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ) em 1946. A partir da doação de indústrias de alimentos ao STAN, desenvolveu-se um laboratório destinado a viabilizar a produção de conhecimentos técnicos e científicos que pudessem contribuir com a indústria do setor.

c) Comissão Nacional de Alimentação (CNA): a comissão foi criada em fevereiro de 1945 e extinta em 1972. Era um órgão do Conselho Federal de Comércio Exterior, posteriormente transferido para o Ministério da Educação e Saúde, em 1949. Seu foco estava nos estudos alimentares sobre o povo brasileiro, promovendo educação nutricional e apoio técnico à indústria de alimentos.

d) Instituto Nacional de Nutrição: originou-se a partir do Decreto-Lei nº 8648 de janeiro de 1946, também na Universidade do Brasil e sob direção de Josué de Castro, para realizar pesquisas, difundir conhecimento e formar profissionais especializados na área de nutrição.

Em 1952, a Comissão Nacional de Alimentação construiu um plano de trabalho chamado “A Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil”. Esse documento, dentre outros pontos, buscava conceber e estruturar um programa de merenda escolar de abrangência nacional, sob responsabilidade pública, coordenando as iniciativas existentes e aperfeiçoando-as com suporte técnico e econômico (Barros; Tartaglia, 2003).

Segundo Barros e Tartaglia (2003), o início efetivo do Programa de Merenda Escolar ocorreu em 1955 e se expandiu rapidamente com o apoio de organismos internacionais, como o Fundo Internacional de Socorro à Infância, vinculado à ONU, o programa Alimentos pela Paz e a *Agency for International Development*. Esses organismos doavam ou vendiam alimentos a preços simbólicos, especialmente excedentes de produção dos Estados Unidos, garantindo às crianças uma dieta baseada em leite em pó e farinhas enriquecidas.

Desse programa surgiu o Programa Nacional de Alimentação Escolar, patrocinado pelo Governo Federal e executado pelo executivo estadual e municipal. Esse modelo marca a criação de uma nova lógica de sistematização das políticas alimentares, caracterizada pela burocracia, que estabeleceu vínculos entre os diferentes entes federativos, exigindo uma ação conjunta. No entanto, esse processo resultava em um caminho árduo e complexo entre a alocação dos

recursos orçamentários e a sua transformação em benefícios concretos (Barros; Tartaglia, 2003).

A lógica burocrática foi continuada com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), em 1972, vinculado ao Ministério da Saúde. O Instituto tinha como missão formular, promover, fiscalizar e avaliar o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). O PRONAN nasceu para unificar diversas iniciativas pré-existentes, atuando desde a distribuição de alimentos em espécie para populações em situação de risco, como gestantes, nutrizes, criança na pré-infância e estudantes desnutridos, até em mecanismos de abastecimento e comercialização de alimentos a baixo custo (Barros; Tartaglia, 2003).

Durante as décadas de 1970 e 1980, de acordo com Leão e Castro (2007), as políticas governamentais relacionadas à alimentação e nutrição assumiram um caráter predominantemente assistencialista e compensatório, com ações focadas em populações socialmente excluídas. O objetivo principal era garantir a quantidade de alimentos, ignorando aspectos qualitativos e oferecendo produtos industrializados ou formulados para pessoas consideradas “biológica e socialmente vulneráveis”<sup>15</sup>.

Com o fim da Ditadura Militar e o início da redemocratização, o Brasil enfrentou um período conturbado econômica e politicamente que trouxe bastante instabilidade para as políticas relacionadas à alimentação, oscilando entre períodos de investimento e esvaziamento das pastas, entre os governos Sarney e Collor. Esse cenário, marcado por uma influência da filosofia neoliberal, promoveu grandes retrocessos no Estado brasileiro<sup>16</sup>, (Barros; Tartaglia, 2003).

O resultado desse contexto foi não apenas a falta de êxito dessas políticas, mas também a desarticulação de várias iniciativas relacionadas à alimentação e nutrição. Em resposta a essa situação, a mobilização social liderada por Hebert de Souza, o Betinho, resultou no movimento Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria pela Vida (Leão; Recine, 2011).

---

<sup>15</sup> Embora muito se tenha avançado nas discussões relacionadas à soberania alimentar atrelada ao DHAA, ainda hoje existem políticas que relegam as pessoas em situação de vulnerabilidade à posição de cidadãos de segunda categoria. Exemplos disso é a medida anunciada em 2017 pela prefeitura municipal de São Paulo que previa a distribuição da farinata, uma espécie de ração feita a base de produtos próximos do vencimento e fora do padrão de venda, para os munícipes que procurassem os equipamentos sociais da cidade. Depois de muita pressão da sociedade civil, a iniciativa foi revista e revogada (Pinho; Ottoni, 2017).

<sup>16</sup> Em paralelo, como visto em tópicos anteriores, em cenário internacional, essa época foi marcada por esforços de organizações internacionais como a FAO que apresentava ao mundo a associação do DHAA com a garantia da segurança alimentar. (Fundação João Pinheiro, 2022).

Como explicam Leão e Recine (2011), a campanha engajou diversas esferas do governo e lançou as bases para uma proposta de política nacional de segurança alimentar e nutricional, elevando o tema a uma posição de destaque na agenda política nacional. A Ação surgiu a partir do Movimento pela Ética na Política, com início em 1992 e em reação ao governo Collor. Esse movimento levou à criação de Comitês de Solidariedade em todo o país, promovendo ações assistencialistas voltadas à arrecadação e distribuição de cestas básicas para as populações mais vulneráveis.

Enquanto política de Estado, somente no governo Itamar Franco (1992-1994) se retomou a formulação de políticas públicas de segurança alimentar, impulsionada pela publicação do Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a partir das Pesquisas Nacionais por Amostras de Domicílio realizadas entre 1986 e 1990 (Barros; Tartaglia, 2003).

As referidas pesquisas revelaram que o Brasil estava em situação de calamidade social. Isso porque 92,9 milhões de brasileiros foram identificados como vivendo em situação de indigência (quando a renda per capita permite, no máximo, uma refeição adequada ao dia) ou pobreza (a renda per capita permitia atender apenas a necessidades básicas).

A partir disso, foi criado pelo poder executivo uma comissão mista entre representantes do governo e da sociedade para elaborar um Plano de Combate à Fome e à Miséria. Por esse plano, cada Ministério teria ações que focassem em melhorar o cenário alimentar, de forma interdisciplinar e incorporando ações sociais, políticas, econômicas, visando ações de geração de renda, políticas agrícolas e agrárias e programas de alimentação.

A mobilização social promovida pela Ação da Cidadania colocou a fome em evidência no debate público. Assim, durante o governo de Itamar Franco, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão de consulta vinculado à Presidência da República, composto por ministros de Estado e representantes da sociedade civil (Belik *et al.*, 2001):

Foi criado, então, o CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar, integrado por oito Ministros de Estado (Saúde, Educação, Bem Estar Social, Trabalho, Fazenda, Planejamento, Agricultura e Secretaria Geral da Presidência da República) e por 21 cidadãos brasileiros representando diversos segmentos da sociedade. Calçado em três princípios básicos - o apelo à solidariedade, a busca de parceria com a sociedade civil e a descentralização das ações - o grande desafio do Plano foi rearranjar toda uma estrutura administrativa praticamente destruída pelo governo anterior (Barros; Tartaglia, 2003).

Como efeito cascata, a iniciativa do CONSEA se desdobrou pelo desenho federativo brasileiro, alcançando estados e municípios e dando origem a conselhos participativos individuais. Contudo, esses conselhos possuem funcionamento independente e não têm constituição obrigatória (Fundação João Pinheiro *et al.* 2022).

Em 1995 teve início o governo de Fernando Henrique Cardoso. Com o novo presidente, o CONSEA foi extinto e deu lugar ao “Programa Comunidade Solidária”. Segundo Belik *et. al.* (2001), o resultado da extinção foi a fragmentação das políticas públicas de combate à fome. Apesar disso, o Programa Comunidade Solidária absorveu muitas das atribuições que antes eram de responsabilidade do CONSEA e conservou iniciativas de governos anteriores. Na prática, o Programa era executado por diferentes Ministérios e agrupado em seis objetivos que deram origem a uma série de programas e desdobramentos, vide Quadro 3.

**Quadro 3** - Estrutura Programa Comunidade Solidária

<b>Objetivo</b>	<b>Responsável</b>
Redução da Mortalidade na Infância	Ministério da Saúde
Melhoria das Condições de Alimentação	Ministérios da Educação, da Agricultura e do Abastecimento
Apoio ao Desenvolvimento Pré-Escolar e ao Ensino Fundamental	Ministério da Educação
Fortalecimento da Agricultura Familiar	Ministério da Agricultura e do Abastecimento
Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional	Ministério do Trabalho
Melhoria das Condições de Habitação e Saneamento	Ministério do Planejamento

**Fonte:** Adaptada de Belik *et al.*, 2001; Fundação João Pinheiro *et. al.* 2022.

O relatório Comunidade Solidária - Três Anos de Trabalho, publicado pela Presidência da República em 1998, relata que alguns dos programas eram destinados preferencialmente — ou até de forma exclusiva — a municípios vulneráveis em cada estado, selecionados pelo programa. O grande objetivo era focar nessas localidades para implementar o maior volume de

ações e, com isso, melhorar a eficiência e a eficácia dos programas, acelerando a redução dos índices de miséria e exclusão social nos chamados bolsões de pobreza (Brasil, 1998).

Essa iniciativa marcou a assunção de responsabilidade do governo federal pelos repasses financeiros aos estados e municípios, que precisavam submeter planos e projetos por meio de editais públicos. Esses projetos eram elaborados e acompanhados por Comissões Municipais, compostas por representantes da administração local, de instituições relacionadas e da sociedade civil (Belik *et al.* 2001).

Em 1999, o Conselho Nacional de Saúde aprovou a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN). Esse documento estabeleceu a base teórica da política e ofereceu um panorama geral da situação alimentar e nutricional no País. Inaugurou-se, então, uma nova fase: o foco na qualidade dos alimentos, que passou a ser trabalhado de forma complementar à quantidade oferecida nas políticas públicas<sup>17</sup> (Belik *et al.*, 2001).

A partir desse marco, o Ministério da Saúde desenvolveu um conjunto de políticas públicas que, segundo o próprio governo, "se propõem a respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos à saúde e à alimentação" (Brasil, 2013). O PNAN definiu a responsabilidade solidária de todos os entes federativos na execução dessas ações, que deveriam ser intra e intersetoriais, exigindo parcerias para consolidar as iniciativas propostas, como:

(...) a garantia de segurança e da qualidade dos produtos e da prestação de serviços na área de alimentos, o monitoramento da situação alimentar e nutricional, a promoção de práticas alimentares e estilos de vida saudáveis, a prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e de doenças associadas à alimentação e nutrição, a promoção de linhas de investigação e o desenvolvimento e a capacitação de recursos humanos (Brasil, 2013).

O PNAN vigora até hoje e, em sua última revisão, em 2011, passou a se organizar em diretrizes que destacam a atenção nutricional no Sistema Único de Saúde (SUS). O foco está na "vigilância, promoção, prevenção e cuidado integral de agravos relacionados à alimentação e nutrição", integrando essas atividades às demais ações de saúde, com a Atenção Básica como ordenadora das ações (Brasil, 2013).

---

<sup>17</sup> Josué de Castro, em *Geografia da Fome* (ano), já denunciava que a qualidade do que se come é imprescindível para a dignidade alimentar. Em sua obra o autor denuncia que até nas regiões do Brasil em que a fome quantitativa não opera, como a região sul (apresentada por ele como abrangendo os Estados ...), havia uma significativa ausência de vitaminas e minerais que afetavam a população. Contudo, embora a denúncia já venha há anos no campo sociológico, foi com o PNAN que o Governo Federal transformou a qualidade alimentar em política de estado.

Já em 2001, a tentativa de consolidação prosseguiu e foi lançada a proposta do Programa Fome Zero (PFZ). Esse programa teve início a partir da compreensão de que a fome no Brasil era resultado da pobreza e da concentração de renda, que dificulta o acesso a alimentos de qualidade (Silva *et al.*, 2001). Contudo, apenas em 2003 que o PFZ se concretiza, com a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que priorizou a pauta da fome em seu plano de governo, conforme proclamado em seu discurso de posse:

O povo brasileiro, tanto em sua história mais antiga, quanto na mais recente, tem dado provas incontestáveis de sua grandeza e generosidade; provas de sua capacidade de mobilizar a energia nacional em grandes momentos cívicos; e eu desejo, antes de qualquer outra coisa, convocar o meu povo, justamente para um grande mutirão cívico, para um mutirão nacional contra a fome.

Num país que conta com tantas terras férteis e com tanta gente que quer trabalhar, não deveria haver razão alguma para se falar em fome. No entanto, milhões de brasileiros, no campo e na cidade, nas zonas rurais mais desamparadas e nas periferias urbanas, estão, neste momento, sem ter o que comer. Sobrevivem milagrosamente abaixo da linha da pobreza, quando não morrem de miséria, mendigando um pedaço de pão (Presidência Da República, 2003).

E continua:

Essa é uma história antiga. O Brasil conheceu a riqueza dos engenhos e das plantações de cana-de-açúcar nos primeiros tempos coloniais, mas não venceu a fome; proclamou a independência nacional e aboliu a escravidão, mas não venceu a fome; conheceu a riqueza das jazidas de ouro, em Minas Gerais, e da produção de café, no Vale do Paraíba, mas não venceu a fome; industrializou-se e forjou um notável e diversificado parque produtivo, mas não venceu a fome. Isso não pode continuar assim.

Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha.

Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida (Presidência Da República, 2003).

O Programa Fome Zero consolidou-se por meio de ações que buscavam articular políticas públicas intersetoriais para combater a fome e assegurar o direito humano à alimentação adequada (DHAA). Baseava-se na visão de transversalidade e intersetorialidade das ações e se pautava em quatro eixos essenciais: acesso aos alimentos, geração de renda, fortalecimento da agricultura familiar, mobilização e controle social (Leão, Maluf, 2012).

As ações previstas, como apresenta Fundação João Pinheiro *et. al.* (2022), estavam pautadas em apoio à renda mínima, programas de reforma agrária, doações de cestas básicas em caráter emergencial para públicos mapeados, educação alimentar no currículo educacional básico, bancos de alimentos, restaurantes populares, dentre outras iniciativas. A

"vulnerabilidade à fome" foi mensurada pelo nível de renda, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999. Na época, estimava-se que 44 milhões de brasileiros — cerca de 28% da população — estavam em situação de pobreza, vivendo com menos de um dólar por dia, ou aproximadamente R\$ 80,00 mensais (Instituto Cidadania, 2001).

Ainda segundo dados do Instituto Cidadania (2001), do público beneficiário, 19% (cerca de 9 milhões de pessoas) estavam nas regiões metropolitanas, 25% em áreas urbanas não metropolitanas e 46% na população rural. Geograficamente, 50% dos vulneráveis estavam na Região Nordeste, 26% no Sudeste, 9% no Norte, 10% no Sul e 5% no Centro-Oeste. A renda média dessas pessoas correspondia a menos de 10% da renda daqueles considerados não pobres.

O desenho do PFZ foi elaborado junto à representantes de todos os setores da sociedade, resultando na Medida Provisória nº 103, de janeiro de 2003, que recriou o CONSEA, enquanto um órgão assessor da Presidência da República<sup>18</sup> (Fundação João Pinheiro *et al.*, 2022).

Com a reconstrução do CONSEA, o debate entre governo e sociedade civil sobre a SAN e a alimentação como um direito humano ganhou força. Como ensinam Leão e Maluf (2012), era preciso evoluir na construção institucional que abrangesse a transversalidade das ações e dar mais espaço para a participação social. Isso impulsionou o processo, levando à elaboração e adoção de bases legais e políticas públicas que “respeitam, protegem, promovem e proveem o direito humano à alimentação adequada”.

Além disso, conforme destaca a Fundação João Pinheiro *et al.* (2022), foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), responsável por formular e implementar as políticas de SAN. Após algum tempo, esse Ministério foi integrado ao do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nesse período, ainda, foi criada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA).

Durante os dois primeiros mandatos do presidente Lula, entre 2003 e 2010, diversos programas decorrentes dessa estratégia foram concebidos e executados. Essas iniciativas estão sintetizadas no Quadro 4.

**Quadro 4 - Síntese dos programas e ações do PFZ**

<b>Eixos</b>	<b>Programas e Ações da Estratégia Fome Zero</b>	
1. Acesso aos Alimentos		
	Acesso à Renda:	Bolsa Família

<sup>18</sup> Lembrando que o CONSEA foi criado em 1993, extinto em 1997, recriado em 2003, extinto novamente em 2019 e recriado em 2023, com a reeleição do presidente Lula. (Fundação João Pinheiro *et al.*, 2022).

	Acesso à Alimentação	Alimentação Escolar (PNAE)
		Distribuição de Vitamina A e Ferro
		Alimentos aos grupos populacionais específicos
		Educação Alimentar e Nutricional
		Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)
		Programa de Alimentação dos Trabalhadores (PAT)
	Redes de SAN locais e regionais:	Restaurantes Populares
		Cozinhas Comunitárias
		Feiras
		Agricultura Urbana
Bancos de Alimentos		
Acesso à Água	Cisternas	
Fortalecimento da Agricultura Familiar	Financiamento da Agricultura Familiar (PRONAF)	Seguro Agrícola e Seguro Safra
	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	
Geração de Renda	Qualificação Social e Profissional	
	Economia Solidária e Inclusão Produtiva	
	Microcrédito Produtivo Orientado	
	Arranjos Regionais de SAN	

		Territórios da Cidadania
Articulação, Mobilização e Controle Social	Centros de Referências em Assistência Social (CRAS)	
	Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF)	
	Conselhos de Políticas Públicas (CONSEAs e outros Conselhos e Comitês de Controle Social)	
	Educação Cidadã e Mobilização Social	
	Doações	
	Parcerias com Empresas e Entidades	

**Fonte:** Adaptada de Aranha, 2010.

Algumas garantias legais relacionadas à segurança alimentar vêm desde a Constituição de 1988<sup>19</sup> (Fundação João Pinheiro *et al.*, 2022). Explicitamente, têm-se: o salário-mínimo, previsto em seu art. 7º, IV, que deve ser suficiente para atender às necessidades básicas dos cidadãos, dentre elas a alimentação; a responsabilidade comum entre todos os entes federativos de “fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar” (art. 23, VIII); o dever do SUS de inspecionar os alimentos e controlar seu teor nutricional (art. 200, VI); a garantia do direito à alimentação, assegurada ao educando em todas as etapas da sua educação básica, por meio de programas suplementares que forneçam alimentação (art. 208, VII); e o dever solidário entre Estado e sociedade para assegurar às crianças e adolescentes, em condição prioritária, o direito à alimentação (art. 227) (Brasil, 1988).

De forma indireta, a Constituição Federal (Brasil, 1988) também prevê questões relacionadas à agricultura familiar e à destinação de recursos para irrigação (art. 42), a criação do Fundo de Combate à Pobreza, com ações suplementares voltadas à nutrição (art. 79), além de dedicar todo um capítulo — do art. 184 ao 191 — à política agrícola e fundiária e à reforma agrária.

<sup>19</sup> Contudo, como apresenta Fundação João Pinheiro *et al.* (2022), apesar de todas essas previsões no texto constitucional, apenas em 2010 é que a alimentação foi oficialmente reconhecida como um direito humano e garantia fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. Isso se deu a partir da Emenda Constitucional nº 64/2010. Essa inclusão representa a alteração da agenda pública que teve início no primeiro governo Lula, com o fortalecimento das políticas de segurança alimentar prioritárias para o presidente eleito em 2003.

Em 2006, foi promulgada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que estabeleceu o conceito de segurança alimentar e nutricional no Brasil (SAN), reconhecendo-a como um direito humano, inerente à dignidade da pessoa, conforme já pressentiam os artigos 2º e 3º:

Art. 2º 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.

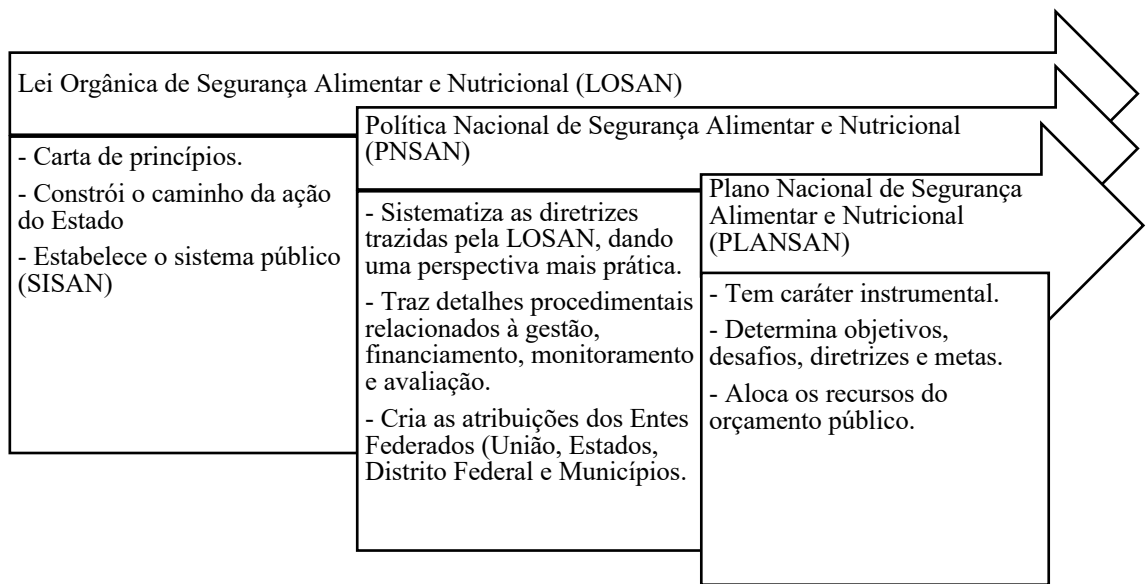
[...]

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na 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 ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006).

A LOSAN se tornou o principal instrumento legal para a garantia do direito humano à alimentação adequada. Trata-se da carta que aponta “os caminhos que a nação deve seguir no campo da segurança alimentar e nutricional, ao estabelecer os princípios do sistema: universalidade, equidade, autonomia, participação social e transparência” (Leão; Maluf, 2012).

Como apresentado por Leão e Maluf (2012), a LOSAN trouxe recomendações relacionadas à criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e de um Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN). Enquanto a política se refere a uma manifestação mais prática e operacional, apresentando os procedimentos de gestão, mecanismos de financiamento, monitoramento e avaliação, o PLANSAN é a “peça do planejamento da ação do Estado”, pois nele estão os programas e ações a serem implementados, bem como as metas, prazos de execução e as questões orçamentárias pertinentes.

**Figura 1** - Esquema proposto pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

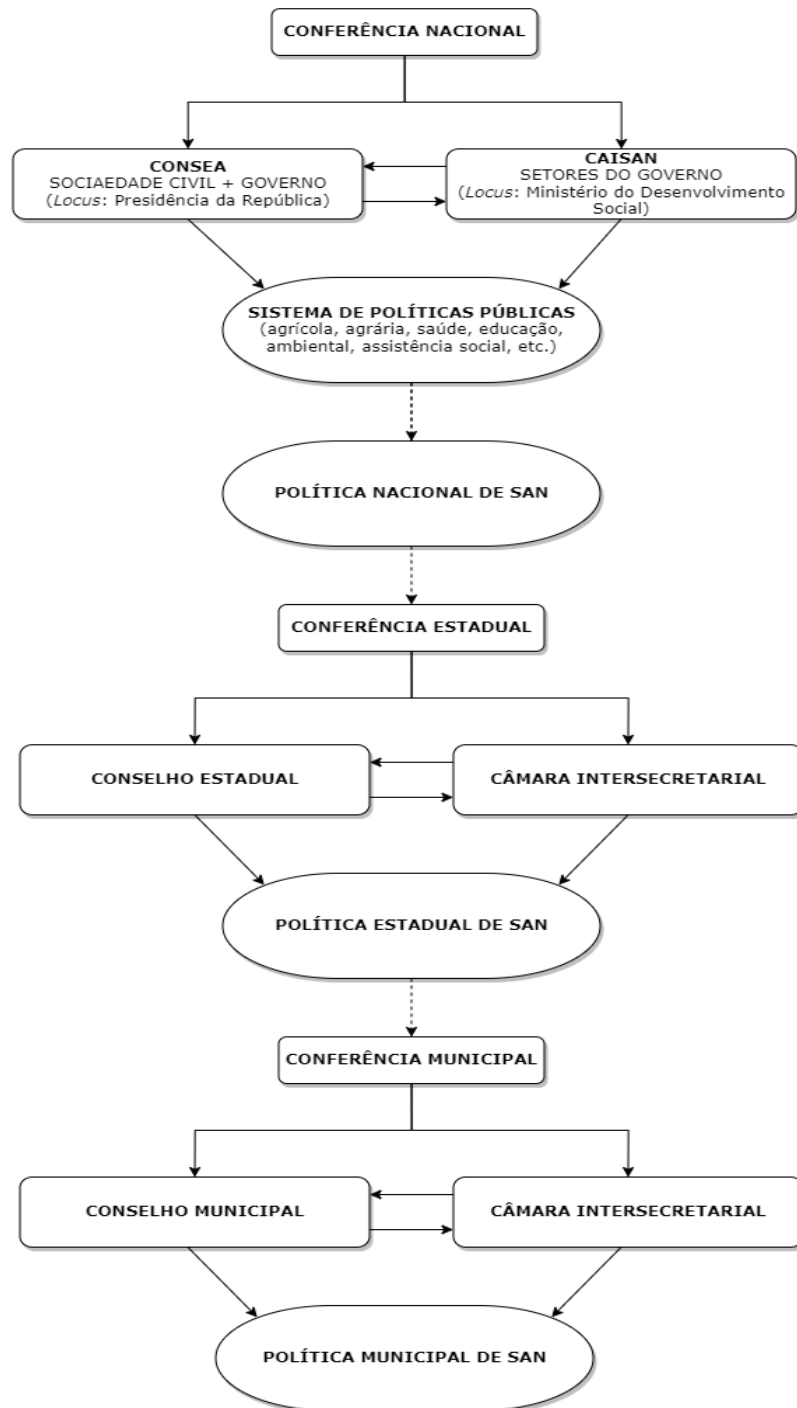


**Fonte:** Adaptado de Leão; Maluf, 2012.

Por fim, a LOSAN criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o SISAN. Embora sua adesão seja voluntária, esse sistema estabelece uma estrutura institucional para os estados e municípios, organizada em quatro pilares: (1) uma lei local ou estadual, que define os princípios, objetivos e diretrizes das políticas de SAN naquela localidade; (2) um conselho participativo, responsável pela articulação entre o poder público e a sociedade civil; (3) uma câmara intersetorial, focada na articulação interna entre as pastas governamentais, com o objetivo de auxiliar na elaboração e execução da política de SAN; e (4) um plano de segurança alimentar e nutricional, que define o caminho para alcançar os objetivos relativos à SAN em um horizonte de até quatro anos (Fundação João Pinheiro *et al.*, 2022). Na prática, esse sistema se estrutura conforme ilustrado na Figura 2.

**Figura 2** - Estrutura do Sistema Nacional de Segurança Alimentar

Estrutura do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional



Fonte: Adaptada de Leão; Maluf, 2012.

O enfrentamento da fome e da miséria destacou-se como uma questão fundamental das políticas sociais, especialmente nas áreas de alimentação e nutrição. Esses temas podem ser compreendidos como os principais instrumentos utilizados para conquistar consenso, legitimidade e hegemonia durante as duas gestões do Partido dos Trabalhadores (Vasconcelos *et al.*, 2019). Nesse sentido, ao final dos dois primeiros governos do presidente Lula, a gestão

seguinte, conduzida pela presidenta Dilma Rousseff, promoveu um deslocamento no foco das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN): do combate à fome para uma perspectiva mais ampla, voltada à luta contra a pobreza, em especial a extrema pobreza. Esse novo direcionamento se materializou no Programa Brasil Sem Miséria (BSM<sup>20</sup>).

No contexto das políticas públicas de alimentação e nutrição, o pilar de inclusão produtiva nas áreas rurais, promovido pelo programa, buscou coordenar ações estratégicas para garantir o acesso à água, tanto para a produção quanto para o consumo, além de apoiar o desenvolvimento produtivo e a comercialização de alimentos, como destacam os mesmos autores.

Outras iniciativas relevantes da política social de alimentação e nutrição durante o primeiro mandato do governo Dilma merecem atenção: a divulgação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2012/2015); a atualização da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN); a publicação do Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional (FNE) para Políticas Governamentais; a implementação da Estratégia Nacional de Promoção do Aleitamento Materno e Alimentação Complementar Saudável no Sistema Único de Saúde (SUS); e o lançamento da nova edição do Guia Alimentar para a População Brasileira (Vasconcelos *et al.*, 2019).

O resultado cumulativo de todas essas políticas foi a saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014, conforme indica o relatório *The State of Food Insecurity in the World*, divulgado anualmente pela FAO:

Esta edição do *The State of Food Insecurity in the World* revela que o Brasil alcançou tanto a meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de reduzir pela metade a proporção de pessoas que sofrem de fome, quanto a meta mais rigorosa da Cúpula Mundial da Alimentação (CMA), de reduzir pela metade o número absoluto de pessoas famintas. Essa conquista é consistente com a melhoria geral no desenvolvimento humano e a redução da desigualdade que o país experimentou nos últimos anos. O progresso em direção a essas metas internacionalmente estabelecidas foi acelerado quando o combate à fome foi colocado no centro da agenda política do Brasil. [...]

A bem-sucedida redução da fome e da pobreza extrema, tanto nas áreas rurais quanto nas urbanas, resultou desse conjunto bem coordenado de políticas lideradas pelo governo, com forte participação da sociedade civil, e não de uma ação isolada e pontual (FAO, 2014, *tradução nossa*).

E continua:

---

<sup>20</sup> O Plano Brasil sem Miséria foi lançado em 2011 e teve como objetivo central retirar famílias da extrema pobreza, definida à época por renda inferior a R\$70 mensais per capita. O plano se estruturou através de três eixos centrais: (1) inclusão produtiva (rural e urbana); (2) garantia de renda para proteção social; e (3) acesso a serviços públicos para proteção e promoção social. Em quatro anos, o BSM retirou 22 milhões de pessoas da extrema pobreza e ampliou o acesso a políticas públicas básicas (Brasil, 2015).

O modelo de desenvolvimento inclusivo foi, desde então, incorporado ao Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2011 pela presidenta Dilma Rousseff, com o ousado objetivo de eliminar a pobreza extrema no Brasil. O que começou como um compromisso do governo de acabar com a fome transformou-se, ao longo de uma década, em uma legislação nacional com estruturas institucionais voltadas para promover a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada, direito este que foi incorporado à Constituição do país em 2010 (FAO, 2014, *tradução nossa*).

Entende-se, a partir do relatório da FAO (2014), que a saída do Brasil do Mapa da Fome foi resultado de um conjunto de ações bem coordenadas e políticas conduzidas pelo governo federal, em articulação com diferentes setores da sociedade. Esse processo ganhou força a partir de 2003, com a implementação do programa Fome Zero, e foi ampliado durante os governos da presidenta Dilma Rousseff, por meio das políticas de combate à extrema pobreza, com destaque para o Programa Brasil Sem Miséria.

No entanto, a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff — um período conturbado que terminou apenas um ano após sua posse, em um controverso processo de impeachment —, as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) começaram a ser fragilizadas. Esse contexto foi marcado por uma profunda recessão econômica e pelo crescimento do desemprego, em decorrência da crise política interna e da crise econômica global (Fundação João Pinheiro *et al.*, 2022).

Apesar desse cenário adverso, as políticas de SAN passaram a se dedicar, de forma mais intensa, à promoção de hábitos alimentares saudáveis, como resposta ao aumento gradual das Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNTs) no país (Vasconcelos *et al.*, 2019). Em 2015, foi instituído o Pacto Nacional para uma Alimentação Saudável, com o objetivo de ampliar a oferta, a disponibilidade e o consumo de alimentos seguros, além de combater o sobrepeso, a obesidade e outras enfermidades associadas à alimentação inadequada. No ano seguinte, foi elaborado o Segundo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que enfatizou a necessidade de enfrentar o crescente problema do sobrepeso e das DCNTs, ao mesmo tempo que buscava promover o acesso a alimentos saudáveis.

Como visto, as políticas de SAN desempenharam um papel central na agenda nacional durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, especialmente até 2015. Esse período, que compreende pouco mais de uma década, foi fundamental para a efetivação do direito humano à alimentação adequada no Brasil, consolidando uma abordagem mais integral, transversal e com reconhecimento constitucional. Foi também nesse intervalo que se desenvolveram os principais instrumentos legais e as políticas públicas mais bem-sucedidas na

área da segurança alimentar e nutricional desde a década de 1930, quando o tema da fome começou a ganhar visibilidade no país.

O reconhecimento da fome como uma expressão da desigualdade social, perspectiva assumida pelos governos petistas, resgatou o ideário de Josué de Castro e utilizou seu legado para a formulação de estratégias voltadas ao combate à fome e à pobreza (Fundação João Pinheiro *et al.*, 2022).

Após esse período, com a mudança de governo e a guinada à direita nas pautas políticas, especialmente após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, houve um enfraquecimento das políticas de segurança alimentar e nutricional e a descontinuidade das estratégias que haviam sido consolidadas até então. Com a ascensão de Michel Temer à presidência, em maio de 2016, uma série de rupturas institucionais e programáticas se aprofundaram, marcadas por cortes orçamentários e retrocessos de direitos que esvaziaram as políticas sociais voltadas à redução da fome e à promoção da SAN (Fundação João Pinheiro *et al.*, 2022).

Entre os principais marcos desse período, como aponta Nascimento (2019), destacam-se: a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário; a aprovação do novo regime fiscal, por meio da Emenda Constitucional nº 95, que impôs um teto de gastos ao governo federal, congelando os investimentos sociais por 20 anos. Esse limite orçamentário resultou na estagnação e redução de recursos destinados a diversas conquistas sociais, incluindo cortes no Programa Bolsa Família e a redução de 99,8% dos recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Houve ainda a paralisação da reforma agrária, a liberação de agrotóxicos e transgênicos em maior escala, bem como a diminuição dos recursos destinados a políticas de convivência com o semiárido, justamente em um período de seca.

De acordo com estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), analisado por Vasconcelos *et al.* (2019), o ajuste fiscal promovido pela Emenda Constitucional nº 95 poderá impedir a criação de novas iniciativas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social, uma vez que as perdas orçamentárias projetadas podem chegar a 54% até 2036. Já o corte no orçamento destinado à Segurança Alimentar e Nutricional no Plano Plurianual (PPA) de 2017, em comparação a 2014, foi de aproximadamente 76%.

Estatisticamente, o enfraquecimento do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) pode ser observado na Tabela 1.

**Tabela 1** - Percentual de redução orçamentária de programas e metas da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Brasil - 2014 - 2018

<b>Programa/Meta</b>	<b>LOA (2014)</b>	<b>LOA (2018)</b>	<b>REDUÇÃO</b>
	<b>(Reais)</b>	<b>(Reais)</b>	<b>(Percentual)</b>

Distribuição de comida para povos tradicionais e outros grupos vulnerabilizados	82 milhões	27,4 milhões	67%
Programa de concessão ecológica	106,2 milhões	-	100%
Suporte no desenvolvimento de comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas	6 milhões	-	100%
Assistência Técnica e Extensão Rural	630 milhões	185,4 milhões	71%
Assistência Técnica e Extensão Rural para famílias assentadas e extrativistas	357 milhões	19,7 milhões	94%
Inclusão produtiva de mulheres	32,5 milhões	3.6 milhões	89%
Programa de Aquisição de Alimentos	1,3 bilhões	431 milhões	67%
Programa “Água para Todos”	248,8 milhões	40,8 milhões	94%
Cooperação Humanitária Internacional	38,4 milhões	6,3 milhões	84%

**Fonte:** Adaptada de Vasconcelos *et al.*, 2019.

Entendendo a SAN como uma política pública transversal, os cortes orçamentários apresentados anteriormente fragilizaram de maneira significativa as iniciativas que buscavam a sua efetivação e, por consequência, a garantia ao Direito Humano à Alimentação Adequada (Fundação João Pinheiro *et al.*, 2022). Esse enfraquecimento revela a vulnerabilidade desse direito, como bem aponta Lima (2020):

(...) saímos do mapa da fome porque diminuíram as pessoas famintas. Mesmo assim, o país tolerou que houvesse famílias famintas. O Direito Humano à Alimentação foi inscrito na Constituição? Foi. Houve programas de distribuição de renda e incentivo a empregos à produção? Houve. Mas estes não baniram a Fome, enquanto princípio, e foram facilmente desmontados, principalmente do golpe de 2016 para cá. (Lima, 2020).

Lopes (2020) complementa esse raciocínio ao destacar que o “caso brasileiro” demonstra que, por mais importante que seja a constitucionalização do direito à alimentação, tal medida não é suficiente. É preciso que haja vontade política “de banir a Fome como uma tragédia que faz parte natural da paisagem, e de culpabilizar os governantes que falhem nesta missão”.

Essa volatilidade torna-se ainda mais evidente com a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, que não apenas deu continuidade ao perfil neoliberal de Michel Temer, como também aprofundou o desmonte das políticas públicas de SAN. Como primeiro ato nesse sentido, Bolsonaro editou a Medida Provisória nº 870, extinguindo o CONSEA e exonerando os funcionários da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). Além disso, vetou o Plano Plurianual 2020-2023, que previa compromissos com a garantia dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e, por meio do Decreto nº 9.759/2019, dissolveu a comissão responsável pela implementação da Agenda 2030 no país. No plano administrativo, as instâncias de SAN foram dissolvidas ou deslocadas para outras áreas de políticas sociais, perdendo seu caráter específico e estratégico (Fundação João Pinheiro *et al.*, 2022).

Essas medidas, como destaca a Fundação João Pinheiro *et al.* (2022), representaram um “cartão de visitas” do governo Bolsonaro, evidenciando o pouco espaço dedicado às políticas sociais em sua forma de governar. Diversos exemplos ilustram esse posicionamento, como as propostas de flexibilização da validade de produtos alimentícios, defendida pela então ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com o argumento de reduzir os preços dos alimentos; ou a destinação de restos de restaurantes para pessoas em situação de rua, sugerida pelo então ministro da Economia.

Iniciativas como essas, que para alguns podem parecer soluções pragmáticas para o problema da fome no Brasil, na verdade revelam o desinteresse do governo em enfrentar a questão de forma estrutural. Ao contrário, atribuem à própria população a responsabilidade de acabar com a sua fome, seja por meio da compra de alimentos a preços reduzidos, seja pela sobrevivência a partir de restos e doações do setor privado. Trata-se de uma demonstração clara da concepção de “Estado mínimo” defendida pelo bolsonarismo. Na prática, durante esse governo, prevaleceram ações isoladas e voluntárias, sem qualquer estruturação ou articulação coordenada, o que fragilizou ainda mais as políticas públicas existentes. Esse cenário reforça a importância de que o Estado atue como protagonista na coordenação de ações integradas e mobilizadoras, capazes de engajar diversos atores sociais em prol de resultados concretos, permanentes e estruturais.

Embora o contexto da pandemia de COVID-19 no Brasil, e os deploráveis índices de insegurança alimentar registrados sob a gestão de Jair Bolsonaro, sejam temas de extrema importância, por uma escolha metodológica, centrada na revisão histórica dos marcos legais e das políticas públicas relacionadas à segurança alimentar e nutricional, esse período não será aprofundado neste trabalho. O que é relevante dizer nesse contexto é que a insegurança

alimentar cresceu expressivamente nesse período, retornando a índices semelhantes aos de 2004, quando as iniciativas do primeiro governo Lula começaram a ser implementadas.

Nesse sentido, Rede Penssan (2021) traz:

A Insegurança Alimentar e a fome no Brasil retornaram aos patamares próximos aos de 2004. Mais que isso, foi anulado, para parcela significativa da população brasileira, o sucesso obtido entre 2004 e 2013 na garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável. Os dados mostram que tivemos um retrocesso de 15 anos em apenas cinco; retrocesso ainda mais acentuado nos últimos dois anos. É necessário enfatizar que, no período entre 2013 e 2018, a IA grave, portanto, a ocorrência de fome, teve um aumento de 8,0% ao ano, conforme dados da PNAD, de 2013, e da POF, de 2018 (Salles- Costa et al., 2020). Esse aumento é acelerado e passa a ser de 27,6% ao ano entre 2018 e 2020, conforme dados da POF, de 2018, e da VigiSAN, para 2020 (Rede Penssan, 2021).

Outro elemento que contribuiu para o cenário de agravamento da fome e da insegurança alimentar no Brasil foi a crise nos preços dos alimentos. Como explica Alves (2022), essa crise decorreu do rompimento das cadeias produtivas em função da pandemia de COVID-19 e dos impactos das mudanças climáticas. Esses fatores, somados à invasão russa na Ucrânia, provocaram uma alta generalizada nos preços dos alimentos, com aumentos exponenciais em itens da cesta básica, conforme ressaltam Galindo *et al.* (2021).

A esse contexto, somou-se a política favorável ao agronegócio, defendida pelo governo Bolsonaro, que priorizou as exportações agrícolas e fortaleceu a produção de commodities. Essa orientação se aprofundou em uma tendência já existente de redução dos estoques reguladores nacionais, iniciada a partir da safra 2013/2014 (Galindo *et al.*, 2021).

O saldo final da gestão Bolsonaro, segundo dados da Rede Penssan (2022), é alarmante: 33,1 milhões de brasileiros em situação de fome e mais da metade da população do país (125,2 milhões de pessoas) vivendo com algum grau de insegurança alimentar. Esses números expressam as consequências de uma série de desmontes nas políticas públicas de segurança alimentar e demonstram a necessidade urgente de uma política alimentar mais resiliente, capaz de resistir a externalidades, crises políticas, econômicas e às mudanças de governo.

Ao analisar o histórico brasileiro na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), observa-se que inúmeras políticas já estiveram em vigor, com diferentes perfis e alinhamentos ideológicos. A realidade é que nenhuma delas conseguiu, de fato, pôr fim ao problema da fome no Brasil e concretizar o previsto no art. 3º da Constituição Federal que diz ser um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e a promoção do bem-estar de todos (Brasil, 1988).

O que mais se aproximou desse objetivo foi a gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em seus mandatos de 2003 a 2010. Vinte anos após sua primeira eleição, Lula retorna ao poder em 2023 e, já nos primeiros meses de governo, retoma diversos programas voltados à segurança alimentar. Dentre as principais ações, destacam-se: a reconstrução do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), por meio da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023; a retomada do Bolsa Família, pela Lei nº 14.601, também de 19 de junho de 2023; e a reestruturação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio da Medida Provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023. Além disso, o governo federal está em processo de elaboração do novo Plano Brasil Sem Fome (Brasil, 2023).

Por meio desse plano, o Governo Federal, a partir do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em conjunto com outros 23 ministérios, busca resgatar os aprendizados acumulados ao longo da trajetória que retirou o Brasil do Mapa da Fome em 2014. Estruturado em três eixos, o Brasil Sem Fome prioriza: o acesso à renda, a redução da pobreza e a promoção da cidadania; a segurança alimentar e nutricional; a alimentação saudável, da produção ao consumo; e a mobilização para o combate à fome. Com isso, o governo pretende alcançar as seguintes metas: 1) retirar novamente o Brasil do Mapa da Fome até 2030; 2) reduzir a extrema pobreza e a pobreza, promovendo a inclusão socioeconômica; e 3) diminuir a insegurança alimentar e nutricional (Brasil, 2023).

Embora os resultados efetivos dessa nova política ainda não possam ser auferidos, sua implementação sinaliza que a segurança alimentar e nutricional voltou a ocupar lugar de prioridade na agenda governamental.

Essa retomada, no entanto, evidencia um padrão recorrente nas políticas de alimentação no Brasil: apesar de avanços pontuais e períodos de maior prioridade política, essas iniciativas nunca seguiram uma trajetória linear ou contínua. Ao longo das últimas décadas, as políticas de SAN foram marcadas por avanços e retrocessos, muitas vezes dependentes do contexto político e da vontade dos governos em exercício. O que mais se aproximou de uma política consolidada e efetiva foi a estrutura iniciada no governo Itamar Franco, em 1993, e que, ao longo dos anos, foi sendo aprimorada até culminar nas ações dos governos petistas até 2016. Atualmente, essas iniciativas vêm sendo retomadas, indicando um possível recomeço.

Para compreender essa trajetória, a seguir apresenta-se o Quadro 5, que traz uma síntese histórica e jurídica do reconhecimento da alimentação enquanto um direito no Brasil.

**Quadro 5 - Síntese histórica e jurídica do reconhecimento da alimentação enquanto um direito**  
**Direito Humano à Alimentação Adequada: um retrospecto jurídico e conceitual**

<b>Período</b>	<b>Evolução Histórica/Marco teórico</b>
1914 – 1918	O conceito de segurança alimentar surge durante a Primeira Guerra Mundial.
1946	A fome enquanto agenda política começa a adentrar as discussões políticas mundiais.
	Josué de Castro publica a Geografia da Fome, denunciando a qualidade da alimentação do brasileiro.
1948	Com a criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, sintetizando as conquistas sociais decorrentes da Segunda Guerra Mundial, inaugura-se a previsão jurídica do Direito Humano à Alimentação, em seu art. 25.”
Anos 70	A questão alimentar passa a ser atrelada à uma questão de produção agrícola e disponibilidade de alimentos.
Anos 80	A visão passa a ser atrelada ao acesso e à distribuição, mas com uma ampliação do conceito, embutindo nele a necessidade oferta de alimentos de forma adequada, estável e saudável.
1993	Criação do CONSEA, enquanto órgão fundamental na articulação de uma política de SAN e garantia do DHAA. O CONSEA foi extinto pela primeira vez em 1997, mas restituído em 2003
1996	Realização da conferência mundial de alimentação, em que se discute a responsabilidade do Estado na garantia do direito à alimentação e a necessidade de articulação com a sociedade civil.

2003	Início do Programa Fome Zero, que propunha uma série de projetos e iniciativas articuladas entre setores governamentais e sociedade civil para garantir a segurança alimentar no Brasil.
2010	O Brasil promulga a emenda constitucional nº 64, que inclui a alimentação no art. 6º da Constituição Federal, reconhecendo sua fundamentalidade e formalizando o seu aspecto enquanto um direito humano.
2014	Saída do Brasil do Mapa da Fome.
2019	Retirada da pauta alimentar da agenda principal do governo, com a extinção do CONSEA e desmonte da Secretaria Nacional de SAN, por meio da Medida Provisória 870.
2021	Como forma de mitigar os desafios impostos pela pandemia de Covid 2019, surge o programa Auxílio Brasil, substituto do Bolsa Família e Programa Alimenta Brasil, em substituição do Programa de Aquisição de Alimentos, com cortes orçamentários e pouca prioridade na pauta.
2022	A instabilidade das políticas públicas, somadas às consequências da pandemia de Covid-19 fez com que mais da metade (58,7%) da população brasileira estivesse figurando em algum nível de insegurança alimentar.

2023	<p>A garantia do DHAA volta a ser prioridade na agenda governamental, com isso, algumas medidas importantes foram estabelecidas.</p> <p>Restituição do CONSEA, por meio da Lei nº 14.600 de 19/06/23.</p> <p>Volta do Bolsa Família, por meio da Lei nº 14.601 de 19/06/2023</p> <p>Reestruturação do Programa de Aquisição de Alimentos, por meio da Medida Provisória nº 1.166 de 22/03/23</p> <p>Estruturação do programa Brasil sem Fome, com o objetivo de dar fim a fome no Brasil até 2030, atendendo a ODS nº 2 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.</p>
	<p>Publicação do Decreto nº 11.700/2023 que instaura o Programa Nacional de Agricultura Urbana, como parte da estratégia de segurança alimentar nas cidades.</p>

**Fonte:** Adaptada de Nascimento; Andrade, 2010; e Fundação João Pinheiro *et al.*, 2022.

Esse breve retrospecto buscou demonstrar como a alimentação foi, aos poucos, ganhando contornos jurídicos no Brasil. Compreender a origem e trajetória das políticas públicas voltadas à efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada é fundamental para entender como esse direito se manifesta no cotidiano, em diálogo com outras dimensões da vida social, especialmente com o direito à cidade e suas expressões nas práticas e reivindicações urbanas.

A análise histórica leva a conclusão de que ainda há um longo caminho para a consolidação de políticas públicas capazes de assegurar, de forma estável e permanente, o direito à alimentação adequada. Na maior parte das vezes, as ações de combate à fome no Brasil têm atuado apenas como um mitigador de situações de extrema violação de direitos ou como

medidas paliativas para a melhoria de indicadores gerais, afinal, sair do “mapa da fome” não equivale, de forma alguma, ao fim da fome de forma absoluta. Qualquer percentual de pessoas ainda em situação de insegurança alimentar evidencia limites e falhas que precisam ser aprimorados e sanados. Esses números não são apenas estatísticos: representam pessoas que são impedidas de sonhar porque dormem com fome, crianças impedidas de estudar porque o rendimento é prejudicado pela desnutrição, vidas marcadas pela indignidade de um estômago vazio.

Mais do que alcançar marcos pontuais, como a saída do Mapa da Fome, é essencial assegurar a permanência fora dele. Trata-se de um desafio que demanda políticas públicas robustas, progressivas e resilientes às alternâncias de poder que caracterizam a democracia brasileira. A fome não pode ser tratada como bandeira exclusiva de um espectro político, mas sim como um compromisso coletivo, assumido pelo Estado e pela sociedade, na construção de um país mais justo, digno e humano.

Ao longo deste capítulo, procurou-se traçar um panorama que demonstrasse a evolução do conceito de DHAA e o desenvolvimento das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Essa abordagem buscou-se construir uma base de conhecimento comum entre o Direito e a Geografia a partir do aprofundamento em conceitos de direitos humanos para posteriormente debater como o direito à cidade e a agricultura urbana se encontram com as discussões sobre direito humano à alimentação adequada.

Por fim, cabe destacar que, ao longo da exposição, o termo Direito Humano à Alimentação Adequada foi utilizado de forma ampla, muitas vezes dialogando com expressões como segurança alimentar, soberania alimentar, alimentação de qualidade, entre outras. Embora esses conceitos não sejam sinônimos, neste trabalho o DHAA é compreendido como a formulação jurídica que dá suporte e integra esses diversos elementos, expressando o compromisso público do Estado em assegurar a realização plena desse direito.

No capítulo seguinte, será abordado o direito à cidade, analisando sua origem como conceito não jurídico, sua incorporação no sistema normativo brasileiro e, por fim, as conexões possíveis entre esse direito e o DHAA, especialmente a partir da prática da agricultura urbana.

## 5. DIREITO À CIDADE, UMA LEITURA GEOGRÁFICA DOS DIREITOS HUMANOS

Compreendido o caráter do direito à alimentação enquanto um direito humano, o próximo degrau na construção do debate proposto por esta dissertação é a exploração do conceito de direito à cidade. Este termo, direito à cidade, tem fervilhado nas discussões teóricas e políticas das questões urbanas em todo o mundo e em todos os níveis do debate, desde movimentos sociais urbanos até pesquisadores, gestores e planejadores que começaram a reclamá-lo em seus respectivos contextos de atuação.

Tem-se percebido que a mobilização do seu conceito, hoje, extrapola a proposição original de Lefebvre e, a partir dela, constrói novas bordas, novas nuances, dando-lhe novos sentidos e significados. Segundo apresenta Alvarez (2023), em poucas décadas o conceito de direito à cidade deixa de ser “apenas” uma parte da obra de um pensador marxista francês, restrita a grupos intelectuais específicos, para se tornar um conceito central na prática política transformadora em relação às questões urbanas.

É nessas novas nuances dadas ao conceito de direito à cidade que se abre a possibilidade de construir uma relação com o direito humano à alimentação adequada, utilizando a agricultura urbana enquanto elemento de conexão. Porque é na significação plástica do conceito que está o trunfo do direito à cidade, sendo causa e efeito do seu acolhimento amplo e transdisciplinar, bem como da sua capacidade de aglutinar novos interesses para inspirar novos espaços urbanos.

Por isso, no contexto desta dissertação, partir-se-á da premissa de que não há benefício em uma construção rígida de um conceito de direito à cidade, com o cuidado, porém, de não cair em uma contradição ideológica que o distancie das suas proposições originais – marxistas e radicais. Nesse processo de construção será seguida a seguinte estrutura: primeiro, compreender-se-á o direito à cidade em sua origem, como pensado por Lefebvre a partir de 1968 na obra *Le droit à la ville*, e as leituras de sua obra por Harvey e Castells, especialmente.

Em seguida, será explorada a receptividade do termo no Brasil, a partir das experiências nacionais, pontuando seus principais expoentes e como o direito à cidade foi capaz de congregiar demandas teoricamente incoerentes (sob o ponto de vista da concepção do termo) através da experiência urbana concreta promovida pelos movimentos sociais no contexto da redemocratização. Por fim, serão apresentados argumentos que demonstram como o conceito do direito à cidade suporta certa plasticidade e, por isso, abre margem para a inclusão de novas demandas no seu bojo, em especial, o direito humano à alimentação adequada.

No tópico seguinte, o debate em questão é sobre a receptividade do direito à cidade pelo ordenamento jurídico brasileiro. Em uma primeira leitura, pode parecer contraditório defender a construção de um conceito de direito à cidade menos rígido e, em seguida, atrelá-lo a um conjunto de normas. O que se pretende, entretanto, é o contrário: tendo como pano de fundo a teoria crítica do direito, demonstrar como o sistema legal que rege determinada sociedade é – ou ao menos deveria ser – sensível ao que acontece nessa mesma sociedade. Na medida em que pode ser uma resposta aos interesses sociais, o sistema legal tem a capacidade de traduzi-los em normas e de vincular a atuação do Estado à sua promoção e garantia.

Portanto, o objetivo não é colocar o direito à cidade em uma “caixa fechada” sob o ponto de vista jurídico, mas sim apontar caminhos e demonstrar como ele vem sendo incorporado pelo direito brasileiro. Essa incorporação não o limita; ao contrário, fortalece-o e coloca os estudos jurídicos em uma posição desafiadora: a de aprender a lidar com uma “nova” modalidade de direitos que independem da sua positivação para serem reclamados.

No subcapítulo final, pretende-se demonstrar como o direito humano à alimentação adequada pode ser comportado no bojo dos interesses e demandas propostos pelo direito à cidade na atualidade. O objetivo central deste tópico é preparar o terreno para o último capítulo, que tenta consolidar a relação entre o direito à cidade e o direito humano à alimentação adequada, utilizando como recorte e objeto de análise a agricultura urbana, de bases agroecológicas.

## 5.1 Direito à cidade sob a lente da geografia

O termo direito à cidade nasce da proposição do filósofo marxista francês Henri Lefebvre em seu livro *Le droit à la ville*, publicado em 1968, e foi sendo elaborado em suas obras posteriores. Até hoje, mais de meio século após a sua primeira publicação, o termo vem ganhando cada vez mais visibilidade.

No Brasil, desde a Assembleia Nacional Constituinte, durante a década de 1980, o direito à cidade tem sido utilizado por movimentos ligados à moradia. Recentemente, o que se percebe é uma tendência de apropriação do direito à cidade como pauta de luta e elemento de reclamação de grupos específicos. Como ensina Tavolari (2016), um exemplo dessa movimentação foram os protestos que tomaram as ruas em diversas cidades do Brasil, em junho de 2013, contra o aumento das passagens do transporte público. Embora o movimento em si tenha sido controverso e apropriado por segmentos com pautas antagônicas, muito se usou o

termo “direito à cidade” para justificar a necessidade de uma circulação livre e sem o intermédio de catracas.

Desde então, cada vez mais a expressão vem sendo utilizada para externar o descontentamento de determinados segmentos da população com a forma com a qual as cidades têm sido produzidas. Nesse sentido,

Apesar de já integrar o repertório do movimento de moradia pelo menos desde a Assembleia Nacional Constituinte, o termo começou a aparecer de maneira mais enfática tanto nas declarações públicas de lideranças como Guilherme Boulos quanto nas faixas penduradas em ocupações de prédios e terrenos vazios nas grandes cidades. Em Recife, o Ocupe Estelita recorre ao direito à cidade na tentativa de que o antigo cais não se torne um empreendimento de luxo. Em seus dossiês, os Comitês Populares da Copa listaram os despejos ocasionados pela construção de estádios e avenidas — e a violência policial que os acompanhou — como violações aos direitos humanos e também ao direito à cidade (Tavolari, 2016).

Esse movimento de “resgate” do direito à cidade é global. Em Nova York, há o movimento “*Right to the City Alliance*”; em Hamburgo, o “*Recht auf Stadt*”; e na Turquia, diversas manifestações relacionadas à preservação de espaços públicos contra megaempreendimentos também têm sido registradas sob a bandeira o direito à cidade (Tavolari, 2016).

Com a crescente apropriação do termo por movimentos sociais, torna-se fundamental compreender melhor seu significado e, no contexto desta pesquisa, como as políticas municipais de agricultura urbana podem atuar como um elo entre o direito à cidade e o direito humano à alimentação adequada.

Alvarez (2023) observa que, desde sua formulação original, o conceito passou a incorporar diversas pautas, incluindo temas relacionados ao clima e ao contexto rural. Nesse processo, foi acolhido por diversos coletivos sociais, ao mesmo tempo em que passou a inspirar debates acadêmicos e práticos entre pesquisadores, planejadores e outros agentes envolvidos em sua realização.

Ainda segundo o autor, o direito à cidade encontra-se hoje em uma situação de emergência política, na qual seu pensamento fundacional torna-se residual. O termo passa a expressar “a realização social como superação da produção contraditória do urbano pela produção capitalista do espaço”, sendo cada vez mais atravessado por abordagens de cunho analítico-empírico e por pragmatismos políticos (Alvarez, 2023). Nessa linha, Carlos (2020) reforça que o direito à cidade, mais do que um conceito teórico, tornou-se um horizonte de luta, sustentado pela crítica à forma como a vida urbana vem se estruturando.

Historicamente, desde o princípio, as cidades surgiram da concentração social e geográfica do excedente produtivo, colocando a urbanização sempre como um “fenômeno de classe” (Harvey, 2012). O primeiro caso usado por Harvey (2012) para exemplificar essa relação é o de Paris, no Segundo Império. Em 1848, a Europa enfrentou sua primeira crise relacionada ao capital excedente ocioso e ao desemprego. Como resultado, Napoleão Bonaparte III ascendeu ao poder e, para se conservar nele, valeu-se da repressão a movimentos políticos contrários. Essa mudança de posicionamento refletiu-se no espaço, e o imperador nomeou Georges Eugène Haussmann para reconfigurar a infraestrutura urbana da capital francesa, em 1853. O encarregado entendeu que precisava resolver o problema do excedente de capital ocioso por meio da urbanização.

Essa requalificação envolveu uma transformação da infraestrutura da cidade, acompanhada de uma nova forma de viver, tanto em âmbito pessoal quanto urbano. Foi nesse momento que Paris se tornou a cidade luz, o paraíso do consumo, do turismo e do prazer (Harvey, 2012). A reforma urbanística em questão remodelou de forma radical o espaço urbano e empurrou para os subúrbios os trabalhadores, tirando deles a urbanidade e a vida urbana, isto é, “a possibilidade de vivenciar e experimentar a cidade” (Trindade, 2012).

Contudo, em 1868, o sistema financeiro ruiu, Haussmann foi demitido, Napoleão III perdeu a guerra contra a Alemanha de Bismarck, a França saiu enfraquecida e, no vácuo que se seguiu, surgiu a Comuna de Paris, em 1871, como um dos mais importantes “episódios revolucionários da história urbana capitalista”, constituindo, em parte pela nostalgia “pelo mundo que Haussmann destruiu, o desejo de devolver a cidade àqueles desalojados por sua obra” (Harvey, 2012).

Essa reformulação do tecido espacial foi a resposta dada pelas classes dominantes às jornadas operárias que ocorreram em 1848, com o objetivo de segregar os trabalhadores e frear a democracia urbana impulsionada pelas lutas sociais. As elites perceberam que essa nova ordem política, que tentava se estabelecer, era uma representação real das ameaças aos interesses políticos dominantes (Lefebvre, 2001).

Nesse sentido, se a cidade é um espaço de encontros potencialmente conflituosos, já que “a vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos dos modos de viver”, o projeto de urbanismo proposto por Haussmann jogou contra a cidade, anulando aquilo que lhe é – ou deveria ser – particular e característico: ser um espaço de encontro e de convívio entre diferentes grupos e classes sociais. No decorrer desse processo, os subúrbios, antes destinados às classes trabalhadoras, passaram a ser interessantes para as camadas burguesas, deixando o centro da cidade para um uso quase

que exclusivamente comercial, ao mesmo tempo em que representa o consumo do lugar (Lefebvre, 2001).

Harvey (2012) segue seu raciocínio avançando para a situação dos Estados Unidos na década de 1940, onde a mobilização para a guerra deu conta do problema de disponibilidade do capital excedente, ainda que apenas temporariamente. Após a Segunda Guerra, Robert Moses “fez em Nova York o que Haussmann tinha feito em Paris, mudando a escala de concepção de processo urbano”.

Embora tenha ajudado a resolver o problema de absorção de capital excedente, tal processo teve como consequência a suburbanização do país, acarretando uma mudança radical nos estilos de vida, incorporando ao cotidiano novos produtos e aumentando significativamente o consumo de petróleo. A reflexão no cenário político também nasce como resultado, criando uma classe média conservadora, endividada com seus financiamentos imobiliários, que passou a colocar o direito de propriedade e das identidades individualizadas em um nível superior às ações comunitárias (Harvey, 2012).

O autor reforça que, ao final da década de 1960, as soluções propostas por Haussmann e Moses já não eram amplamente aceitas e uma nova crise social se desencadeou. Diversos grupos se uniram para reivindicar direitos civis, manifestando-se contra o imperialismo americano e reclamando a construção de um outro tipo de mundo, que incluía uma nova experiência urbana. Em Paris, “a campanha para interromper a *Left Bank Expressway* e a destruição da tradicional vizinhança pela invasão de ‘torres gigantes’, tal como a *Place d’Italie* e a *Tour Montparnasse*” culminou na Revolta de 1968 (Harvey, 2012).

Nesse contexto Lefebvre escreveu *A Revolução Urbana* que,

(...) previa não apenas a urbanização como central para a sobrevivência do capitalismo e, portanto, destinada a tornar-se o foco decisivo das lutas políticas de classes, mas isto está obscurecendo pouco a pouco as distinções entre o urbano e o país através da produção de espaços integrados por todo o território nacional, se não além (Lefebvre, 1996). O direito à cidade tinha de significar o direito a comandar todo o processo urbano, que estava dominando progressivamente a zona rural através do fenômeno de expansão desde o agrobusiness à segunda casa e o turismo rural (Harvey, 2012).

Nessa lógica, a especulação imobiliária ocupa um papel imprescindível, atuando em prol da mercantilização do solo, fazendo prevalecer relações de valor de troca em detrimento do valor de uso. Assim, o direito à cidade, para Lefebvre, diz respeito “ao direito de experimentar e usufruir da centralidade urbana no ritmo do valor de uso em oposição ao valor de troca” e isso demanda o rompimento com a lógica capitalista de produção do espaço (Trindade, 2012).

Alvarez (2023) pontua a necessidade que Lefebvre tinha de explicar a sociedade urbana a partir da dialética, nascendo esta da sociedade industrial e caminhando para se realizar como um fenômeno social total. Por isso, a superação da problemática urbana é paralela à superação do capitalismo. Assim, o direito à cidade lefebvriano mantém o sentido político dessa perspectiva teórica.

Para Lefebvre, a questão que permeia o mundo moderno é urbana, já que as relações capitalistas passam a se condicionar pelo processo de produção do espaço. Dessa forma, a cidade passa a ser mercadoria e o processo de produção do espaço passa a se centrar no valor de troca, sendo este um segundo setor da economia. “As crises de acumulação do capital se resolvem através da reprodução do espaço”, e, com isso, o valor de troca massacra o valor de uso, impondo como consequência a degradação das relações sociais na cidade, por meio do “aprofundamento da segregação espacial”. Nesse ponto da história, o direito à cidade surge “como aposta e mediação entre a realidade presente e o futuro da sociedade” (Carlos, 2020).

Tendo essa perspectiva como referência, o direito à cidade, em Lefebvre, se define, primeiramente, por um sentido em que o horizonte é uma nova sociedade, radicalmente transformada, evocando um projeto utópico, mas simultaneamente concreto. O direito à cidade se formula em uma sociedade pós-industrial, caminhando para o urbano, passando por um ponto crítico e implicando uma nova referência na reformulação de um projeto utópico (Lefebvre, 2001).

Nesse sentido, se a industrialização deixa de ser o condutor das transformações sociais, a alienação e a luta de classes não podem ser vistas como exclusivas do contexto fabril e produtivo. Com isso, passa-se a pensar na reificação da vida cotidiana da cidade e em questões como a “nova miséria urbana”, marcada por trajetos casa-trabalho e uma vida programada, em que o planejamento urbano contribui para agravar essas tensões. Assim, surge o direito à cidade como uma forma de emancipação dessa relação (Tavolari, 2016).

O direito à cidade, portanto, “só pode ser formulado como direito à vida urbana transformada, renovada”. Assim, para que seja realizado, é preciso que novas relações sociais se produzam, criando um espaço social diferencial e polifuncional, criado, transformado e apropriado. Com isso, o urbano deixará de ser um lugar de troca para se tornar um lugar de encontro, cuja prioridade está no valor de uso (Lefebvre, 2001).

Como pontuado por Alvarez (2023), visualizar essa outra cidade demanda que as artes e a imaginação sejam fonte de inspiração tanto quanto a técnica e a ciência: “o espaço apropriado, condição de uma vida urbana renovada, é o negativo do espaço dominado pela

técnica e pelo poder político que gere e impõe a privação (cuja origem encontra-se na propriedade privada do solo)”.  
Nas palavras de Lefebvre,

Necessária como a ciência, não suficiente, a arte traz para a realização da sociedade urbana sua longa meditação sobre a vida como drama e fruição. Além do mais, e sobretudo, a arte restitui o sentido da obra; ela oferece múltiplas figuras de e tempos e de espaços apropriados, não impostos, não aceitos por uma resignação passiva, mas metamorfoseados em obra (Lefebvre, 2001).

Desse modo, no cerne da questão urbana está o processo de destruição da cidade como obra, para dar lugar a uma cidade formulada enquanto produto. A partir disso, Lefebvre propõe uma cidade e uma realidade urbana dependentes do uso e do valor de uso:

Donde a tese de Lefebvre: a cidade e a realidade urbana dependem do uso e do valor de uso (ela é sempre seu refúgio). O que não autoriza a conceber o direito à cidade como simples direito de visita ou retorno às cidades tradicionais pré-capitalistas, produtos de uma atividade criadora e obras par excellence. O tecido urbano encerrando em si o campo, bem como a implosão-explosão da centralidade antiga, com a criação das periferias ruralizadas que lhe é correspondente, são já uma realidade e as possibilidades de uma nova sociedade só podem ser concebidas prospectivamente (Alvarez, 2023).

Lefebvre (2001), na sua concepção de direito à cidade, o coloca na dialética entre o realizado e o utópico, em um lugar onde o possível se define pelas condições concretas de sua realização e também como uma direção ao que ainda não pode ser realizado – o impossível. Desse modo, o filósofo francês cria uma dialética tridimensional entre o possível e o impossível, o realizado e o utópico, representada pelo real-possível-impossível, onde o utópico, que é visto como impossível hoje, se torna possível no amanhã. Essa concepção de impossível parte da crítica radical e, por isso, determina o possível, ao mesmo tempo em que é determinada por ele, no sentido de que é necessário que se queira o impossível para alcançar o possível (Alvarez, 2023).

A construção do direito à cidade, assim, encontra lugar no pressuposto de que a utopia compõe o processo de conhecimento, porque ela se encontra na práxis. A realidade, portanto, alcança a tendência de realização da sociedade urbana como momento que constitui o projeto de um outro humanismo, uma humanidade que está além do capital e da sociedade capitalista. Esse novo mundo possível é condicionado pela rejeição da lógica de integração ao capitalismo, que é, por si mesmo, desumanizador, como ensina Carlos (2020).

O direito à cidade se manifesta, então, como:

a obra perpétua dos seus habitantes, contrária a ideia de receptáculo passivo da produção e das políticas de planejamento. Com essas ideias avanta a necessidade de uma nova cidade: “aquela do homem urbano para quem a cidade e a própria vida cotidiana na cidade tornam-se obra, apropriação, valor de uso (e não de troca) servindo-se de todos os meios da ciência, da arte, da técnica, da dominação sobre a natureza material (Lefebvre, 1968, *apud* Carlos, 2020).

Lefebvre, na obra *Espaço e Política* (2008) ensina que:

Se é verdade que a palavra e conceito: cidade, urbano, espaço correspondem a uma realidade global e não designam um aspecto menor da realidade social, o direito à cidade se refere à totalidade ainda visada. Não é um direito natural nem contratual. (...) ele significa o direito dos cidadãos/citadinos e de grupos que eles constituem (sobre a base de relações sociais) a figurar sobre todas as redes e circuitos de comunicação de informação, de trocas. O que não depende nem de uma ideologia urbanística, nem de uma intervenção arquitetônica, mas de uma qualidade ou propriedade essencial do espaço urbano: a centralidade (Lefebvre, 2008).

Na concepção original do termo, portanto, o direito à cidade representa o direito dos cidadãos e dos grupos por eles constituídos a fazerem parte da cidade e figurarem sobre os seus processos. E isso depende, especialmente, da centralidade, uma qualidade ou propriedade essencial do espaço urbano. Trata-se do direito não a uma cidade arcaica, mas a uma vida urbana, à centralidade renovada, ao encontro e à troca, aos ritmos de vida que permitem o verdadeiro uso dessa cidade (Lefebvre, 2001).

A partir do proposto por Lefebvre, outros autores se dedicaram à questão, como Manuel Castells, em *A questão urbana* (1972), e David Harvey, em *Social Justice and the City* (1973), ambos publicados na década de 1970. Os dois autores concordam com Lefebvre em relação à construção do termo direito à cidade, mas discordam da ideia de uma urbanização completa da sociedade (Tavolari, 2016).

Contudo, as críticas realizadas pelos autores tomam rumos diferentes em relação ao termo direito à cidade: Castells considera o direito à cidade como um conceito utópico, abstrato e ideológico, usado para pensar na sociedade comunista. O autor entende que a ideia de centralidade proposta por esse direito se ampara na tese de que agrupamentos no espaço criam, por si só, novas relações sociais, e que Lefebvre entende esse mesmo agrupamento como condicionado ao escape de toda repressão, dando a isso o nome de direito à cidade. Contudo, para que essa repressão fosse suprimida, seria preciso uma cidade sem Estado, identificando o direito à cidade com o comunismo.

Outro ponto é que Castells entende a urbanização a partir da reprodução da força de trabalho; por isso, a luta dos movimentos sociais atrelados à habitação é central e possibilita o surgimento de um campo específico de estudo. O fato de Lefebvre entender as demandas por

moradia como obstáculo à urgência da problemática urbana constitui um outro ponto de conflito entre os autores, como ensina Tavolari (2016).

Já Harvey não aborda o direito à cidade diretamente em suas obras durante muito tempo. Inicialmente, suas questões se ligavam mais à forma como o capitalismo se reproduz e aos seus reflexos na maneira como a cidade é pensada dentro desse contexto. Para o autor, por imobilizar investimentos no espaço, a urbanização ocupa um papel central na criação de valor e, portanto, para superar as crises de sobreacumulação contidas no interior do sistema. Assim, ele constrói o conceito de *spatial fix*, que tem dupla conotação: ao mesmo tempo em que, no espaço, se fixam investimentos e trabalhos, é através do espaço urbano que as crises podem ser resolvidas. Para Harvey, o direito à cidade só ganha destaque nos anos 2000, especialmente em 2008, em um artigo publicado na *New Left Review*, colocando-o como outra referência para o debate sobre o tema (Tavolari, 2016).

Harvey (2012), desse modo, entende que a atualidade vive uma era em que os ideais de direitos humanos saem do centro do debate, tanto em termos de ética quanto de política. Apesar da promoção do seu sentido na construção de um mundo melhor, os termos atuais não questionam a “hegemonia liberal e a lógica de mercado neoliberal ou modo dominante de legalidade e ação estatal”. Assim, o mundo vive em um contexto em que os direitos de propriedade privada e o lucro se colocam acima das demais noções de direito. A partir desse contexto, o autor se propõe a explorar uma nova modalidade de direito humano: o direito à cidade.

Para construir seu conceito, Harvey parte da noção de cidade proposta por Robert Park (1976), que entende a cidade como:

a tentativa mais bem sucedida do homem de reconstruir o mundo em que vive o mais próximo do seu desejo. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, doravante ela é o mundo onde ele está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem qualquer percepção clara da natureza de sua tarefa, ao construir a cidade o homem reconstruiu a si mesmo (Park, 1976<sup>21</sup>, *apud* Harvey, 2012).

Assim, a cidade desejada não pode ser dissociada dos laços sociais, da relação com a natureza, dos estilos de vida, das tecnologias e dos valores desejados. O direito à cidade, portanto, se distancia das noções de liberdade individual e do acesso aos recursos urbanos, sendo “o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade”. Essa transformação se condiciona, inevitavelmente, ao “exercício de um poder coletivo de moldar o processo de

---

<sup>21</sup> PARK, Robert (1967). *On Social Control and Collective Behavior*. Chicago.

urbanização” (Harvey, 2012). O autor considera, ainda, que a liberdade de construir e reconstruir a cidade e, por consequência, a nós mesmos, é um dos direitos humanos mais preciosos e, ao mesmo tempo, dos mais negligenciados.

Para Harvey (2012), a urbanização ocupa um papel central na absorção de capitais excedentes, mas com um preço muito alto: o “de destruição criativa que tem desapropriado as massas de qualquer direito à cidade”, e sua principal demanda é por um “maior controle democrático sobre a produção e utilização do excedente”. Na prática, porém, o direito à cidade tem se restringido a uma pequena elite econômica e política, que tem conformado as cidades cada vez mais aos seus próprios interesses. Por isso, para que esse direito seja de fato exercido, é fundamental que a agenda comum dos movimentos urbanos seja a luta contra o capital financeiro, vendo o direito à cidade como uma bandeira operacional e política:

Um passo na direção de unificar essas lutas é adotar o direito à cidade tanto como lema operacional quanto ideal político, justamente porque ele enfoca a questão de quem comanda a conexão necessária entre a urbanização e a utilização do produto excedente. A democratização deste direito e a construção de um amplo movimento social para fortalecer seu desígnio é imperativo, se os despossuídos pretendem tomar para si o controle que, há muito, lhes tem sido negado, assim como se pretendem instituir novos modos de urbanização. Lefebvre estava certo ao insistir que a revolução tem de ser urbana, no sentido mais amplo deste termo, ou nada mais (Harvey, 2012).

Embora Castells e Harvey tenham contribuído com a continuidade do proposto por Lefebvre, ambos não reconheceram no direito à cidade esse potencial explicativo ou programático que o posicionasse – por si só – como chave de articulação entre marxismo e cidade (Tavolari, 2016). Nesse sentido, a popularidade que o “direito à cidade” vem ganhando desde o início dos anos 2000, para muitos (especialmente no Norte Global), tem sido vista como o resgate de uma obra que, até então, havia sido lida em círculos acadêmicos muito restritos, e a sua conseqüente ressignificação. Contudo, o direito à cidade já havia sido incluído no repertório dos movimentos sociais de diversos países, em especial dos que não escrevem em inglês. O Brasil é um exemplo disso.

### 5.1.2 O desenvolvimento do direito à cidade no Brasil

Olhando para o contexto brasileiro, Tavolari (2016) parte de alguns pressupostos para explicar a mobilização do conceito de direito à cidade ao longo do tempo, da sua concepção até a atualidade. O primeiro deles se relaciona com o modo como as ideias de Lefebvre sobre o direito à cidade e a vida cotidiana como arenas para a luta política; o pensamento de Castells

sobre a questão urbana e os movimentos sociais; e os escritos de Harvey relacionados à justiça social e à cidade foram generalizados no Brasil.

Os pensadores brasileiros se apropriaram desses conceitos e os mobilizaram tanto em textos acadêmicos quanto no imaginário daqueles que promoviam os movimentos sociais urbanos, especialmente no contexto em que foram concebidos – que coincide com o período da ditadura militar no Brasil, momento em que os ideais de direito, justiça e democracia tinham um peso maior (Holston, 2013; Tavorari, 2016).

Como explica Tavorari (2016), o segundo pressuposto diz respeito à forma como essas ideias repercutiram em diferentes campos do conhecimento, pelo vínculo criado entre intelectuais de diversas disciplinas e movimentos. E a terceira hipótese para a disseminação do conceito de direito à cidade no Brasil é a função de mediação que os intelectuais militantes desempenharam durante esse período. Nesse sentido, através deles, os movimentos tomaram conhecimento do conceito e, por isso, puderam reivindicá-lo.

Fato curioso é que, no Brasil, conceitos aparentemente pouco conciliáveis sob uma perspectiva teórica – como a noção de direito à cidade de Lefebvre e sua assimilação à luta por acesso a equipamentos de consumo coletivo, através de movimentos sociais, proposta por Castells – foram combinados. Esse novo ideal explica como uma formulação pensada “a partir do diagnóstico de uma nova miséria urbana, em que a satisfação de necessidades básicas já não aparecia como problema central, pôde encontrar tanta aceitação no contexto brasileiro” (Tavorari, 2016).

Tavorari (2016) explica que o ingresso da obra de Lefebvre no Brasil não se deu, inicialmente, por seus livros sobre o espaço urbano, mas por duas portas distintas: a primeira, relacionada à sociologia da vida cotidiana, motivada por correntes internas ao marxismo que negavam a dedução de comportamentos sociais a partir das condições objetivas dadas ou das leis de acumulação, e pela emergência de movimentos que colocavam o cotidiano como tema de suas reivindicações políticas. A segunda se deu por meio da leitura sistemática de *O capital*, de Marx, realizada por acadêmicos na década de 1970, e que influenciou o envolvimento de pesquisadores da geografia, da arquitetura e do urbanismo com o tema.

Outro ponto relevante, como pontua a autora, foi que a tradução de *Le droit à la ville* foi publicada no país logo após o original, o que o colocou como o texto mais conhecido do autor entre os estudiosos das questões urbanas. Assim, o direito à cidade passou a ser lido por intelectuais marxistas que acessaram o tema da cidade pela via da vida cotidiana ou por aqueles que vinham diretamente dos estudos urbanos. Em relação à sua aceitação pelos juristas, o termo “direito” no título do livro acabou despertando o interesse dessa classe. Contudo, durante a

década de 1980, poucas referências a Lefebvre foram registradas nos textos jurídicos. Apenas após a Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, de 2001, é que o direito à cidade passou a ser expressamente abordado pelo direito (Tavolari, 2016).

Autores como Ermínia Maricato e Pedro Jacobi foram figuras importantes na relativa popularização do termo. Maricato (1976<sup>22</sup>; 1985<sup>23</sup>) já defendia a necessidade de ampliar a consciência do direito à terra, de modo a construir uma consciência do direito à cidade, visando dar uma nova qualidade às reivindicações populares. Para a autora, o direito à cidade extrapola o caráter pontual da luta pelo direito à terra, pois aquele envolve uma concepção mais ampla, no sentido de pensar na forma desigual como a cidade é produzida. Nas palavras de Maricato: “Na cidade não queremos só terra, nós queremos o direito à cidadania, à vida na cidade” (Maricato, 1985, *apud* Tavolari, 2016).

Já Pedro Jacobi (1986)<sup>24</sup>, como apresentado por Tavolari (2016), trabalhou a relação entre o direito à cidade e a cidadania, partindo da ideia de que nem todos os que vivem na cidade são, de fato, reconhecidos como cidadãos — embora todos tenham o direito à cidade e o direito de se assumirem como tais. Na prática, no entanto, o que se observa é um processo de “urbanização desurbanizada”, que priva parte da população desse direito. O autor propõe pensar a cidade como um espaço de encontros e de usufruto do cotidiano. Assim, o direito à cidade é compreendido como o direito à vida urbana, à habitação e à dignidade. O direito à cidade representa, portanto, o pensar em uma cidade que seja verdadeiramente democrática.

Nesse sentido,

Publicados em meados da década de 1980, os textos trazem alguns pontos importantes para essa reconstrução. Em primeiro lugar, são artigos conjunturais, de intervenção, com linguagem voltada a um público amplo, composto principalmente pelos próprios movimentos sociais. Tanto Maricato quanto Jacobi procuram orientar essas lutas. No caso de Maricato, a proposta é ampliar uma demanda já existente, o direito à terra, vinculada à bandeira da reforma agrária e às ocupações de terrenos vazios nas grandes cidades. Já Jacobi relaciona o direito à cidade a uma gama de aspirações: uma cidade democrática, em que os encontros são possíveis e as relações de poder são desafiadas, em que o cotidiano pode ser transformado. O direito à cidade é colocado no registro da demanda por algo “a mais”: não só à casa ou à terra, não só à cidade que existe (Tavolari, 2016).

Ambos os autores partem do pressuposto de que o direito à cidade é um direito universal e que a segregação urbana tem contribuído para destituir amplas parcelas da população de

<sup>22</sup> MARICATO, ERMÍNIA. “Autoconstrução, a arquitetura possível”. In: \_\_\_\_\_ (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.

<sup>23</sup> MARICATO, ERMÍNIA. “Direito à terra ou direito à cidade?”. Revista de Cultura Vozes, v. 89, n. 6, 1985

<sup>24</sup> JACOBI, PEDRO. “A cidade e os cidadãos”. Lua Nova, v. 2, n. 4, 1986.

garantias fundamentais. A cidade, nesse sentido, passa a representar a negação desses direitos. Quando entendido como expressão do direito à cidadania, o direito à cidade se torna condição para o exercício de todos os outros direitos. No contexto da redemocratização, período em que esses textos foram produzidos, essa formulação abre espaço para imaginar novas cidades, concebidas como territórios de transformação do cotidiano e da vida urbana, espaços de encontro, de democracia e de enfrentamento das relações de poder (Tavolari, 2016).

Na academia, como ensina Tavolari (2016), o conceito de direito à cidade também encontrou respaldo. Um exemplo é o trabalho de Nabil Bonduki (1986), que em sua dissertação utiliza o direito à cidade como chave analítica para compreender a luta dos movimentos sociais urbanos. O autor investiga as demandas da periferia paulistana entre 1945 e 1947, identificando nesse período o surgimento de uma consciência política sobre o direito à cidade. Para Bonduki, esse direito está associado à reivindicação por equipamentos urbanos e melhorias de infraestrutura nos bairros populares, direcionadas ao poder público.

Bonduki *apud* Tavolari (2016) continua o raciocínio explicando que, em uma segunda fase, pós-1964, essa demanda por melhorias em equipamentos públicos e necessidades básicas não é abandonada, mas se articula a questões mais amplas, como democracia e participação política. A ausência de cidadania provocada pela ditadura, com a consequente cassação de direitos e a negação do direito à cidade, faz com que as lutas urbanas se relacionem diretamente com a busca pelo reconhecimento de sujeitos de direitos e pela reconstrução do espaço público como lugar de expressão política e social.

Analisando as colocações de Bonduki, Tavolari (2016) explica que, na primeira “fase” desse direito no Brasil, situada entre 1945 e 1947, o seu conceito se relaciona muito mais à perspectiva de Castells do que à de Lefebvre, porque trata da reclamação por equipamentos coletivos públicos. Nesse sentido, o core do direito à cidade não está na questão da centralidade, nem na possibilidade de encontros ou do gozo independentemente do valor de troca, mas na conquista de padrões de vida básicos e na construção de uma consciência que ampliou o olhar para demandas democráticas mais abrangentes.

Tavolari (2016) continua a explicação a partir da tese de Ana Fani Alessandri Carlos (1994)<sup>25</sup>, que se preocupa em demonstrar que a produção do espaço urbano compõe o processo de acumulação do capital. Com isso, surge a crítica de que as exigências de criação de equipamentos coletivos, demandadas pelos movimentos sociais, possuem um caráter limitado,

---

<sup>25</sup> Carlos, Ana Fani. A (re)produção do espaço urbano. São Paulo: Edusp, 1994

que seria superado quando a cidade fosse entendida pelo seu valor de uso, sob a perspectiva da necessidade de garantir à população bens de consumo coletivo.

Assim, Carlos (1994) defende que a transformação do urbano passa por considerar que a reprodução da vida vai além do atendimento de necessidades materiais: “a busca do humano nos aponta para o caminho tomado por Lefebvre em pensar a cidade como obra humana”. A partir dessa leitura, como ensina Tavolari (2016), “é como se o amálgama entre a concepção de Castells e Lefebvre tivesse tirado o direito à cidade do terreno da nova miséria urbana e dado maior ênfase à crítica social e à redistribuição de equipamentos coletivos no espaço urbano”.

Outro trabalho muito relevante para o contexto foi o de Eder Sader (1988). Em uma nota de rodapé de sua tese de doutorado, o autor trata do direito à cidade em referência à experiência dos trabalhadores na reconstrução do solo político em que os movimentos sociais da década de 1970 surgiram. Durante a ditadura militar, foram destruídos diversos espaços de manifestação política e de convivência. Nesse contexto, o autor prevê:

É a destruição física de lugares culturalmente significativos como resultado do ritmo avassalador da remodelação urbana: praças e parques, campos de várzea, botequins ou quarteirões inteiros desaparecem, dissolvendo espaços de convivência formados pelos encontros cotidianos na cidade. [...] A própria concepção urbanística que presidiu a remodelagem metropolitana nesses anos expressou a prepotência e o desprezo com que a tecnocracia dirigente tratou a qualidade de vida dos que não tinham automóvel e não viviam nas zonas nobres da cidade. (SADER, 1988 apud. Tavolari, 2016)

A descrição dada pelo autor faz lembrar a caracterização da miséria urbana apresentada por Lefebvre, na qual projetos de reconstrução urbana destroem lugares de encontro, de debate político e de lazer, em uma lógica tecnocrática e planificadora que ignora as relações sociais ali existentes. De forma diferente do proposto por Lefebvre, Sader (1988) coloca a questão social em primeiro plano, afinal, não haviam sido garantidos sequer os serviços básicos para que, a partir desse ponto, se pudesse pensar em uma nova miséria. O autor também fala de uma experiência democrática que nasce de dentro para fora nos movimentos sociais, a partir de personagens que se reconhecem como sujeitos do próprio destino e se organizam de maneira autônoma.

Nesse sentido, o direito à cidade foi incorporado ao debate brasileiro sem a pretensão de conceituá-lo formalmente ou discutir seu estatuto teórico. No país, sua mobilização ocorreu no sentido de compreendê-lo como um conceito que não se limita a reivindicações imediatas dos movimentos por direitos ou por serviços urbanos específicos. No Brasil, o direito à cidade agrega essas demandas e as conecta a noções como democracia, cidadania e autonomia,

funcionando como um elemento articulador, capaz de construir uma consciência urbana compartilhada entre os movimentos sociais.

Outro ponto que os autores brasileiros têm em comum é que o direito à cidade não é mobilizado aqui por quem protesta, mas representa muito mais uma tentativa de reunir lutas que, até então, estavam desorganizadas em torno de um elemento comum, dando sentido à apropriação de espaços urbanos e às lutas por direitos, tentando traduzir mudanças culturais e políticas trazidas pelos movimentos sociais (Tavolari, 2016).

Portanto, como segue Tavolari (2016), o Brasil incorporou o direito à cidade de forma própria, sendo usado mais como uma categoria que explica a emergência dos movimentos urbanos e menos como um conceito pronto, puramente importado. Além disso, por aqui, a parte do conceito que se relaciona ao Direito (enquanto disciplina) parece ser mais forte que no contexto europeu: o Movimento de Maio não criou uma articulação entre suas reivindicações e a linguagem jurídica no final da década de 1960. No Brasil, essa conexão foi imprescindível, sendo atribuída a ela uma das razões para a relação imediata entre direito e cidadania, algo pouco explorado por Lefebvre.

Assim, no Brasil, o hibridismo entre as concepções de Castells e Lefebvre pode ser compreendido a partir da realidade concreta enfrentada pelos movimentos sociais. Em um contexto marcado pela negação de direitos e por relações de exploração, as reivindicações populares se aproximam mais da luta por condições básicas de vida do que da ideia abstrata de uma cidade vivida como obra de arte. Ainda que a supressão de espaços de lazer e convivência tenha impacto direto na vida cotidiana, é a urgência por justiça social que se impõe como prioridade (Tavolari, 2016).

No contexto desta dissertação, portanto, defende-se a hipótese de que o direito à cidade, embora tenha um sentido específico desde o seu nascimento na obra de Lefebvre, no Brasil transcendeu suas concepções originais para encontrar novas nuances, inclusive de proteção. Concorda-se com a ideia de que, no país, a relação íntima com o Direito e a tentativa de dar ao direito à cidade uma garantia jurídica foram muito importantes para a disseminação da expressão e do seu uso como bandeira de luta pelos mais diversos movimentos sociais.

Tendo isso em vista, pretende-se, no próximo tópico, explorar como o direito à cidade foi incorporado no ordenamento jurídico brasileiro. Não como uma tentativa de engessá-lo e tirar-lhe o que lhe é mais essencial: sua capacidade de integrar os mais diversos interesses coletivos no contexto urbano, mas por entender que sua previsão em normas tem o poder de dar-lhe força para crescer e encontrar novos objetos de tutela, como o direito humano à alimentação adequada.

## 5.2 O direito à cidade: um direito humano que extrapola o saber jurídico

Como visto no capítulo anterior, a cidade lefebvriana se liga ao espaço da política, sendo marcada por contradições, diferenças e encontros. Nesse processo, a prática social é fundamental para determinar como os elementos urbanos se integram e preparam novas formas de vida urbana. Assim, como ensina Lefebvre (1999; 2001), o direito à cidade pressupõe um espaço no qual a vida política possa se desenvolver e dar origem a novas utopias e projetos de cidade. É também o direito de reconstruir a cidade sob uma perspectiva de justiça social e felicidade (Santos Junior, 2014).

Realizar essa leitura do direito à cidade sob uma ótica jurídica, considerando a radicalidade proposta, exige que essa análise se dê sob a lente da Teoria Crítica do Direito (*Critical Legal Studies* – CLS). Segundo Silva (2012), essa abordagem rompe com a dinâmica mecanicista, técnica e positivista, oferecendo-lhe potencial como plataforma de transformação social e enfrentamento das ideologias de opressão e exploração intrínsecas ao capitalismo.

O CLS parte da premissa de que o Direito é atravessado por vieses sociais. A lei, portanto, serve aos interesses de seus criadores, perpetuando relações de poder que favorecem grupos historicamente privilegiados e desfavorecem os já marginalizados. O sistema legal funciona, assim, como instrumento de manutenção do status quo (Legal Information Institute, s.d.). Essa corrente teórica assume como lema a ideia de que “o direito é político”, defendendo a valorização da diversidade e da igualdade tanto na interpretação jurídica quanto nas decisões judiciais. Mais do que discutir a aplicação das normas, propõe uma reflexão sobre o que elas devem ser (Lucarello, 2010).

Nesse sentido, sob a perspectiva do CLS, o Direito não deve ser compreendido como um conjunto fixo de regras, mas como um processo interpretativo, constantemente moldado por ideologias e preconceitos. Sua institucionalização não pode se dar apenas a partir da teoria, mas exige o resgate da dimensão política do jurídico, de modo a possibilitar a concretização das garantias constitucionais e da dignidade da pessoa humana. Assim, a efetivação da teoria crítica ocorre na prática político-social, quando o Direito se coloca a serviço da transformação da realidade.

Com base na obra de Luiz Fernando Coelho (1991), destacam-se oito características centrais dessa abordagem:

a) O Direito não se limita às leis estatais. O jurista deve atuar em sintonia com os interesses coletivos, promovendo justiça e igualdade.

- b) O monopólio estatal do Direito deve ser criticado, pois o Estado é tanto um mantenedor do sistema capitalista quanto um agente de alienação.
- c) O Direito não é neutro: o jurista é parte ativa do processo jurídico e deve reconhecer seu papel na defesa de interesses específicos.
- d) O Direito não é puramente científico, sendo constantemente alimentado pela prática social e pela realidade cotidiana.
- e) O Direito não é racional em essência. É moldado por experiências humanas e subjetivas, o que desafia a objetividade de suas regras.
- f) O Direito pode ser instrumento de transformação social, pois contém potencial emancipador.
- g) A legitimidade das normas jurídicas decorre de processos ideológicos, e não de um valor intrínseco.
- h) O Direito também expressa valores negativos, como a escravidão ou o despotismo, revelando seu uso histórico como mecanismo de dominação.

No contexto desse trabalho, adiciona-se que o Estado, como garantidor da justiça social e espacial, deve obedecer ao princípio da legalidade, conforme previsto no art. 37 da Constituição Federal. Assim, só pode desenvolver políticas respaldadas por normas, o que demanda que os interesses sociais estejam refletidos na legislação, inclusive aqueles ligados ao direito à cidade.

Sob essa perspectiva crítica, é possível enxergar no Direito ferramentas para reverter desigualdades, reafirmando a dignidade da pessoa humana na elaboração e aplicação das normas. Ao compreender o Direito como construção social permeada por interesses, parte-se para a análise da incorporação do direito à cidade no ordenamento jurídico brasileiro. Tal incorporação deve-se, em grande medida, à luta de movimentos sociais que conquistaram sua formalização como dever do Estado.

Lefebvre, contudo, não pretendia submeter o direito à cidade ao campo jurídico. Para ele, este não é um direito “no sentido jurídico do termo, mas um direito semelhante aos encontrado em declarações como a Declaração Universal dos Direitos do Homem”, isto é, um ideal utópico, que serve como parâmetro “para definir a situação da sociedade” (Lefebvre, 2008).

Mesmo assim, tais direitos utópicos encontram espaço no ordenamento jurídico e são chamados de normas programáticas. Segundo Canotilho (2003), essas normas definem os fins

do Estado e orientam suas ações, mesmo que não sejam plenamente satisfeitas, servindo como uma referência para as ações do Poder Público nas mais diferentes esferas. No campo jurídico, o direito à cidade é lido como um conjunto normativo que pode fundamentar tanto políticas públicas quanto decisões judiciais (Mello, 2017).

Na prática, desde a década de 1960 o Brasil tem visto nascer um pensamento crítico que defende tópicos como a função social da propriedade, a gestão democrática das cidades e uma política urbana municipalizada e descentralizada, relacionando essas reclamações à garantia do direito à cidade (Guimarães, 2017). Esse movimento confronta a lógica capitalista de produção do espaço urbano, buscando construir instrumentos jurídicos capazes de combater a segregação territorial, típico das cidades contemporâneas (Coutinho, 2007). Como destaca Fernandes (2006), essa transformação demanda uma reforma do Direito e o engajamento de seus operadores, da academia ao poder público.

Analisar o conceito lefebvriano à luz do ordenamento jurídico permite compreender tanto as suas limitações, quanto seu potencial legitimador de uma cidade mais democrática (Guimarães, 2017). Contudo, é importante pontuar que, como sublinha Trindade (2012), Lefebvre nunca se propôs a responder ou a problematizar a abordagem jurídica do tema, mas sim em romper com a lógica urbana capitalista, em que produção do espaço urbano se subordina ao valor de uso e não ao valor de troca<sup>26</sup>.

Assim, a análise jurídica parte da origem do conceito para compreender como ele pode ser institucionalizado na cidade capitalista. Nesse sentido, Fernandes (2007) ensina que:

[...] o fato é que o conceito de “direito à cidade” de Henri Lefebvre foi muito mais uma plataforma político-filosófica e não explorava diretamente como, ou em que medida, a ordem legal determinava o padrão excludente de desenvolvimento urbano. Aos argumentos sociopolíticos de Lefebvre, deve ser acrescentada uma outra linha, ou seja, argumentos jurídicos que nos permitam construir uma crítica à ordem legal não apenas na perspectiva de valores sociopolíticos ou humanitários, mas desde dentro da própria ordem legal (Fernandes, 2007).

Apesar da importância de compreender o direito à cidade como algo sistêmico e transdisciplinar, esse termo é ainda muito recente no direito público brasileiro. Por isso, existe pouco subsídio para seu emprego nas experiências jurídico e judicial no país (Mello, 2017). As principais referências legislativas estão na Constituição Federal, em seus artigos 182 e 183 e na

---

26 Essa pontuação é fundamental no escopo desse trabalho porque em hipótese alguma pretende-se estabelecer uma crítica sobre o trabalho de Lefebvre na criação do conceito ou sugerir que há uma lacuna que o autor não conseguiu elaborar. Longe disso. O que se busca nesse capítulo, com bastante modéstia, é tentar traduzir o direito à cidade para a prática jurídica, entendendo como o ordenamento brasileiro entende e incorpora esse direito e, a partir disso, entender como ele pode ser tutelado como um direito e garantia fundamental.

Lei nº 10.275/2001, conhecida como Estatuto da Cidade (EC), que regulamenta a política urbana. Essa lei constituiu um marco importante na materialização do direito à cidade, extrapolando a dimensão política (Trindade, 2012).

Trindade (2012) aponta o Estatuto da Cidade como resultado de uma longa mobilização social, iniciada na década de 1960. Após o golpe de 1964 e o enfraquecimento dos movimentos, o tema foi retomado nos anos 1980 com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que congregou uma série de iniciativas relacionadas à moradia, transporte, saneamento, entidades de classe, associações, acadêmicos e tantos outros, inclusive a Igreja Católica, alinhada à teologia da libertação (Maricato, 2010<sup>27</sup>, *apud* Trindade, 2012).

Com essa articulação, o MNRU apresentou a Emenda Popular da Reforma Urbana, uma proposta de emenda constitucional de iniciativa popular assinada por mais de 130 mil eleitores (Trindade, 2012). O documento trazia reivindicações como a autonomia dos governos municipais, a gestão democrática das cidades, o direito à moradia, a regularização fundiária urbana, o cumprimento da função social da propriedade e o enfrentamento da especulação imobiliária (Fernandes, 2010).

Como é comum em processos deliberativos, especialmente diante da resistência de setores conservadores, a proposta não foi aprovada em sua totalidade. Ainda assim, representou um avanço significativo ao inserir no texto constitucional um capítulo específico sobre política urbana, estabelecendo princípios como a função social da cidade e da propriedade urbana (Trindade, 2012).

Além do referido capítulo, a CF/88 ainda dá destaque ao papel dos municípios na atuação em relação às questões urbanas, prevendo que é seu papel legislar sobre assuntos de interesse local, além de promover adequado ordenamento territorial, (art. 30, I e VIII), por exemplo. Prevê também a competência dos Estados em resposta à realidade das ocupações urbanas contínuas, como às relacionadas à instituição de regiões metropolitanas, microrregiões (art. 25, § 3º) e da União em criar as diretrizes básicas para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX). Por fim, existem ainda uma série de competências comuns a todos os entes, como o programa de promoção à construção de moradias, saneamento básico, proteção ao meio ambiente e cultura (art. 23, III, IV, V, VI, VII, IX) (Brasil, 1988; Guimarães, 2017).

Mesmo com os avanços promovidos pela Constituição Federal de 1988, conforme destaca Trindade (2012), permaneceu a necessidade de regulamentar sua previsão sobre política urbana por meio de um repertório legal mais específico. Essa lacuna foi preenchida com a

---

<sup>27</sup> MARICATO, E. 2010. “O estatuto da cidade periférica”. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). O estatuto da cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010, pp.5-22.

promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, que estabelece normas de ordem pública e interesse social voltadas à regulamentação do uso da propriedade urbana em favor do bem coletivo. Segundo o art. 1º, parágrafo único:

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Brasil, 2001).

A promulgação do Estatuto representou um grande avanço em relação ao texto constitucional, consagrando a garantia do direito a cidades sustentáveis. Em seu art. 2º, I, o texto legal insere formalmente o termo “direito à cidade” no ordenamento jurídico brasileiro (Guimarães, 2017).

Nesse contexto, Cavalazzi (2007) interpreta o direito à cidade como

expressão do direito à dignidade da pessoa humana, **o núcleo de um sistema composto por um feixe de direitos** que inclui o direito à moradia – implícita a regularização fundiária –, à educação, ao trabalho, à saúde, aos serviços públicos – implícito o saneamento –, ao lazer, à segurança, ao transporte público, à preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado – **implícita a garantia do direito às cidades sustentáveis como direito humano na categoria dos interesses difusos** (Cavallazzi, 2007, p. 56-57, *apud* Guimarães, 2017, *grifo nosso*).

Nessa mesma linha, Molinaro (2009) entende o direito à cidade como um direito humano, pela sua relação à capacidade de no processo de fazer e refazer as cidades, fazer e refazer, também, a própria humanidade. Saule Junior (2005) ressalta a vanguarda da experiência jurídica brasileira e considera o direito à cidade um cuja tutela recai sobre interesses coletivos e difusos, como o direito ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, à economia popular e à proteção do consumidor.

Contudo, sua consolidação no campo jurídico requer o desenvolvimento de um conceito juridicamente operacional, ou seja, uma formulação que permita sua aplicação prática por operadores do Direito, tanto na elaboração de políticas públicas quanto na fundamentação de decisões judiciais (Mello, 2017).

Para isso, segundo Mello (2017), essa construção exige a consideração de três elementos centrais e que serão explorados a seguir: (i) a natureza do direito à cidade como direito coletivo em sentido amplo; (ii) o conteúdo normativo que define os direitos que o integram; e (iii) o conteúdo axiológico que orienta as posições jurídicas vinculadas a ele.

### 5.2.1 O direito à cidade como um direito coletivo e social

Em relação ao primeiro elemento, que considera o direito à cidade enquanto um direito coletivo, isso significa dizer que a sua titularidade pertence à coletividade, formada por pessoas que habitam o espaço urbano que constitui a cidade. Nesse sentido:

Mais adiante vamos analisar o conjunto de direitos, interesses, bens e valores que compõem o cluster que podemos reconhecer como o “direito à cidade”. Mas, independentemente do seu conteúdo, parece evidente que o direito a uma cidade dotada de características como justiça, sustentabilidade, capacidade de garantir o bem-estar dos seus habitantes, de cumprir a função social da propriedade urbana, é **titularizado pela coletividade indeterminada e potencialmente indeterminável formada pelas pessoas que habitam ou usam o espaço urbano que constitui a cidade**. Um direito à cidade justa ou sustentável, onde se assegure o bem-estar dos seus habitantes, como determina a Constituição Federal, é sempre um direito transindividual, ainda que por vezes esse direito possa estender-se à totalidade dos seus habitantes e em outras limite-se a parcelas desse todo, e, inclusive, admita conflitos entre a multiplicidade de seus habitantes. E mais, é também um direito transgeracional, já que o valor político-moral e jurídico na justiça e sustentabilidade da cidade não se restringe aos indivíduos hoje existentes, mas se estende àqueles que pertencerão às gerações que nela vão habitar no futuro, como prevê expressamente o artigo 2o, I, in fine, do Estatuto da Cidade (Mello, 2017, *grifo nosso*).

Harvey (2014) vai de encontro a essa lógica ao afirmar que o direito à cidade não é individual, pois depende do “exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização”. Essa classificação como direito coletivo também encontra respaldo na Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2006), que prevê, em seu art. 1º, 2, que o direito à cidade “é um direito coletivo dos habitantes da cidade”. Ainda que a Carta não possua força normativa, por não ter sido incorporada ao sistema de fontes do direito nacional ou internacional, ela orienta a compreensão do direito à cidade entre os atores públicos e pode ser tida como uma importante referência para compreender o conceito e o conteúdo normativo deste direito (Mello, 2017).

Reconhecer o direito à cidade como um direito coletivo é fundamental tanto no plano jurídico quanto no político-moral: historicamente, a cidade foi concebida como uma comunidade portadora de interesses próprios, que vão além dos interesses individuais de seus habitantes. Ao formular uma teoria jurídica do direito à cidade como espécie de direito coletivo, busca-se personificar a comunidade política, conferindo-lhe proteção jurídica e reconhecendo sua autonomia, sem deixar de lado os direitos e interesses dos indivíduos que nela vivem.

Assim, o direito à cidade pode ser entendido como um direito coletivo que abriga, em seu núcleo, uma série de direitos sociais. Esses direitos demandam prestações positivas por parte do Estado, isto é, ações concretas que promovam sua efetivação. Não se trata apenas de protegê-los ou reconhecê-los, mas de intervir de forma ativa para garanti-los. Essa perspectiva

é relevante porque, ao falar da obrigação estatal na garantia dos direitos sociais, também se fala da sua exigibilidade, inclusive pela via judicial.

Nesse sentido, Sundfeld (2006) ensina que os direitos previstos no Estatuto da Cidade são direitos subjetivos assegurados coletivamente, o que cria consequências jurídicas para a inércia estatal, estabelece parâmetros normativos para orientar a política urbana e impede práticas privadas que comprometam o equilíbrio urbano.

Portanto, pode-se dizer que o direito à cidade e os direitos sociais que integram seu núcleo são direitos fundamentais de natureza não meramente programática, dotados de aplicabilidade imediata. Eles exigem do poder público políticas voltadas à sua proteção progressiva, sem admitir retrocessos ou medidas que reduzam sua efetividade, buscando sempre o seu pleno atendimento (Guimarães, 2017).

Como salienta Guimarães (2017), outros preceitos constitucionais devem ser levados em consideração nesse processo de reconhecimento do direito à cidade como direito fundamental e social, tais como a garantia de bem-estar de seus habitantes – fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III da CF/88) –, o objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I e IV da CF/88) e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 182, caput, CF/88).

A autora complementa dizendo que a cidade deve cumprir uma função social que é determinada pela movimentação e desejo de seus habitantes: cidade, enquanto um resultado coletivo é quem vai dizer quais as funções sociais dela esperadas. Nessa mesma linha, Lira (1997) entende que elas se formam como “realizações coletivas, talvez o fato coletivo, por excelência, da sociedade dos homens; são realizações que, por conseguinte, interessam à coletividade inteira, condicionam a vida comunitária e pessoal de todos os membros da coletividade” (Lira, 1997<sup>28</sup>, *apud* Guimarães, 2017).

Cavallazzi (2007) reforça esse raciocínio e cria uma conexão entre função social da cidade, a noção de espaço público e a tutela da paisagem, prevendo que “a realização da função social da cidade está na razão direta da concreção do conceito de espaço público como elemento mediador na desejada relação de equilíbrio entre o meio ambiente natural e o construído”.

É possível perceber, portanto, que as orientações jurídico-normativas do direito à cidade conduzem à construção de um espaço urbano mais igualitário e participativo. Isso demanda do Estado, através da garantia dos direitos sociais que integram o núcleo desse direito e do diálogo constante, a previsão de mecanismos de gestão urbana democrática. Essa compreensão

---

<sup>28</sup> LIRA, Ricardo Pereira. Elementos de Direito Urbanístico. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

aproxima-se da concepção de Lefebvre sobre o direito à cidade: ler as cidades como construções coletivas e democráticas é reconhecer que suas funções sociais não devem ser definidas exclusivamente pela vontade dos tomadores de decisão, nem pautadas em interesses de grupos específicos, mas sim por aqueles que nela vivem (Guimarães, 2017).

No entanto, a leitura jurídica do direito à cidade e sua exigibilidade enquanto direito social enfrentam desafios importantes. A escassez de recursos é um entrave ao desenvolvimento do volume de políticas públicas necessárias para que os direitos sociais constitucionalmente positivados sejam assegurados (Sarmiento, 2008<sup>a</sup>). Guimarães (2017) explica que, atualmente, o esforço está voltado para a definição de critérios objetivos que permitam a exigibilidade desses direitos com base na tese de que são também direitos fundamentais, ou a partir da noção de mínimo existencial. Como consequência, a proteção jurídica efetiva do direito à cidade acaba sujeita às mesmas dificuldades enfrentadas por outros direitos de natureza positiva, como limitações orçamentárias, entraves operacionais, instabilidade administrativa e mudanças de prioridades por parte do gestor público (Mello, 2017).

### 5.2.2. O conteúdo normativo do direito à cidade

O segundo elemento apresentado por Mello (2017) refere-se ao conteúdo normativo do direito à cidade. Trata-se, por essência, de um direito com conteúdo normativo complexo, cuja diretriz mais incisiva encontra-se no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade:

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:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (Brasil, 2001).

A leitura do artigo 2º do Estatuto da Cidade evidencia que o conteúdo normativo do direito à cidade é formado por um conjunto de bens, valores e interesses de titularidade coletiva – ou, nas palavras de Mello (2017), um “cluster de posições jurídicas subjetivas”. A esse conjunto Guimarães (2017) dá o nome de “estrutura mínima do direito à cidade” e acrescenta a função social da propriedade, a gestão democrática e a sustentabilidade como elementos essenciais para compor o núcleo de sua proteção.

A compreensão do direito à cidade como resultado da articulação de outros direitos juridicamente tutelados encontra respaldo na Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Esse

documento propõe ir além da visão tradicional de proteção à moradia, defendendo um conceito jurídico amplo que abranja todos os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais que incidem sobre a experiência urbana (Mello, 2017).

Contudo, essa previsão deve ser lida com cautela: afirmar que o direito à cidade reúne todas as categorias de direitos humanos é mais um argumento retórico do que prático. Se fosse apenas a soma de outros direitos humanos, seu conceito se tornaria redundante — afinal, se as pessoas já são titulares desses direitos e apenas os exercem nas cidades, não haveria necessidade de se falar em um “direito à cidade” como categoria própria.

Assim, qualquer leitura que reduza o conteúdo normativo do direito à cidade aos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais é um erro de conceito que deve ser evitado. Embora muitos desses direitos componham seu conteúdo, ele não se esgota neles, possuindo também um caráter aspiracional e utópico que deve ser considerado (Mello, 2017; Guimarães, 2017).

Guimarães (2017) reforça essa ideia ao afirmar que o direito à cidade se relaciona “aos anseios de quem mora, trabalha, sobrevive, produz no espaço urbano”, devendo se definir por processos participativos que não se limitem à formalidade, mas sejam marcados pelas experiências e práticas vivenciadas nas cidades.

É possível, portanto, elencar uma série de elementos que constituem o direito à cidade em termos de direitos subjetivos, como o direito à habitação, à serviços públicos eficientes, à uma administração urbana participativa, à mobilidade, ao ordenamento e tantos outros. Embora cada um desses elementos possua identidade conceitual própria e possa ser reivindicado isoladamente, todos convergem para formar um conjunto que, sob a ótica jurídica, visa a um objetivo maior: construir uma cidade justa e sustentável.

No que se refere à função social da propriedade, a Constituição Federal reformulou o conceito de direito de propriedade, incorporando elementos como a dignidade da pessoa humana, a solidariedade a sustentabilidade. A concepção de propriedade, assim, afasta-se da visão civilista clássica de direito individual absoluto, passando a incluir a necessidade de respeito aos interesses difusos e de subordinação ao planejamento urbano.

Na mesma linha, Cavallazzi (2007) prevê que a “cidade, uma vez considerada bem social e espaço público de significação e mediação historicamente construído, impõe ao proprietário do solo o dever de exercer o seu direito em benefício da sociedade”. Isso significa que não é possível garantir o direito à cidade sem impor restrições ao direito de propriedade. Em outras palavras, como observa Guimarães (2017), a concepção liberal de propriedade constitui um obstáculo à efetivação do direito à cidade.

Teoricamente, não se pode negar o avanço no tratamento do direito de propriedade no que diz respeito ao reconhecimento de interesses diferentes aos do proprietário. Tependino e Schreiber (2005) defendem que hoje no texto constitucional brasileiro não há uma garantia à propriedade irrestrita, mas sim uma proteção a uma propriedade que cumpra a sua função social. Exemplos dessa exigência encontram-se no art. 186, que trata do âmbito rural, e no art. 182, § 2º, ambos da Constituição Federal. Assim, se em outro momento o direito de propriedade foi considerado absoluto, hoje seu conteúdo é definido por processos históricos e, como ressalta Guimarães (2017), nas cidades brasileiras, pelas decisões democráticas de seus habitantes.

A gestão democrática das cidades está no núcleo do direito à cidade e na interseção dos conceitos e debates propostos por Lefebvre e Harvey. É essa gestão participativa que constrói uma cidade moldada pelos desejos e necessidades de seus habitantes, conectando-se, inclusive, às utopias que podem se concretizar, e compreendendo o direito à cidade como um poder de transformação (Guimarães, 2017). Nessa linha, Ribeiro e Santos Junior (2011) observam que a participação e deliberação da coletividade urbana sobre seus destinos é elemento constitutivo do direito à cidade, traduzido no direito de participar de processos deliberativos com regras universais, transparentes, justas e consistentes, bem como no acesso democrático às oportunidades, riquezas e rendas geradas no e pelo uso e ocupação do solo.

Para que o direito à cidade se concretize é preciso que sejam elaborados novos meios e mecanismos de participação direta e aprofundados os já existentes, pois não é possível implementar uma nova concepção de cidade através dos métodos tradicionais de democracia representativa. A efetividade desse direito exige centralidade dos habitantes nos processos de participação, formulação de políticas públicas e autogestão dos equipamentos urbanos (Guimarães, 2017).

Fernandes (2007) complementa o raciocínio ao defender a necessidade de um novo contrato político de cidadania social, que reconhece e legaliza “os direitos dos cidadãos em participar plena e ativamente na sociedade política e civil”, constituindo isto uma condição imprescindível para “expansão e aprofundamento da democracia”. Esse envolvimento e engajamento dos habitantes com o espaço em que vivem é fundamental para a concretização dos direitos de cidadania e, por consequência, para a realização de uma cidade efetivamente democrática (Alfonsin *et al.*, 2015).

A gestão democrática é expressamente prevista como uma das diretrizes do Estatuto da Cidade (art. 2º, II), que também dedica um capítulo aos instrumentos a ela relacionados, tais como órgãos colegiados, audiências e consultas públicas, debates, conferências, iniciativa

popular e elaboração de projetos de lei, programas e planos para o desenvolvimento urbano (Guimarães, 2017).

Em relação à sustentabilidade, como relembra Guimarães (2017), o Estatuto da Cidade adotou a expressão “direito a cidades sustentáveis” para designar a relação entre direitos fundamentais à cidade e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, pautas como moradia, saneamento, gestão de resíduos sólidos, mobilidade e outras se conectam diretamente à sustentabilidade urbana. Reconhece-se, assim, que as questões ambientais estão intrinsecamente ligadas aos processos socioeconômicos de desenvolvimento, fazendo das cidades não apenas palco de problemas socioambientais e econômicos, mas também loci de oportunidade para a construção de um futuro mais sustentável<sup>29</sup>.

Cardoso (2011) observa que trazer o conceito de desenvolvimento sustentável para os processos de urbanização foi fundamental para redefinir as relações entre cidade e meio ambiente, pois “ao estabelecer a ideia de sustentabilidade como paradigma de um novo modelo de desenvolvimento (...) cria uma alternativa nova para se pensar o processo de urbanização, um novo modelo para orientar o desenvolvimento urbano”. Assim, o conceito de cidades sustentáveis pode funcionar como um padrão normativo para avaliar as cidades existentes e oferecer uma visão de futuro que oriente as decisões presentes.

Não se pode, contudo, falar em sustentabilidade sem questionar o padrão de urbanização brasileiro, que aprofunda desigualdades, inclusive pela forma injusta como a degradação ambiental é distribuída. As cidades tornam visível a degradação ambiental e como seus impactos podem atingir um grande número de pessoas (Guimarães, 2017).

Nesse sentido, o direito à cidade não pode ser compreendido dissociado das condições ambientais existentes. O fomento a um desenvolvimento mais sustentável deve partir de uma concepção ampla do direito à cidade, entendida e aplicada tanto como norma jurídica quanto como princípio sociopolítico capaz de orientar processos socioeconômicos e político-institucionais voltados à redução de desigualdades, à eliminação de discriminações e à solução de conflitos relacionados aos recursos naturais (Fernandes, 2004).

---

<sup>29</sup> Há uma disputa em relação ao conceito de sustentabilidade proposto pelo documento “Nosso Futuro Comum”, pensando que o seu foco é em compatibilizar a proteção ambiental com o desenvolvimento econômico, dando à proteção ambiental um caráter utilitarista e cujo papel é apenas atender as necessidades do presente, com garantia de que reste para o futuro.

No âmbito do Direito, percebe-se uma tendência de tratar a sustentabilidade como uma categoria universal e não questionável, desconsiderando que as normas são aplicadas a partir de juízos de cunho político e ideológico. Nesse sentido, a sustentabilidade pode ser argumento para remover comunidades de áreas de risco, mas também para legitimar a permanência de condomínios de alto luxo em áreas protegidas (Guimarães, 2017)

O direito à cidade, portanto, fundamenta-se no caráter socioambiental adotado pela Constituição Federal, sendo que todos os direitos e garantias fundamentais correlatos decorrem do regime e dos princípios constitucionais (Molinari, 2009). Contudo, uma cidade forjada sob a desigualdade social e exclusão territorial não consegue produzir um desenvolvimento sustentável, é necessário que este projeto se traduza na garantia da qualidade de vida enquanto um direito universal (Cavallazzi; Aguiar, 2012; Alfonsin, 2001).

A questão ambiental, portanto, não deve ser analisada apenas por seus aspectos físicos ou biológicos, mas também em conexão com as dimensões sociais. Essa leitura decorre de uma interpretação sistemática da Constituição e dos conceitos trazidos pela Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981). Assim, a sustentabilidade, no contexto do direito à cidade, vincula-se aos objetivos de solidariedade, erradicação da pobreza e redução das desigualdades previstos no art. 3º da Constituição Federal, além do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 (Guimarães, 2017).

Nesse sentido, Sarlet e Fensterseifer (2012) complementam que a dimensão ecológica integra a própria dignidade da pessoa humana e que sua concretização requer uma vida digna, saudável e segura, a qual depende de um patamar mínimo de qualidade ambiental. Essa perspectiva reforça a interdependência e a indivisibilidade dos direitos humanos, reconhecendo que um meio ambiente ecologicamente equilibrado é condição para a efetivação de outros direitos fundamentais. A partir dessa compreensão, emerge a concepção de um Estado Socioambiental de Direito, que preserva as conquistas dos modelos anteriores de Estado de Direito no que tange à dignidade da pessoa humana, mas acrescenta uma dimensão ecológica, assumindo o compromisso de estabilizar e prevenir riscos e a degradação ambiental

É importante, contudo, que não seja esquecido que a garantia desses direitos não ocorre de forma uniforme, universal e democrática. É fundamental lembrar que os reflexos das desigualdades e como as consequências negativas das violações desses direitos recai de forma diferente para diferentes grupos. Esse caráter desigual tem sido abordado pelo movimento de justiça ambiental e articulado às lutas por justiça social (Acselrad, 2009). Nessa perspectiva, as comunidades vulneráveis sofrem mais intensamente os efeitos de decisões políticas e econômicas — ou da omissão delas —, configurando a chamada injustiça ambiental, que também se expressa no fenômeno do racismo ambiental.

Dessa forma, Guimarães (2017) aponta que a sustentabilidade integra o conteúdo do direito à cidade por duas vias: pela ideia de solidariedade, presente na própria configuração desse direito no Estatuto da Cidade, e pela indissociabilidade das questões ambientais na garantia dos direitos sociais e difusos que compõem seu núcleo. Assim, o direito ao meio

ambiente ecologicamente equilibrado encontra na cidade um espaço privilegiado para sua efetivação, considerando a forma como o processo de urbanização tem se desenvolvido e seus impactos, sobretudo sobre os grupos mais vulnerabilizados.

### 5.2.3 O conteúdo axiológico do termo

O terceiro elemento diz respeito ao “conteúdo axiológico<sup>30</sup> das posições jurídicas que compõem o direito à cidade e que o vinculam estreitamente ao conceito de justiça política” (Mello, 2017). Isso significa que o direito à cidade está ligado à promoção de valores morais incorporados ao sistema jurídico por meio de normas e decisões judiciais. Não se trata, portanto, de um direito com conteúdo exclusivamente técnico ou instrumental: ele possui um teor aspiracional, voltado à realização de valores relacionados à justiça política. Em essência, o direito à cidade é o direito a uma cidade justa e sustentável.

Esse conteúdo axiológico está presente na Constituição Federal, que, em seu art. 182, prevê que a política de desenvolvimento urbano tem como objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988). A gestão da cidade, portanto, não é neutra em relação a valores; ao contrário, deve assegurar que as funções sociais da cidade sejam cumpridas e que o bem-estar de seus habitantes seja garantido. São esses os fins morais e os valores que devem nortear o desenvolvimento urbano, compromisso reafirmado pela CF/88 e pelo Estatuto da Cidade:

Estatuto da Cidade é ainda mais explícito. O já citado inciso I do artigo 1º prevê expressamente o direito a cidades sustentáveis, e, como vimos, associa esse conceito à garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, ou seja, a um conjunto de bens, valores e interesses que têm como função garantir não uma cidade qualquer, e sim uma cidade considerada sustentável, que promova suas funções sociais e o bem-estar de seus habitantes. Nos incisos seguintes do mesmo artigo, o Estatuto densifica ainda mais o conteúdo moral do direito à cidade justa, incorporando valores como gestão democrática da cidade (inciso III), planejamento urbano adequado (inciso IV), ordenação e controle do uso do solo (inciso VI), justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (inciso IX),

---

<sup>30</sup> De forma bastante simples, por conteúdo axiológico devemos entender como os valores, princípios e crenças que fundamentam determinada norma. Dizer isso é reconhecer que no contexto jurídico, as normas são mais que regras técnicas ou procedimentais, mas expressam valores e prioridades de uma sociedade em determinado tempo. Um exemplo de fácil compreensão é uma lei que proíbe discriminação por raça ou gênero. Além de uma prescrição de comportamento, ela reflete valores como igualdade e justiça, que é a dimensão axiológica dessa norma. Portanto, o conteúdo axiológico da norma indica o que uma sociedade entende como importante e demonstra o porquê de determinada norma existir e qual a sua relevância no contexto social e cultural. (Gonzaga; Roque, 2017) Para compreender melhor, recomenda-se o verbete Tridimensional do Direito, Teoria da Enciclopédia Jurídica da PUC SP.

proteção, preservação e recuperação do meio ambiente (inciso XII), regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda (inciso XIV) (Mello, 2017).

Observação importante trazida por Mello (2017) é que hoje o discurso teórico enfatiza o conceito de cidade sustentável, mas este, embora importante, é menos abrangente que a ideia de cidade justa. A sustentabilidade tende a privilegiar dimensões ambientais e econômicas, deixando menos evidentes as questões sociais. Já a expressão “cidade justa” é mais ampla e incorpora diretamente a noção de justiça política:

a construção de uma teoria da cidade justa, no âmbito da ciência do direito, deve deter-se na **elaboração de uma teoria das estruturas jurídicas e políticas básicas da cidade, ou seja, de instituições, procedimentos e direitos necessários para a promoção de uma cidade justa**, não devendo ocupar-se das diferentes concepções de vida boa que acolhem e sustentam os indivíduos e os grupos que compõem a coletividade. Ou seja, uma teoria da cidade justa deve ser politicamente neutra em relação às diferentes concepções de vida boa sustentadas pelos habitantes da cidade e preocupar-se de propiciar apenas as condições básicas para que os indivíduos e grupos se realizem individual e coletivamente na vida comunitária (Mello, 2017, *grifo nosso*).

Essa perspectiva demanda que se pense sobre o governo político e a sua relação com seus habitantes e a necessidade de que essa relação se dê de forma democrática, garantindo aos habitantes da cidade o direito de serem reconhecidos e tratados como iguais no que diz respeito à formação e ao exercício das decisões políticas relacionadas à comunidade. Democratizar as cidades, nesse sentido, implica aprofundar e ampliar a experiência democrática, tornando-a mais horizontalizada (Mello, 2017).

No Brasil, o debate sobre reforma urbana, que culminou na consagração dos direitos relacionados à cidade, foi fortemente influenciado pela noção de direito à cidade, compreendido como valor social, político e filosófico, mas também como reivindicação por acesso a equipamentos públicos que garantam dignidade. As normas da CF/88 e a positivação do direito à cidade no Estatuto da Cidade, em 2001, resultam diretamente da mobilização de militantes e ativistas pela reforma urbana (Guimarães, 2017).

Considerando o direito à cidade como um direito humano, seus direitos correlatos devem ser compreendidos sob a lógica da indivisibilidade, demandando proteção integral e progressiva. É impossível falar em garantia ao direito à cidade sem falar sobre a necessidade de garantir também direitos como moradia, mobilidade, infraestrutura, meio ambiente, participação democrática e tantos outros que integram o seu conteúdo. O atendimento conjunto desses direitos é condição para a construção de cidades justas, inclusivas, resilientes e democráticas (Guimarães, 2017).

No entanto, como alerta Guimarães (2017), o direito à cidade não pode ser reduzido à soma desses direitos nem subordinado apenas à relação entre eles. Ele envolve uma dimensão específica, ligada ao “poder de influência e criatividade que as pessoas têm de determinar aspectos fundamentais sobre a cidade em que vivem”. Esse poder inclui a capacidade de definir “os destinos da cidade, a partir de projetos utópicos e desejos nas cidades”, além da prática social exercida no espaço urbano, o que implica gestão democrática e limites à atuação estatal na administração dos espaços públicos.

A interpretação lefebvriana do direito à cidade relaciona-se diretamente ao poder de modificar decisões, destinos e projetos para o espaço urbano, reafirmando seu caráter coletivo:

Para Lefebvre, a gramática do direito à cidade pode assumir um duplo sentido. De um lado, de apresentar um novo projeto para cidade, que a afaste das desigualdades sociais e as mazelas socioambientais. O direito à cidade como questionador de projetos de cidade que privilegiam o falso consenso em torno de ideias abstratas de cidade. De outro, este direito é reivindicação, demanda por direitos a serem exercidos no espaço urbano; um pleito por direitos sociais e difusos diretamente relacionados à dignidade da pessoa humana e outros fundamentos, objetivos e princípios da República brasileira (Guimarães, 2017).

Conjugando aspectos sociais, políticos e jurídicos, o direito à cidade pode ser considerado um direito revolucionário, reconhecido pelo ordenamento jurídico brasileiro, especialmente nos arts. 3º, 6º, 182 e 225 da Constituição Federal, que consagram direitos difusos e sociais diretamente relacionados a ele, e no Estatuto da Cidade, que explicita o termo e reforça sua proteção constitucional.

Sob essa ótica, a leitura social e política do direito à cidade é complementada pela perspectiva jurídica. Enquanto Lefebvre, Harvey e Castells, autores que construíram o conceito a partir da geografia, enfatizam seus fundamentos filosóficos e sociológicos, o Direito tem o papel de incorporar essas concepções ao ordenamento jurídico e torná-las exequíveis.

No campo jurídico, especialmente no âmbito do direito público, prevalece o princípio da legalidade (art. 37, CF/88), segundo o qual enquanto nenhuma pessoa é obrigada a fazer nada senão em virtude de lei, o Estado segue o caminho oposto e só pode atuar com base nela. Ampliar o debate sobre o direito à cidade para o âmbito jurídico, portanto, significa criar condições para conformar normas e políticas à utopia proposta pelo conceito, possibilitando que a dimensão transformadora apontada por Harvey — a de mudar a si mesmo ao mudar a cidade — encontre respaldo e proteção legal.

Assim, o direito à cidade consolida-se como um argumento central no debate político sobre a administração urbana. Construir uma teoria jurídica sobre ele significa oferecer uma estrutura conceitual que permita sua efetiva tutela judicial (Mello, 2017).

### 5.3. Críticas a uma leitura integradora

O uso do termo “direito à cidade” em diferentes contextos – como espaços acadêmicos, nas ruas, nas demandas de movimentos sociais – tem provocado críticas relacionadas à multiplicidade de sentidos que se associam e ale. O principal argumento dos críticos é de que a falta de uma precisão conceitual transforma o direito à cidade em um significante vazio, como ensina Harvey (2013b) ou um termo vago que o faria perder seu potencial crítico. Nas palavras de Tavolari (2016), é como se o direito à cidade tivesse alcançado demais o imaginário coletivo a ponto de ser relacionado a qualquer assunto urbano.

Nesse sentido, Alvarez (2023) defende que o caráter agregador que o direito à cidade adquiriu não foi dado por Lefebvre, mas pela análise de um fenômeno político e social que tem demandado o protagonismo desse conceito. Por isso, há que se tomar cuidado com a cooptação do termo por movimentos antagônicos a sua proposição original e que desconsiderem a radicalidade proposta pelo autor original.

Portanto, realizar uma leitura do direito à cidade enquanto algo mais sistêmico e propor sua integração ao Direito, ainda que baseada nas práticas e movimentações sociais, não é o mesmo que abrir espaço para que pautas contraditórias se fortaleçam. Nesse sentido, Goonewardena (2011) pontua muito bem:

É improvável que essa enorme variedade de apropriações de sua obra tenha agradado muito a Lefebvre. Um bom exemplo é a recente popularidade do conceito "Direito à Cidade", que agora é comum no mundo dos estudos urbanos, do planejamento e da arquitetura - invocado tanto por David Harvey quanto pelo Banco Mundial, com intenções radicalmente divergentes. Como é impossível concordar simultaneamente com o Banco Mundial e David Harvey, devemos nos perguntar: como o Banco Mundial conseguiu domesticar o Direito à Cidade em uma estrutura de democracia (neo)liberal, quando na verdade o programa político específico de Lefebvre, expresso nesse slogan agora popular, era simplesmente mudar a cidade para mudar o mundo? (...) Foi possível despolitizar o Direito à Cidade e esquecer a mudança do mundo. (Goonewardena, 2011)

A análise jurídica desse direito não pretende, portanto, “domesticar o direito à cidade”, mas apresentar alternativas para lidar com o “campo cego” que Lefebvre mesmo previu. Esse campo cego, como explica Carlos (2020), é alimentado pelo excesso de especialização das disciplinas, que gera “ignorância e a degeneração da utopia limitada pela análise presa ao

presente, à ideia de espaço como quadro físico, ao mesmo tempo que encobre o urbanismo como estratégia de classe”.

Para a autora, uma leitura vulgar e ideológica da obra de Lefebvre, derivando em políticas públicas, também compõe esse campo cego. A geografia urbana crítica, ao contrário, questiona a compreensão da cidade como mero quadro físico, enfatizando seu caráter de produto social e humano, uma obra civilizatória cuja produção, marcada por segregações, só pode ser compreendida no contexto de uma sociedade de classes.

Inserir o Direito nesse debate, com o apoio da Teoria Jurídica Crítica (*Critical Legal Studies*), contribui para ler o direito à cidade dentro do repertório jurídico com a dinamicidade que o conceito exige, reconhecendo que, assim como a cidade, as normas também são produtos da ação social. Reivindicar uma cidade justa, em que os direitos humanos sejam garantidos e assegurados, exige também respaldo legal.

Entre os autores que defendem a necessidade de um conceito fechado de direito à cidade, a construção dessa definição é vista como condição para manter sua perspectiva crítica (Tavolari, 2016). No campo jurídico, duas principais correntes se destacam: uma que diferencia o direito à cidade do direito na cidade e outra que o considera como um direito humano.

A primeira perspectiva, defendida por Marcuse (2014), interpreta o conceito, a partir de Lefebvre (2001), como “um apelo, uma exigência” que expressa necessidades básicas e um descontentamento generalizado, sendo um direito não jurídico, mas uma reclamação moral fundada na justiça. Mayer (2012) segue linha semelhante, entendendo o direito à cidade menos como um direito formal e mais como uma demanda contra os interesses das classes dominantes. Marcuse diferencia “direitos na cidade” (moradia, participação, transporte, equipamentos públicos) do “direito à cidade” propriamente dito, que requer transformação completa da organização social e urbana, nos termos originais de Lefebvre. A ideia dessa distinção é que caso as expressões sejam lidas como sinônimo, o conteúdo de direito à cidade se esvazia, assumindo uma conotação liberal, que o corromperia na raiz.

Uma segunda vertente é a que olha para a obra de Lefebvre para demonstrar as consequências jurídicas do direito à cidade, como que para afirmar que o Direito também é importante nessa leitura (Mitchell, 2003). Essa corrente não tira a carga das questões filosóficas e políticas, mas mostra como o sentido jurídico da expressão está contida no pensamento original de Lefebvre, mesmo que ele não tenha tratado diretamente do tema.

Para essa corrente, definir o direito à cidade em termos jurídicos (natureza, titularidade, geração de direitos) é fundamental, porque a falta de uma natureza jurídica pode levar a abertura

excessiva do conceito e dar margem para leituras incompatíveis com as suas proposições originais.

Nessa mesma leva de autores está Edésio Fernandes (2007), que segue pela definição de usada na obra *Du Contrat de citoyenneté*, obra publicada em 1991 e última de Lefebvre. Nessa obra, o direito à cidade é incluído em uma lista de direitos humanos que amplia a Declaração de 1978, estabelecendo as bases para um novo contrato social. A participação popular e a função social da propriedade figuram, assim, como núcleo do direito à cidade.

Por mais que as leituras do direito à cidade possam ser organizadas a partir dessas duas perspectivas diferentes, ambas partem do desejo de definir o conteúdo e a forma do direito à cidade em um primeiro momento. O risco, entretanto, é desconsiderar lutas sociais concretas associadas ao termo, classificando-as como desvios de sua concepção original. Restringir o conceito a tais definições é, portanto, uma disputa sobre o que ele “deve ser”. Como afirma Tavolari (2016), “pretender ser possível determinar o que Lefebvre ‘quis dizer’ é obscurecer o caráter de interpretação de um texto aberto a mais de uma leitura possível”.

A discussão travada na busca por uma definição “original” e “verdadeira” impede compreender a mobilização do termo em sua totalidade. O direito à cidade, nesse sentido, não se conforma às categorias institucionais tradicionais e hoje abrange reivindicações diversas em todo o mundo. Essa indeterminação não representa falta de rigor, mas a construção de um espaço comum de debate. Seu potencial está justamente em reunir atores sociais distintos, não apesar da pluralidade de sentidos, mas por causa dela.

Defende-se neste trabalho, portanto, que o trunfo do conceito de direito à cidade está em sua capacidade de projetar tantos significados em um mesmo termo. O resultado é que ele não se centra apenas das academias, tampouco serve somente como bandeira política ou uma proposta institucional. O direito à cidade consegue ser tudo isso ao mesmo tempo, em convivência.

A práxis confirma o argumento: manifestações recentes evidenciam que a luta pelo direito à cidade passou a incorporar expectativas de transformação, projetando valores como justiça, democracia e igualdade sobre a vida urbana. Tanto movimentos sociais quanto setores acadêmicos, como nas análises das Jornadas de Junho de 2013, têm associado suas reivindicações a esse conceito. As revoltas e a luta urbana que se seguiram revelaram a necessidade de construir um novo vocabulário para nomeá-las, e o direito à cidade se apresenta como elemento central nessa tarefa (Tavolari, 2016).

No contexto brasileiro, a centralidade do direito à cidade nas reivindicações populares se manifesta especialmente em lutas por espaços públicos, acesso a parques, uso de áreas para

lazer e resistência a projetos imobiliários excludentes. Essas demandas revelam tanto a perda de espaços de encontro e diversidade urbana quanto a precariedade de condições de vida, que denuncia desigualdades e exploração. Agrupá-las sob o direito à cidade, e não como reivindicações isoladas, potencializa sua força política (Tavolari, 2016).

Nesse sentido luta por moradia é exemplo dessa dimensão coletiva: a negativa de uma casa nega também o direito ao lar, o direito de poder permanecer fisicamente no espaço, criar laços sociais, ou conseguir emprego ou ter acesso aos serviços públicos destinados a quem habita em determinado local. Desse modo, na negativa do direito à moradia, nega-se o senso de pertencimento à cidade, deslocando a questão do âmbito individual para o coletivo, na medida em que dita quem pode ou não participar da cidade.

Congregar todos esses interesses é possível porque a expressão *direito à cidade* articula, ao mesmo tempo, uma crítica social e outra baseada na perda da liberdade e da autenticidade. Movimentos que lutam por acesso à moradia, à terra urbana e ao transporte público dão visibilidade à miséria social vivida por aqueles que se encontram privados de condições básicas de vida. Essa precariedade de condições coloca em evidência desigualdade e a exploração que estruturam a crítica social. Reunir todas essas pautas em torno do direito à cidade, e não tratá-las como demandas isoladas ou como direitos específicos, impede que sejam vistas como questões fragmentadas e reforça a compreensão de que se inserem em um mesmo campo de luta (Tavolari, 2016).

Ao olhar para sua incorporação no Brasil, as demandas pelo direito à cidade se mostram inovadoras ao demonstrar que ele pode ser reivindicado no ordenamento jurídico sem necessariamente conduzir à sua institucionalização rígida ou a um engessamento no molde legal. Reivindicar o direito à cidade no âmbito do Direito não significa moldá-lo como um direito meramente estatal; pelo contrário, implica repensar as formas de cidadania e propor um novo olhar sobre o próprio Direito, um olhar que apenas uma leitura crítica, sistêmica e multidisciplinar é capaz de oferecer.

## 6. O PROGRAMA NACIONAL DE AGRICULTURA URBANA: UM ELO ENTRE O DIREITO À CIDADE E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

### 6.1 Compreendendo a agricultura urbana

A agricultura urbana é uma importante dimensão da vida nas cidades brasileiras. Colher uma fruta no quintal, plantar uma cebolinha no batente da janela, “panhar” amoras no passeio do vizinho ou até uma manga em uma árvore na praça, tomar chá de capim-cidreira, camomila ou hortelã colhidas no quintal da avó... possivelmente alguma dessas ações povoa o imaginário ou as lembranças do leitor. O brasileiro, em um processo de resistência à urbanização crescente e esmagadora, e também como forma de resgate de suas origens e tradições camponesas, mantém o hábito do cultivo de alimentos nas cidades. Por isso, é sempre importante lembrar que a agricultura urbana, antes de ser um objeto de estudo, é o retrato da experiência e da prática de cidadãos que encontram nela uma maneira de moldar o espaço e redefini-lo a partir de suas próprias vivências, memórias e desejos. Em certa medida, isto é direito à cidade.

Em paralelo, cada uma dessas ações corresponde, de algum modo, à garantia do direito humano à alimentação adequada – especialmente quando praticada sob bases agroecológicas. A agricultura urbana tem o potencial de articular o direito à alimentação e o direito à cidade por meio da produção de alimentos que, ao mesmo tempo em que nutrem a população, criam lugares de encontro e possibilitam a construção de novos territórios e de novos ideais de cidade, mais democráticos, justos e seguros.

A urbanização, por sua vez, não é um fenômeno concluído, mas uma tendência em ascensão (FAO *et al.*, 2023). Estima-se que, em todo o mundo, sete em cada dez pessoas viverão em cidades até 2050. Atualmente, 56% da população mundial é urbana, mas a previsão é que esse número alcance 68% até lá (FAO, 2024). Essa perspectiva de crescimento demanda uma nova abordagem das relações entre alimentação e cidade, capaz de revisar as visões dicotômicas que separam o espaço rural do urbano e de questionar o típico planejamento regional que coloca em oposição os usos do solo urbano e rural.

Literaturas mais recentes recomendam compreender rural e urbano de forma contínua, como um gradiente sem margens fixas (Van Vliet *et al.*, 2020). Isso é particularmente relevante porque as cidades modernas foram historicamente construídas em oposição ao campo, criando um antagonismo que se consolidou com a industrialização e a lógica racionalista de organização do espaço. Esse modelo, orientado por valores ocidentais e pela maximização dos lucros,

promoveu uma segregação social e territorial que expulsou a agricultura das cidades e relegou as áreas rurais à especialização na produção de gêneros alimentícios e commodities para o consumo urbano. O resultado foi o aprofundamento da distância física e cultural entre campo e cidade.

Superar essa dicotomia é um dos grandes desafios da sustentabilidade urbana. A agricultura urbana, especialmente quando praticada sob bases agroecológicas, representa uma estratégia concreta para reintegrar o campo ao cotidiano urbano. Como defendem Soler Montiel e Renting (2013), trata-se de uma prática cidadã capaz de construir cidades mais justas, ao mesmo tempo em que rompe com a lógica mercantilista que marca a produção atual do espaço. No século XXI, portanto, é preciso que a agricultura volte às cidades como um elemento imprescindível à uma vivência democrática: mais do que produzir alimentos, ela abre caminho para modos de vida urbanos pautados por maior coesão social, ambiental e cultural, constituindo uma resposta ética e ecológica às crises que marcam a contemporaneidade.

Sob a ótica das políticas públicas e da exigibilidade do direito à alimentação como direito humano, a ausência de fomento consistente à agricultura urbana pelo poder público gera não apenas insegurança alimentar, mas também o inaccessível à cidade e às possibilidades de moldar o espaço urbano de acordo com os próprios desejos. Trata-se da materialização do que Josué de Castro já denunciava na década de 1940: a desnutrição, a fome, a pobreza e a miséria não são fruto do acaso, mas construções históricas resultantes de escolhas políticas e econômicas.

Como consequência, tem-se é a privação de direitos fundamentais a que os pobres urbanos são submetidos, isto é, o inaccessível à saúde, à um meio ambiente ecologicamente equilibrado, à alimentação, à educação, a ir e vir, a acessar e permanecer na cidade, compreendida em sua totalidade. Essa exclusão está diretamente relacionada às desigualdades estruturais e aos problemas ambientais, sociais e econômicos impostos pelo modo de produção capitalista.

É nesse cenário que a agricultura urbana se apresenta como um dos caminhos possíveis de enfrentamento. Sua força reside não apenas na oferta de alimentos frescos e saudáveis, como parte de uma estratégia de segurança alimentar, mas também em funções complementares: promover a reciclagem de resíduos sólidos, formar cinturões verdes, fortalecer a resiliência das cidades frente à crise climática e estimular mudanças nos hábitos alimentares. Além disso, constitui um espaço de valorização de saberes tradicionais muitas vezes marginalizados, de promoção da coesão social e do espírito comunitário, bem como de reconexão com a terra –

benefícios que atravessam as dimensões social, cultural, econômica e ambiental da vida urbana (Curan; Marques, 2021; Azevedo *et al.*, 2020).

Em um retrospecto histórico – e na tentativa de traçar uma cronologia que evidencie a relevância da agricultura urbana ao longo do tempo –, nota-se que essa prática acompanha as grandes aglomerações humanas desde a antiguidade. No Egito Antigo, por exemplo, registros arqueológicos indicam a presença de árvores frutíferas e plantas medicinais em jardins residenciais e nos templos. Evidências semelhantes foram encontradas em sociedades como a grega, a romana, a persa e a bizantina. Na América, as cidades pré-colombianas maias se estruturavam de forma descentralizada e com baixa densidade populacional, característica associada ao agrupamento de jardins domésticos que, pensados coletivamente, funcionavam como verdadeiras fazendas de alimentos (Corrêa *et al.*, 2020).

Como explicam Morán Alonso e Hernández Aja (2011), já no período da Revolução Industrial, o crescimento acelerado das cidades europeias se deu pela demanda por moradia criada pelos trabalhadores que saíam do campo para empregar sua mão de obra nas novas fábricas. Submetidos a condições de vida extremamente precárias, esses grupos passaram a buscar alternativas de integração com a vida no campo por meio do cultivo para subsistência. Nesse contexto surgiram os jardins de loteamento, chamados de allotments no Reino Unido ou os Kleingarten (ou Screbergarten, como são mais conhecidos pelos locais)<sup>31</sup> na Alemanha. Esses pequenos espaços emergem como um respiro para as consequências desastrosas do crescimento industrial urbano (*ibid.*).

A partir de então, as hortas urbanas ganharam relevância como ferramenta de subsistência em períodos de crise, reafirmando sua importância ao longo da história das cidades. No século XX, a agricultura urbana assumiu diferentes formas e projeções, sempre moldada pelos contextos históricos e geográficos de cada sociedade.

Nos Estados Unidos, durante os períodos de guerra, as hortas urbanas foram incentivadas como estratégia para reforçar a segurança alimentar. Em 1917, o movimento War Garden Commission lançou campanhas, livros de receitas, manuais, poemas e cartazes para estimular a população civil a contribuir com o esforço de guerra por meio da produção de alimentos. A dependência da agricultura urbana se manteve durante a Grande Depressão, na década de 1930, e ganhou ainda mais força na Segunda Guerra Mundial, quando os Victory Gardens passaram a ser associados ao patriotismo e à responsabilidade cívica. Os efeitos foram

---

<sup>31</sup> Traduzido literalmente para o português, Kleingarten significa “pequeno jardim” e é o nome dado aos jardins de loteamento no país. Outro nome também usado para a mesma prática é o *Screbergarten*, que significa “jardim de Schreber”, que diz respeito ao médico alemão que deu início a prática no país.

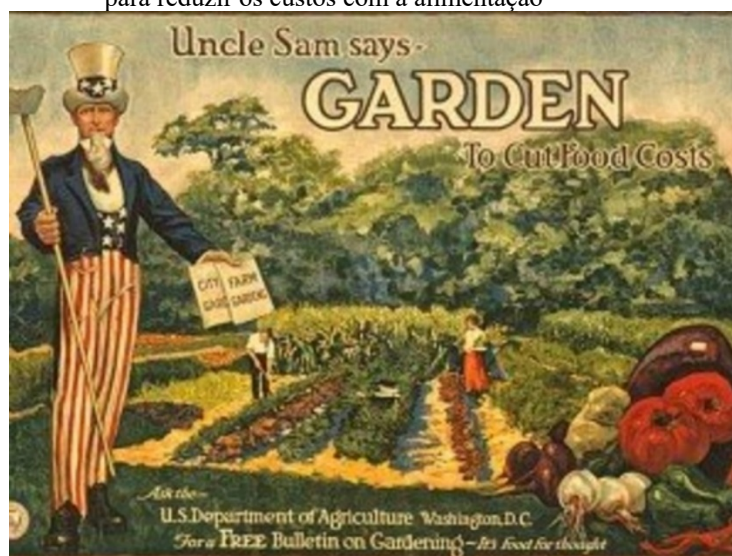
significativos: reduziram a demanda por suprimentos comerciais de alimentos e por materiais estratégicos destinados ao processamento e ao acondicionamento, liberando-os para uso militar; diminuíram a necessidade de transporte ferroviário de alimentos; e, ao mesmo tempo, melhoraram as condições de segurança alimentar em situações de grave escassez (Mok *et al.*, 2013).

**Figura 3** - Exemplo de cartaz dos Victory Gardens nos Estados Unidos com os dizeres: “Hortas de Guerra para a Vitória – Plante vitaminas na porta da sua cozinha”



**Fonte:** Poster, USA National Garden Bureau, 1943.

**Figura 4** - Exemplo de cartaz distribuído pelo War Garden Commission com os dizeres: “Tio Sam diz: hortas para reduzir os custos com a alimentação”



**Fonte:** Poster, USA National Garden Bureau, [s.d.].

Após as guerras, a demanda por alimentos diminuiu, acompanhada pelo surgimento dos supermercados, que tornaram dispensável o cultivo em jardins e quintais. Nesse contexto, as famílias foram incentivadas a adotar um estilo de vida baseado no consumismo, apresentado como forma de afirmação da democracia e da igualdade. Foi apenas com o movimento ambientalista das décadas de 1960 e 1970 que as hortas voltaram a ganhar espaço. A consciência ecológica, associada ao movimento de contracultura, somada ao desemprego e à inflação, impulsionou a retomada da agricultura urbana, articulando práticas de cultivo e de compra local. A agricultura urbana passou, então, a integrar um movimento ideológico de escolhas ambiental e socialmente sustentáveis, estimulando a criação de redes comunitárias, a reconexão com a natureza e mudanças sociais na América do Norte (Mok *et al.*, 2013).

Em Cuba, a agricultura urbana se consolidou como resposta a um momento crítico da história do país. Na década de 1980, mais da metade dos alimentos consumidos era importada. O colapso do bloco socialista europeu e a queda da União Soviética em 1989, somados ao fortalecimento do bloqueio econômico imposto pelos Estados Unidos desde 1962, fez com que a produção de alimentos fosse repensada e a agroecologia colocada como eixo fundamental da produção agrícola nacional.

Esse cenário fortaleceu um sistema consistente de agricultura urbana e periurbana, que permitiu a implementação de modos agrícolas diversificados (hidropônicos, orgânicos, organopônicos, por exemplo) ao mesmo tempo em que combatiam a monotonia alimentar, recuperando cultivos tradicionais, como o da graviola, do maracujá, do gergelim e introduzindo novas culturas, como a do espinafre. (Morian Alonso E Hernández Aja, 2011; D'Oliveira, 2021). Hoje o país possui uma Lei de Soberania Alimentar e Segurança Alimentar e Nutricional e o programa de agricultura urbana ocupa mais de dois milhões de hectares de terras cultivadas e 147.000 fazendas suburbanas (Falcón *et. al.*, 2022).

A ascensão do movimento ambientalista no Norte Global durante a década de 1960 e 1970, citado anteriormente, foi responsável, ainda, por integrar a temática às pautas defendidas pelas agências de desenvolvimento, como forma de tratar dos crescentes problemas sociais. Além disso, desde o início do século passado a AU vem sendo adotada como política urbana e vista como solução para além da produção de alimentos propriamente dita, também lidar com outros desafios socioambientais, como limitar o fluxo de materiais e energia para as cidades, conservar os recursos naturais, melhorando a saúde e, em certa medida, controlando a expansão urbana (Brand; Muñoz, 2007). Esse debate se fortalece na década de 1990, quando o interesse

pela agricultura urbana se articula com a crescente das discussões sobre desenvolvimento sustentável e uma gestão ambiental das cidades. (Almeida, 2016).

Em 1987, o relatório “Nosso Futuro Comum”, publicado pelo sistema ONU, mencionou pela primeira vez a agricultura urbana como ferramenta para o desenvolvimento sustentável. Desde então, a prática passou a ser promovida internacionalmente por organizações sociais, governos locais e pela comunidade acadêmica. De forma geral, as publicações tendem a apresentar a agricultura urbana como resposta aos problemas sociais decorrentes da urbanização desordenada em países em desenvolvimento, bem como às projeções de aumento da pobreza, do desemprego e da insegurança alimentar. Nesse sentido, suas dimensões sociais, econômicas e ecológicas ganharam destaque (Almeida, 2016).

Além disso, a literatura internacional enfatiza as diferenças entre Norte e Sul Global em relação à agricultura urbana. No Norte Global<sup>32</sup>, a agricultura urbana costuma ter um caráter recreativo e paisagístico, enquanto no Sul Global<sup>33</sup>, a AU ocupa uma função mais atrelada ao abastecimento alimentar e cujo caráter econômico é prioritário. (Almeida, 2016). É importante refletir, contudo, que embora os aspectos materiais da agricultura urbana no Sul Global sejam expressivos, mesmo em contextos de vulnerabilidade e pobreza urbana, seu potencial não se reduz ao de abastecimento ou ao fortalecimento econômico. Essa dimensão é relevante e desejada, sobretudo quando se pensa em escalabilidade, mas não esgota a experiência. O bem-estar proporcionado pelo cultivo, a conexão com a terra e a interação social também são benefícios frequentemente destacados pelos agricultores do Sul, inclusive os de baixa renda<sup>34</sup>.

No Brasil, a agricultura urbana também vem de longa data. Ainda no período colonial eram encontrados quintais produtivos em residências situadas nas principais aglomerações urbanas da época. Contudo, mesmo com os diversos relatos e evidências históricas, é apenas recentemente que ela tem se tornado objeto de estudo e pesquisas acadêmicas. (Souza *et al.*, 2021).

No campo institucional, a criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), em 2010, foi um marco ao prever expressamente, em seu art. 22, parágrafo único, a inclusão de políticas, programas e ações voltados ao fortalecimento da agricultura familiar e da produção urbana e periurbana. Antes disso, entre as décadas de 1980

---

<sup>32</sup> Países “industrializados e altamente urbanizados, com limitado setor primário, pouca autoprodução de alimentos e abastecimento urbano de alimentos em grande parte organizado por supermercados” (Almeida, 2016).

<sup>33</sup> Países “menos industrializados, menos urbanizados, com mais peso do setor primário, significativa produção de alimentos e até mesmo pouco espaço para o varejo no abastecimento de alimentos) a participação da agricultura urbana no abastecimento alimentar e como atividade econômica seria prioritária (Almeida, 2016).

<sup>34</sup> A percepção dos agricultores será vista no tópico 3.3.

e 2000, a agricultura urbana já se expandia em paralelo ao processo de municipalização das políticas públicas e ao surgimento de canais de participação popular (FGV, s/d).

A partir daí, o Brasil consolidou um diferencial em relação à incorporação da agricultura urbana às políticas públicas, não apenas locais, mas também federais. A promoção da prática no país se vinculou a programas federais relacionados à segurança alimentar e nutricional e agricultura familiar, como o supramencionado PNSAN, e também a Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Assim, a agricultura urbana no país se conectou diretamente às estratégias de combate à fome e de promoção da segurança alimentar e nutricional em espaços urbanos e metropolitanos. Ao mesmo tempo, apoiou pequenos agricultores, estimulou o autoconsumo como forma de mitigar a insegurança alimentar e abriu alternativas de comercialização, como as feiras de produtores. A partir dos anos 2010, novas dimensões ganharam força, com iniciativas voltadas ao ativismo alimentar e à ocupação de espaços públicos, ampliando a visibilidade da agenda alimentar para além do autoconsumo e da comercialização (Instituto Escolhas, 2022).

Partindo para um ponto conceitual, a definição de agricultura urbana mais difundida é a proposta por Mougeot (2000):

A agricultura urbana é a praticada dentro (intra-urbana) ou na periferia (periurbana) dos centros urbanos (sejam eles pequenas localidades, cidades ou até megalópolis), onde cultiva, produz, cria, processa e distribui uma variedade de produtos alimentícios e não alimentícios, (re)utiliza largamente os recursos humanos e materiais e os produtos e serviços encontrados dentro e em torno da área urbana, e, por sua vez, oferece recursos humanos e materiais, produtos e serviços para essa mesma área urbana (Mougeot, 2000).

Como pontuado por Almeida (2016), Mougeot enfatiza que a compreensão da agricultura urbana exige a produção de conhecimentos e políticas específicas, sendo fundamental sua integração aos sistemas econômicos e ecológicos das cidades. Nesse sentido, considera que agricultura urbana, rural e periurbana coexistem e se complementam dentro de qualquer contexto urbano. O grau de urbanidade da prática dependeria da capacidade de inovar frente às restrições impostas pela cidade e de se articular aos fluxos e recursos urbanos. Exemplos dessa ligação incluem o tratamento e a reutilização de resíduos líquidos e sólidos, que realimentam diariamente o sistema econômico e ecológico da cidade. Assim, a agricultura pode ser entendida como mais ou menos urbana conforme a intensidade de sua interação com o ecossistema urbano.

que resgatam o lema recorrente nos estudos rurais — “se o campo não planta, a cidade não janta”. Embora expressivo, esse jargão tem sido contestado a partir das práticas de agricultura urbana, que já são responsáveis por 15 a 20% do alimento consumido mundialmente (estimativa de 1996)<sup>35</sup>. Os autores lembram ainda o lema elaborado no IV Encontro Nacional de Agroecologia, realizado em 2018, em Belo Horizonte: “Se o campo e a cidade roçar, todo povo vai almoçar. Se o campo e a cidade plantar, todo povo vai jantar. Se o campo e a cidade se unir, a fome não vai existir!”. Essa releitura reforça a integração entre campo e cidade e abre espaço para compreender a agricultura urbana como prática com horizontes próprios, não somente como um “rural dentro do urbano”.

Assim, as práticas agrícolas em centros urbanos, conforme ensina Souza *et al.* (2021), têm transcendido a lógica de mera reintegração do campo, pois o movimento vem crescendo e se conectando cada vez mais com “pautas, motivações e projetos de transformação dos contextos socioespaciais, econômicos, políticos e ambientais da cidade”. Nessas práticas é possível identificar discursos e ações vinculados ao direito à cidade, à reforma urbana, à questão ambiental e a diversas outras frentes que buscam transformar a vida urbana a partir da construção de novas formas de viver e existir no cotidiano das cidades.

Mougeot (2000), por sua vez, destaca que conceitos são ferramentas criadas e recriadas para compreender e transformar experiências no mundo real. Assim, a noção de agricultura urbana está em constante evolução, variando de acordo com contextos sociais e políticos. Por isso, Stewart *et al.* (2013) salientam que não há uma definição única: as práticas apresentam características distintas conforme as condições socioeconômicas, geográficas e políticas locais.

No Brasil, Almeida (2016) entende que o conceito de agricultura urbana ainda está em disputa, devendo evidenciar as relações históricas entre agricultura e cidade, bem como as conexões entre urbano e rural e entre sociedade e natureza. Ainda assim, a definição mais recorrente na literatura nacional é a de Santandreu e Lovo (2007), que concebem a agricultura urbana e periurbana (AUP) como um conceito multidimensional:

A AUP é um conceito multidimensional que inclui a produção, a transformação e a prestação de serviços, de forma segura, para gerar produtos agrícolas (hortaliças, frutas, plantas medicinais, ornamentais, cultivados ou advindos do agro extrativismo, etc.) e pecuários (animais de pequeno, médio e grande porte) voltados ao auto consumo, trocas e doações ou comercialização, (re) aproveitando-se, de forma eficiente e sustentável, os recursos e insumos locais (solo, água, resíduos, mão-de-obra, saberes etc.). Essas atividades podem ser praticadas nos espaços intra-urbanos,

---

<sup>35</sup> Não foram encontrados dados consolidados mais recentes. Contudo, mesmo se tratando de um dado datado, ele diz muito sobre o potencial produtivo das cidades e abre o imaginário para todas as possibilidades existentes e inexploradas na agricultura urbana.

urbanos ou periurbanos, estando vinculadas às dinâmicas urbanas ou das regiões metropolitanas e articuladas com a gestão territorial e ambiental das cidades. Essas atividades devem pautar-se pelo respeito aos saberes e conhecimentos locais, pela promoção da equidade de gênero através do uso de tecnologias apropriadas e processos participativos promovendo a gestão urbana social e ambiental das cidades, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população urbana e para a sustentabilidade das cidades. (Santandreu, Lovo, 2007)

Assim, as autoras propõem um conceito de agricultura urbana que compreende a sua multifuncionalidade, levando em conta o seu potencial para promover cidades produtivas e ecológicas, que respeitam a diversidade social e cultural, promovendo a segurança alimentar e nutricional:

Com a **cidade produtiva** estamos nos referindo à promoção de um desenvolvimento econômico local, voltado para o combate à pobreza, com a implantação de políticas de geração de trabalho e melhoria de rendas complementares, desde uma perspectiva de Economia Popular Solidária e comércio justo.

Com a **cidade ecológica** estamos nos referindo à possibilidade de potencializar, com as atividades de AUP, a gestão territorial e ambiental das cidades, integrando a AUP com as políticas de gestão territorial, de uso social do espaço, de gestão de resíduos sólidos, de uso de águas residuais tratadas e de chuva, buscando a diminuição da impermeabilização do solo, e com as políticas de enverdecimento da cidade, entre outras, a partir de uma perspectiva de diminuição dos desequilíbrios ecológicos.

Com a **cidade que respeita a diversidade social e cultural** estamos nos referindo ao potencial que as atividades de AUP têm para a promoção de políticas de respeito às condições étnicas e sócio-culturais e também de atenção a grupos considerados de condição vulnerável como mulheres, idosos, portadores de necessidades especiais, quilombolas, entre outros, partindo de uma perspectiva de respeito à diversidade social, equidade e promoção da governabilidade participativa.

E, por fim, com a **cidade que promove a segurança alimentar e nutricional** há o vínculo direto das iniciativas de AUP com as políticas de combate à fome e de complementos alimentares e nutricionais, com relação direta ao acesso e disponibilidade dos alimentos e à forma de produção dos mesmos, a partir de uma perspectiva de combate à fome e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (Santandreu; Lovo, 2007, *grifo nosso*).

Assim, a definição proposta no cenário nacional, embora em constante construção, ajuda a compreender a diversidade de manifestações da agricultura urbana e serve de referência para novas formulações. Vale lembrar que a definição acompanha a prática: surge das experiências, das mobilizações sociais e da elaboração de políticas públicas (Lovo *et al.*, 2012). Por isso, o conceito permanece aberto e em disputa, refletindo diferentes visões de mundo, de sociedade e de cidade (Almeida, 2016).

O conceito legal de agricultura urbana foi estabelecido pelo Programa Nacional de Agricultura Urbana, lançado em 2023 e detalhado no tópico 3.2.2, que incorporou e traduziu para a letra da lei a concepção multifacetada proposta por Lovo *et al.* (2007):

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, entende-se por agricultura urbana e periurbana as atividades agrícolas e as pequenas criações de animais desenvolvidas nas áreas urbanas ou nas regiões periurbanas, que contemple:

I - as etapas de produção, processamento, distribuição e comercialização de alimentos, de plantas medicinais, de plantas aromáticas e ornamentais, de fitoterápicos e de insumos, para o autoconsumo ou a comercialização; e

II - os processos de gestão de resíduos orgânicos. (Brasil, 2023c)

Partindo da compreensão da agricultura urbana como uma prática multifinalitária e multidimensional (Instituto Escolhas, 2023) é que se torna possível correlacionar a agricultura urbana e direito à cidade e à alimentação adequada, como será visto nos tópicos seguintes. Antes, contudo, é necessário ressaltar que a agricultura praticada nas cidades deve se orientar por preceitos agroecológicos para ser uma ferramenta viável do ponto de vista socioambiental e, ao romper com a lógica da agricultura convencional, seja reconhecida como promotora de direitos.

#### 6.1.1 Sobre a necessidade de uma agricultura urbana agroecológica.

A agricultura urbana, como visto no tópico anterior, não se resume à produção agrícola nas cidades, mas constitui uma prática muito mais complexa, que envolve dimensões sociais, políticas, culturais, econômicas e ecológicas, manifestando-se em territórios urbanos e metropolitanos atrelados às práticas agrícolas. A AU é reivindicada em diferentes contextos, o que permite construir a relação entre o direito à cidade e o direito humano à alimentação adequada (Torquato Luiz *et al.*, 2021).

Entre os setores mais progressistas e ambientalistas da sociedade, há quase um consenso de que o sistema alimentar global, da forma como opera hoje, não é capaz de garantir a universalidade do direito humano à alimentação adequada. Pensar em uma prática agrícola que assegure direitos humanos e o direito à cidade implica em propor um modelo que vá além do modo de produção convencional no debate público, capaz de romper com sistemas formais que têm conduzido o planeta a um colapso climático.

O relatório *Wake up before it is too late* (“Despertar antes que seja tarde demais”), da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD (2013) –, aponta ser imprescindível uma mudança de paradigma no desenvolvimento agrícola: da lógica da “Revolução Verde”<sup>36</sup>, para uma de “intensificação verdadeiramente ecológica”. Entre 2011

---

36 Em síntese, a Revolução Verde foi um movimento que remonta aos anos 40 e 50, no pós-Segunda Guerra Mundial, caracterizado pela difusão de incentivos e novas práticas agrícolas, que transpunham a lógica da industrialização e do modo de produção capitalista para a agricultura, buscando aumentar a produtividade por meio da tecnificação do campo (Almeida, 2016). Em 1960, o agrônomo americano Norman Borlaug decidiu difundir

e 2013, os preços dos alimentos foram quase 80% superiores aos valores do período entre 2003 e 2008. Nesse mesmo intervalo, o uso de fertilizantes aumentou oito vezes em 40 anos, enquanto a produção global não chegou a dobrar, e a produtividade agrícola caiu de 2% para 1% ao ano (UNCTAD, 2013; Assis; Gomes, 2013).

As mudanças climáticas tornam esse quadro ainda mais grave. As emissões de gases de efeito estufa (GEE) são as principais responsáveis pelo aquecimento global (UNCTAD, 2013). No Brasil, em 2022, 48% das emissões brutas vieram da mudança do uso do solo, sobretudo pela expansão agrícola e agropecuária, e 27% das práticas agropecuárias. Somadas, representam cerca de 75% das emissões nacionais, todas relacionadas – direta ou indiretamente – à forma como se produz alimentos (SEEG, 2024).

Do outro lado da mesma moeda, se o sistema de produção atual não responde às expectativas globais de sustentabilidade, também não garante a segurança alimentar. Em 2013, o mundo já produzia calorias per capita suficientes para alimentar entre 12 e 14 bilhões de pessoas. Ainda assim, dados recentes indicam que entre 690 e 783 milhões de pessoas seguem passando fome (FAO, 2023). Ou seja, mesmo com o aumento da capacidade global de produção, o número de pessoas em insegurança alimentar não sofreu mudanças significativas nos últimos 40 anos (HLPE, 2019).

A tragédia da fome e da desnutrição, portanto, não decorre da falta de produção, mas da necessidade de transformações profundas em todo o sistema alimentar, de modo a assegurar maior equidade na distribuição das riquezas geradas no meio agroalimentar (Assis; Gomes, 2013)

Nesse sentido:

No presente contexto histórico, em que os níveis de segurança alimentar e nutricional oscilam de forma errática de um ano para o outro e de região para região, a produção e o abastecimento de alimentos apresentam-se como os elos mais vulneráveis na articulação entre a crise econômico-financeira e a crise ecológico-climática. Nesse sentido, a fome em meio à abundância revela a existência de uma única crise de caráter sistêmico, complexo e multidimensional, ao mesmo tempo em que explicita o fato de

---

os métodos agrícolas de alto rendimento já implementados nos Estados Unidos para regiões empobrecidas ao redor do mundo. Nesse processo, o uso de fertilizantes sintéticos, pesticidas, monocultura e métodos industriais foi intensificado, e o “sucesso” da prática no aumento da produção rendeu ao cientista o Prêmio Nobel da Paz em 1970. O “milagre” prometido pela revolução, contudo, teve efeitos negativos: queda dos lençóis freáticos, salinização dos solos, desertificação e perda da biodiversidade, entre outros exemplos (Joel; Bourne, 2009). No campo social e econômico, a Revolução Verde ressaltou desigualdades e injustiças pela capitalização da produção de alimentos, levando à concentração fundiária, empobrecimento, desemprego, favelização e êxodo rural (MOREIRA, 2000). No Brasil, a Revolução Verde foi uma escolha política durante a ditadura militar, vinculada ao alinhamento ideológico conservador e ao autoritarismo do regime. O modelo adotado para a modernização da agricultura não era o único possível à época e esteve mais ligado a decisões políticas do que a argumentos técnicos (Almeida, 2016).

que a agricultura industrial está no centro desse cenário de crise, no qual assume o duplo papel de algoz e de vítima (Assis; Gomes, 2013).

Considerando o panorama global e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas<sup>37</sup>, existem evidências suficientes de que é necessário mudar a forma como a comida é produzida, processada, transformada e distribuída para alcançar o ODS n.º 2 (Fome Zero e Agricultura Sustentável) até 2030. No entanto, o mesmo consenso não existe quando a questão é o caminho para atingir esse objetivo (HLPE, 2019). Uma agricultura sustentável é vista por muitos especialistas como prioridade e condição fundamental para enfrentar o grande desafio de garantir a segurança alimentar e nutricional para todos (Wezel *et al.*, 2020).

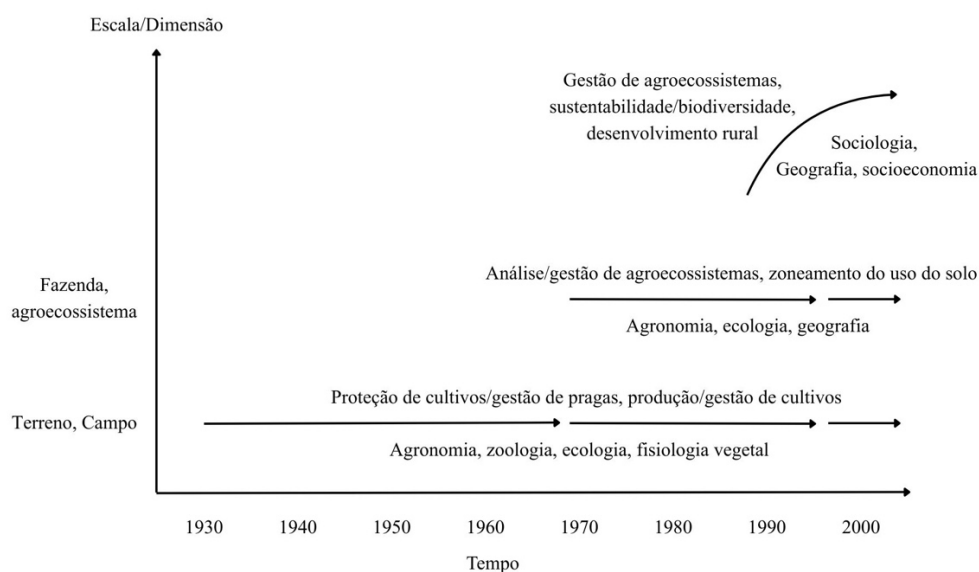
No cenário internacional, a agroecologia tem ganhado destaque nos campos da ciência, da agricultura e da política nos últimos anos, especialmente após a publicação, em 2010, do relatório *Agroecology and the Right to Food*, apresentado na 16ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU. O documento apresenta a agroecologia como abordagem viável para assegurar a segurança alimentar em escala global, destacando suas dimensões transdisciplinares e sistêmicas (De Schutter, 2012; Wezel *et al.*, 2020).

Embora tenha conquistado maior visibilidade recentemente, a agroecologia possui uma trajetória de longa data. Segundo Wezel e Soldat (2009), o termo foi utilizado pela primeira vez em 1928, em publicação de Basil M. Bensen<sup>38</sup>, agrônomo russo que o empregou para descrever o uso de métodos ecológicos em culturas comerciais, representando a aplicação da ecologia à agricultura. Nos quase cem anos seguintes, o conceito foi se ampliando, incorporando gradualmente novas dimensões. No início do século XXI, passou a ser também associado a questões sociais, econômicas e políticas (Figura 5).

---

<sup>37</sup> Existem diversas críticas à abordagem trazida pelos ODS. Um exemplo é a apontada pelo Prof. Fabio Scarano, em entrevista a Castro (2019), na qual evidencia contradições nas raízes dos objetivos, apresentando-os como uma emenda ao sistema capitalista vigente e incapazes de promover a ruptura necessária para o alcance das metas propostas. Segundo ele, o crescimento econômico defendido nos ODS é incoerente com a ideia de sustentabilidade. Ainda assim, é importante considerá-los como referência para compreender como o debate sobre desenvolvimento social e ambiental tem avançado no cenário internacional, especialmente nos espaços frequentados por tomadores de decisão. Além disso, a Agenda 2030, da qual os ODS fazem parte, possui caráter simbólico e aspiracional, influenciando o imaginário social na conformação e na promoção de uma cultura orientada por esses objetivos (Kunsch *et al.*, 2023).

<sup>38</sup> Bensen, Basil M. (1928) *Agroecological Characteristics Description and Classification of the Local Corn Varieties Chorotypes*.

**Figura 5** - Progressão histórica e a evolução do termo “agroecologia”

**Fonte:** Adaptado de Wezel; Soldat, 2009, *tradução nossa*.

O gráfico elaborado por Wezel e Soldat (2009) evidencia a evolução histórica do termo “agroecologia” desde suas primeiras menções na literatura científica, em 1930. Inicialmente, o conceito se apoiava em princípios da agronomia e da biologia, com ênfase no manejo de culturas e pragas, limitado a aspectos técnicos e biológicos voltados apenas à produção. Com o avanço do tempo, sobretudo entre as décadas de 1960 e 1970, o escopo se ampliou, passando a incluir abordagens sistêmicas na escala das fazendas e dos agroecossistemas. Nesse período, cresceu o reconhecimento da necessidade de análises mais holísticas, que considerassem não apenas a produção, mas também a gestão dos ecossistemas e o zoneamento do uso da terra. A inclusão da geografia entre as disciplinas envolvidas marca o movimento em direção a uma compreensão mais integrada do conceito, relacionando componentes biológicos, manejo de recursos e fatores ambientais.

Desde o final do século XX e início do XXI, a agroecologia incorporou ainda mais dimensões, passando a dialogar também com a sociologia, a geografia e a socioeconomia. Essa evolução demonstra a transição de um enfoque restrito à produção agrícola para um campo que compreende os agroecossistemas dentro de um contexto mais amplo, articulando questões ecológicas, sociais e econômicas.

Atualmente, a agroecologia se fortalece como uma abordagem abrangente, que busca apoiar novas formas de realizar a agricultura, propondo um modelo de bases mais sustentáveis e contrapondo o sistema dominante, que alterou a interação “cultura-natureza” nos sistemas

alimentares. Seu potencial transformador se manifesta em duas frentes complementares: a primeira denuncia “a lógica mercantil, produtivista e depredadora do modo capitalista de organização agrícola e do sistema agroalimentar em geral”; a segunda anuncia novas possibilidades de agriculturas diversas e distintas formas de organizar tanto a produção quanto o consumo, a partir de uma nova perspectiva (Almeida, 2016).

Sua multiplicidade de modos faz com que diferentes instituições, grupos e governos apresentem conceitos e prioridades próprios. Essa diversidade revela a natureza multidisciplinar da agroecologia, que pode ser compreendida em três abordagens principais: como ciência, como um conjunto de práticas e como movimento social.

Enquanto ciência, a agroecologia aplica princípios ecológicos para desenvolver e manejar agroecossistemas mais coerentes com as demandas ambientais (Anderson *et al.*, 2021). Com o tempo, o conceito se expandiu para além das práticas agrícolas, incorporando etapas da produção, distribuição, consumo e manejo de resíduos, transformando-se na ecologia dos sistemas alimentares. Anderson *et al.* (2021) apoiam-se em Miguel Altieri (2018<sup>39</sup>) e Francis *et al.* (2003<sup>40</sup>) para sustentar essa compreensão.

Enquanto conjunto de práticas, a agroecologia é vista como um conjunto de atividades voltadas a melhorar os sistemas agrícolas por meio de processos naturais, promovendo interações biológicas sinérgicas e benéficas entre seus componentes. Essa lógica permite minimizar o uso de insumos externos sintéticos e potencialmente tóxicos, valorizando processos ecológicos e serviços ecossistêmicos, e aproximando o desenvolvimento agrícola da própria natureza (Wezel *et al.*, 2020).

Em sua dimensão social, a agroecologia surge como resposta às crises capitalistas – mudanças climáticas, insegurança alimentar – em oposição ao modelo agrícola industrial baseado em insumos externos. O movimento propõe transformar a agricultura a partir de sistemas alimentares locais, economicamente viáveis e socialmente relevantes, com cadeias curtas de comercialização e produção de alimentos justos e seguros. Esse olhar social também implica apoiar a agricultura familiar, comunidades rurais, a soberania alimentar, os conhecimentos tradicionais, a diversidade cultural e o direito dos povos indígenas às sementes e espécies (Wezel *et al.*, 2020).

Nesse sentido, Altieri e Toledo (2011):

---

<sup>39</sup> Altieri, M. A. (2018). *Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture*. Boca Raton: CRC Press.

<sup>40</sup> Francis, C., Lieblein, G., Gliessman, S., Breland, T. A., Creamer, N., Harwood, R., *et al.* (2003). *Agroecology: The Ecology of Food Systems*. *Journal of Sustainable Agriculture*, 22(3), 99–118.

A agroecologia é altamente intensiva em conhecimento e se baseia em técnicas que não são fornecidas de cima para baixo, mas desenvolvidas com base no conhecimento e na experimentação dos agricultores. Por esse motivo, a agroecologia enfatiza a capacidade das comunidades locais de experimentar, avaliar e ampliar as inovações por meio de pesquisas de agricultor para agricultor e abordagens de extensão de base. As abordagens tecnológicas que enfatizam a diversidade, a sinergia, a reciclagem e a integração, bem como os processos sociais que valorizam o envolvimento da comunidade, apontam para o fato de que o desenvolvimento de recursos humanos é a pedra angular de qualquer estratégia que vise a aumentar as opções para a população rural e, especialmente, para os agricultores com poucos recursos (Holt-Gimenez 2006). É também nesse contexto que a agroecologia promove abordagens voltadas para a comunidade que cuidam das necessidades de subsistência de seus membros, enfatizando a autossuficiência, por isso a presença comum de bancos comunitários de grãos. Trata-se também de uma abordagem que privilegia muito o local: a oferta de mercados locais que encurtam os circuitos de produção e consumo de alimentos e, portanto, evitam as altas necessidades de energia dos "alimentos de longa distância" (Altieri; Toledo, 2011, *tradução nossa*).

Dessa forma, os autores defendem que a agroecologia se constrói a partir do conhecimento e da experimentação dos agricultores, sendo o desenvolvimento de recursos humanos a pedra angular para ampliar as alternativas dos pequenos produtores. Nesse mesmo horizonte, Wezel *et al.* (2020) destacam que os movimentos sociais propõem a agroecologia como alternativa às crises climáticas e nutricionais, contrapondo-se ao modelo agrícola industrial dominante. O objetivo é transformar a agricultura e fortalecer sistemas locais, pautados por cadeias curtas de consumo, justiça socioambiental e segurança alimentar.

Há que se falar, por fim, do aspecto político da agroecologia, apresentado por Toledo e Barrera-Bassols (2017). Para os autores, o caráter político está contido na terceira dimensão do termo: aquela ligada aos movimentos sociais e às ações políticas das comunidades agrárias. Camponeses, famílias rurais, povos indígenas, trabalhadores sem-terra, mulheres e tantos outros grupos marginalizados pelo sistema vigente utilizam a agroecologia como ferramenta de contestação e de defesa de seus territórios, de seus recursos naturais, de seus estilos de vida e de seus patrimônios bioculturais.

Enquanto as dimensões científica e prática da agroecologia se referem aos campos cognitivo e tecnológico, respectivamente, a terceira dimensão está ligada aos movimentos sociais e às ações políticas das comunidades agrárias. Conforme apontado por Rosset e Martínez-Torres, muitos atores, incluindo camponeses, famílias rurais, povos indígenas, trabalhadores rurais sem terra e mulheres, entre outros, usam a agroecologia como uma ferramenta para a contestação e defesa de seus territórios e recursos naturais, seus estilos de vida e seus patrimônios bioculturais (Toledo, Barrera-Bassols, 2017, *tradução nossa*).

Na América Latina, Toledo e Barrera-Bassols (2017) destacam que a prática da agroecologia envolve ciência e tecnologia, mas com uma relação muito próxima com movimentos sociais e políticos. O resultado é uma agroecologia política, que entende que

sustentabilidade e justiça social não serão alcançadas apenas pela aplicação de inovações científicas, mas a partir de mudanças institucionais que levem em conta fatores sociais, culturais, agrícolas e políticos.

Como abordagem emergente, a agroecologia política abre espaço para novas formas de construir vínculos entre conhecimento, poder e prática. Ainda que a ciência muitas vezes caminhe junto das forças dominantes, nas últimas duas décadas tem se aproximado das lutas sociais, permitindo que produtores, técnicos e cientistas construam, juntos, um modelo de conhecimento que dá visibilidade e legitimidade aos atores locais. A agroecologia política, assim, se coloca como um poder que impulsiona a democratização do conhecimento e a construção de práticas ecológicas, socialmente justas e produtivamente eficientes (Toledo; Barrera-Bassols, 2017).

Neste ponto, vale se ancorar na ideia do comum, que contribui para o potencial revolucionário da agroecologia ao fomentar sistemas capazes de gerar relações socioambientais virtuosas, em oposição às relações nocivas produzidas pelo agroindustrialismo. O conceito de comum, como traz Tonucci Filho (2017), refere-se a “bens, espaços e recursos (materiais e/ou imateriais) que são produzidos e apropriados coletivamente por uma comunidade por meio de práticas e relações de compartilhamento e reciprocidade, fora do âmbito do Estado e do mercado.”

A emergência do comum se deu entre os movimentos ambientalistas e altermundialistas que, desde os anos 1990, lutam contra a globalização neoliberal. Nesse contexto, a mercantilização e a privatização da natureza se impõem como regra, impondo violações aos territórios indígenas, às populações tradicionais, às terras comunais camponesas e desvalorizando culturas e saberes ancestrais. O objetivo central desses movimentos é mostrar como a centralidade do comum foi fundamental para a sobrevivência de diferentes sociedades ao longo da história e como segue imprescindível para a preservação da natureza. A imposição da propriedade privada, peça-chave da acumulação capitalista, foi também a chave para diluir essa centralidade (Tonucci Filho, 2017). A agroecologia se posiciona, nesse cenário, como estratégia de resistência e reapropriação.

A prática agroecológica, portanto, aparece como uma forma de gestão comunal que comunidades camponesas e agricultores familiares utilizam como “estratégia sustentável de produção-consumo na apropriação dos comuns”, transcendendo os diferentes regimes de propriedade – privada (propriedades familiares), estatal (áreas de proteção ambiental destinadas a comunidades tradicionais ou camponesas) ou comunitária (assentamentos de reforma agrária e terras indígenas) (Ruschel; Milioli, 2023).

Cabe ressaltar que as mulheres, dentro dos contextos agroecológicos, têm desempenhado um papel essencial, sobretudo nos processos de adaptação às mudanças climáticas, que dificultam ainda mais o acesso aos bens comuns. Suas cosmovisões trazem novos olhares para a produção e reprodução da vida, destacando identidades territoriais, laços solidários de organização socioprodutiva e práticas de conservação dos comuns. A agroecologia, nesse sentido, vai além da segurança alimentar, da preservação ambiental ou da organização social, política e econômica: incorpora saberes tradicionais, técnicos e científicos em uma visão sistêmica, reforçando relações de apropriação dos comuns pautadas na solidariedade e na sustentabilidade:

(...) a agroecologia compreende a sustentabilidade em uma perspectiva multidimensional de longo prazo, contribuindo para a construção de estratégias alternativas de desenvolvimento. (...) podemos compreender a agroecologia como prática produtiva e sobretudo como filosofia de vida, que promove a sustentabilidade socioambiental pela valorização de gênero, gestão e manejo conservacionista dos comuns, fortalecendo a autonomia e, conseqüentemente, a soberania alimentar em seu sentido mais amplo (Ruschel, Milioli, 2023).

Assim, a agroecologia emerge como espaço de diálogo de saberes, revalorizando experiências locais, abrindo caminho para novos protagonismos e fortalecendo conhecimentos próprios da agricultura camponesa, que tantas vezes ocorre à margem do sistema convencional de produção agropecuária (Souza; Bradenburg, 2022).

Diante das colocações propostas até aqui, e na tentativa de delimitar uma definição que permita avançar no entendimento, no cenário nacional a agroecologia emergiu da prática para a ciência, em contraste com a percepção do Norte Global, onde o caminho se deu de forma inversa<sup>41</sup>. Nesse processo, os movimentos sociais tiveram papel imprescindível, e hoje diversas organizações se dedicam à promoção da agroecologia. Entre elas, destaca-se a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), que em seu estatuto define:

Art. 2º §1º - (...) define-se a Agroecologia como ciência, movimento político e prática social, portadora de um enfoque científico, teórico, prático e metodológico que articula diferentes áreas do conhecimento de forma transdisciplinar e sistêmica, orientada a desenvolver sistemas agroalimentares sustentáveis em todas as suas dimensões (ABA, 2025).

---

41 Em fevereiro de 2024, foi realizada uma entrevista exploratória (não publicada) com Tina Maria Jahn, representante da INKOTA, organização da sociedade civil dedicada à promoção de agriculturas sustentáveis na Alemanha. Em seus relatos, Tina destacou as dificuldades de inserir o debate nos espaços locais. Entre elas, o desconhecimento, por parte dos agricultores, de todas as dimensões da prática agroecológica; o uso do termo restrito a nichos específicos; a predominância de uma visão informada pela ciência eurocêntrica; e a falta de consenso em torno da própria definição de agroecologia. Ressaltou, ainda, a existência de uma barreira epistemológica significativa, já que compreender a agroecologia em sua totalidade exige reconhecer que a ciência tradicional não detém o monopólio do saber e que estar aberto a novas cosmovisões é fundamental.

Esse conceito se ancora em dimensões que passam pela valorização dos saberes tradicionais e populares, considerando as especificidades locais, tanto urbanas quanto rurais, pela compreensão sistêmica dos agrossistemas e pela articulação com conceitos como economia popular e solidária, feminismo, combate ao racismo ambiental, direito à cidade, direito à alimentação adequada e soberania alimentar. Muito além de técnicas de produção que consideram a dimensão ambiental, a agroecologia propõe uma nova racionalidade, capaz de integrar diferentes dimensões sociais, culturais e econômicas e de romper com o paralelo homem/natureza, reconhecendo o ser humano como parte dela e propondo uma relação mais íntima com o território e suas diversidades (Melgaço, *et al.*, 2017).

Embora repleta de potencialidades, a agroecologia não é consenso. Diversos obstáculos limitam sua adoção plena, tanto no espaço urbano quanto no rural. Vão desde a ausência de políticas públicas adequadas, insuficiência de subsídios e incentivos específicos, até barreiras culturais e de mercado, sustentadas pelo discurso de que a agricultura convencional seria a única capaz de alimentar uma população crescente, com suas promessas de rapidez e escala. Some-se a isso a falta de acesso à educação e formação adequadas, ao conhecimento sobre como implementar práticas agroecológicas, e questões estruturais como acesso à terra, à água e às sementes (Ana, 2015; Boaventura *et al.*, 2018).

Neste trabalho, dois desafios serão priorizados por dialogarem diretamente com a relação entre o direito humano à alimentação adequada e o direito à cidade.

O primeiro é de ordem epistemológica: trata-se da necessidade de um novo olhar e de um novo modo de produzir e perceber a ciência. A agroecologia valoriza o conhecimento local e empírico dos agricultores, bem como os saberes populares construídos na relação com a terra. Para tanto, é preciso reconhecê-los como protagonistas da prática e da produção de conhecimento, e não como simples informantes. Construir uma visão mais democrática sobre quem detém esse saber exige romper com a noção de “Ciência” como monopólio da Academia, reconhecendo que ela não é a única portadora de conhecimento válido (Gomes; De Assis, 2009).

Essa necessidade de reconhecer como válidas novas formas de conhecimento evidencia também a urgência de adotar abordagens menos verticalizadas na interpretação do Direito. Articular o DHAA e o direito à cidade, sobretudo por meio da agroecologia urbana, exige uma leitura que vá além da teoria crítica e reconheça a importância de uma nova relação entre o conhecimento jurídico e a realidade urbana. Tal perspectiva parte da premissa de que a justiça socioambiental nasce das experiências e vivências das pessoas.

A interação entre direito à cidade e agroecologia urbana, nesse sentido, enriquece o campo jurídico ao materializar a proposta de Henri Lefebvre: um novo direito que transcende

o saber jurídico formal. Não se trata apenas de assegurar direitos materiais para uma cidade justa, mas também de afirmar um direito mais abstrato de existir conforme os desejos de seus habitantes, de moldar e ser moldado pela cidade e de viver com dignidade nos espaços urbanos. Essas formas de interação com o sistema legal são igualmente legítimas e merecem reconhecimento. A incapacidade do processo legislativo de acompanhar as mudanças das relações sociais urbanas, por sua vez, reforça a necessidade de uma “nova” ciência, aberta à inter e transdisciplinaridade, capaz de ampliar a compreensão da agroecologia, do Direito e da Geografia.

Nesse sentido, retoma-se a ideia dos comuns como parte do esforço de repensar o saber científico em prol de uma agroecologia urbana. Como ensina Tonucci Filho (2017),

(...) a ideia do comum urbano tem sido invocada por movimentos, manifestantes, coletivos, pesquisadores, ativistas, e até por formuladores de política pública, para **reivindicar que recursos e espaços urbanos sejam mais amplamente compartilhados entre os habitantes da cidade**. As lutas pelo comum na metrópole cruzam-se e somam-se às lutas pelo direito à cidade, particularmente nas resistências aos cercamentos, privatizações e despossessões associados ao urbanismo neoliberal, assim como nas experiências alternativas de construção de novos espaços comuns. Ademais, **práticas e espaços nas favelas, periferias e outros territórios populares metropolitanos, tidos como “pré-modernos”, “arcaicos” e “informais”, começam a ser reconhecidos pelas suas potências de comunalidade, compartilhamento e cooperação** (Tonucci Filho, 2017, *grifo nosso*).

Ao pensar a agricultura urbana de base agroecológica, pensa-se também em produzir um espaço urbano compartilhado, sustentado pela gestão dos bens comuns e atravessado por dimensões sociais, culturais, econômicas e ambientais (Souza; Bradenburg, 2022). É nesse horizonte que a agroecologia explicita seu potencial emancipatório e de resistência à mercantilização da vida cotidiana, dando lugar a uma cidade em que comunalidade, cooperação e partilha sejam reconhecidas e fortalecidas.

A noção de bem comum leva ao segundo grande desafio aqui destacado: compreender que a agroecologia exige uma nova forma de perceber o mundo, que transcenda a lógica capitalista — talvez o maior obstáculo ao seu pleno incentivo e fomento. Mais que um modo sustentável de produzir, ela integra aspectos sociais, econômicos e políticos, oferecendo uma visão holística e sistêmica da alimentação. Nesse processo, incorpora diversidade cultural e identitária, irrompendo como força sociocultural e política, e anunciando uma promessa de futuro: a da “reconstrução de sistemas alimentares saudáveis, economicamente dinâmicos, tecnicamente eficientes e ecologicamente sustentáveis” (Petersen; Monteiro, 2020).

A agroecologia, portanto, carrega um potencial transformador que se revela em duas frentes complementares. A primeira denuncia a “lógica mercantil, produtivista e depredadora

do modo capitalista de organização da produção agrícola e do sistema agroalimentar em geral”; a segunda anuncia outras agriculturas e novas formas de organizar a produção e o consumo de alimentos a partir de um saber renovado (Almeida, 2016).

Quando praticada sob essa égide, a agricultura urbana alcança um potencial de transformação capaz de romper tanto com a lógica convencional da agricultura quanto com a produção do espaço urbano submetida aos interesses do capital. E o faz porque a própria organização social e econômica que a atravessa permite desenvolver múltiplas dimensões, “imprimindo em seus arranjos técnicos e econômicos um conjunto de princípios comuns às dinâmicas de funcionamento da natureza: a diversidade; a flexibilidade adaptativa; a natureza cíclica dos processos; a interdependência; e os vínculos associativos e de cooperação” (Petersen; Monteiro, 2020).

Pensar a agricultura urbana como elo entre Geografia e Direito — articulando o direito à cidade e o direito à alimentação — exige pensá-la sob bases agroecológicas. É nesse campo que se encontram os enfoques transdisciplinares e sistêmicos, ancorados em diferentes tecnologias sociais e formas de produção e reprodução. A agroecologia urbana parte de princípios que valorizam os saberes tradicionais e criam espaço para uma nova forma de ciência: crítica, feminista, antirracista e centrada nos produtores, dando voz a grupos historicamente marginalizados.

A agroecologia urbana projeta uma sociedade capaz de induzir relações mais humanas, reorganizar o trabalho e reinventar os usos do território. Permite a criação e a apropriação de uma outra cidade — uma cidade que assegure direitos e abra espaço para que cada indivíduo se construa a partir de suas experiências coletivas, transformando a si mesmo ao mesmo tempo em que transforma a cidade. Uma cidade livre da fome, da insegurança alimentar e fortalecida pela soberania de escolher o que plantar, como plantar e como viver.

Essa potência, no entanto, depende fortemente de iniciativas estatais para se concretizar e ganhar escala. O que se observa na prática é um subaproveitamento dos saberes e experiências, diante de políticas públicas e marcos regulatórios moldados para atender à expansão da agricultura capitalista e dos conglomerados alimentares. O resultado tem sido a intensificação da especialização produtiva, do individualismo competitivo e da mercantilização do alimento (Petersen; Monteiro, 2020).

Ainda assim, o Brasil se destaca, ao menos no plano formal, pela construção de políticas públicas que buscam apoiar o desenvolvimento da agroecologia urbana, tanto em nível federal quanto local. No próximo tópico, será analisado o Programa Nacional de Agricultura Urbana, concebido para fomentar práticas de base agroecológica por meio da ação pública.

## 6.2 Agroecologia urbana, direito à cidade e o direito humano à alimentação adequada – o Programa Nacional de Agricultura Urbana

Criar uma relação entre o direito à cidade e o direito humano à alimentação adequada utilizando a agroecologia urbana como elo de conexão é uma tarefa que encontra muito mais respaldo na observação da prática do que na existência de uma literatura consolidada que a trate de forma direta. No desenvolvimento desta pesquisa, foi possível identificar uma quantidade significativa de materiais que relacionam a agricultura urbana ora com um, ora com outro desses direitos; algumas menções ao potencial da prática em dialogar com ambos no mesmo estudo; mas raríssimos são aqueles que colocam, de forma explícita, o direito à alimentação como parte central do bojo de pretensões levantadas quando se levanta a bandeira do direito à cidade.

Como já discutido, em sua concepção original o direito à cidade parte do pressuposto de que a forma como o espaço é produzido é central para compreender as dinâmicas sociais e políticas, moldando e sendo moldado pela luta de classes. A urbanização, portanto, não pode ser vista apenas como um fenômeno econômico, mas como um problema estrutural que demanda uma reconfiguração radical. É nesse contexto que Lefebvre introduz a noção de direito à cidade, concebido não como “direito à cidade arcaica”, mas como direito à vida urbana, à centralidade renovada, aos lugares de encontro e de trocas, aos ritmos de vida que permitam o uso pleno e coletivo desses espaços. O direito à cidade, assim, funda-se no valor de uso, e não no valor de troca, e se manifesta como:

O direito à cidade se manifesta como uma forma superior dos direitos: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (Lefebvre, 2001).

A produção do espaço urbano sob a lógica capitalista e neoliberal, no entanto, promove uma cidade organizada pelo direito de propriedade e pelos imperativos econômicos, produzida para maximizar lucros e facilitar os processos de circulação e acumulação do capital. As cidades, nesse arranjo, transformam-se em mercadoria: operam sob valores de individualismo, competição, consumismo e mercantilização da natureza e de todas as dimensões da vida cotidiana. O acesso à terra, à água, à educação, à saúde, ao lazer, passa a ser privado ou privatizado. E o resultado é um espaço urbano orientado pela supremacia do valor de troca e marcado pela desigualdade, segregação socioespacial, pobreza urbana, violência, insegurança

alimentar, degradação ambiental e tantos outros problemas que caracterizam a vida urbana moderna (Portugal; Maziviero, 2023).

É diante desse contexto que a agricultura urbana agroecológica aparece como uma ruptura a essa lógica. Isso porque a agroecologia não se limita a uma prática agrícola, mas compreende os sistemas alimentares em sua totalidade, promovendo equilíbrio ecológico, soberania alimentar e justiça social. Coloca no centro o valor de uso, assegura o direito à apropriação e à convivência, e propõe uma interação com o urbano menos mercantilizada e mais promotora da reprodução social. Quando, porém, as políticas de agricultura urbana se restringem a objetivos de crescimento econômico, ainda que consigam gerar empregos e ampliar renda, podem, como alertam Ribeiro e Ribeiro (2022), acabar por reforçar desigualdades sociais.

É necessário, portanto, que as políticas públicas tenham como horizonte maior melhorar as condições de reprodução social das populações envolvidas. Isso precisa se traduzir em instrumentos concretos: financiamento, superação dos entraves fundiários, formas de organização da produção, métodos empregados e tantas outras dimensões. Dessa forma, será possível atender aos preceitos de bem-estar nas cidades. As práticas agroecológicas, ao se orientarem por essa lógica, não apenas fornecem alimentos ou criam renda, mas contribuem decisivamente para a qualidade de vida e para a construção de novas relações entre urbano e rural, compreendidos como um contínuo territorial integrado social e economicamente (Ribeiro; Ribeiro, 2022).

Nessa tentativa de fortalecer a relação entre os dois direitos, a teoria apresentada até aqui será utilizada como lente para analisar o Decreto nº 11.700/2023, que institui o Programa Nacional de Agricultura Urbana. Esse decreto é especialmente interessante porque, já em seu artigo 4º, explicita como princípios norteadores tanto o direito humano à alimentação adequada (inciso I) quanto o direito à cidade (inciso III). Trata-se de um marco recente – lançado em setembro de 2023 – e que, justamente por isso, ainda carece de estudos científicos que explorem seu alcance. Como forma de avançar nessa discussão, este trabalho fará um breve retrospecto das políticas de agricultura urbana no Brasil, seguido de uma análise do decreto, para então mapear os benefícios já reconhecidos da prática e demonstrar como eles se relacionam com o direito à alimentação e o direito à cidade.

### 6.2.1 Um breve retrospecto das políticas de agricultura urbana no Brasil

As políticas públicas, entendidas como o conjunto de atividades realizadas pelos governos, que ao agir de forma direta ou indireta influenciam a vida dos cidadãos (Peters, 1986), se relacionam diretamente com a forma como o espaço é produzido. É por meio delas que o poder público responde às demandas apresentadas pelos mais diversos atores sociais, seja ao agir, seja ao se omitir diante de determinado aspecto (Espinoza, 2009). No caso das políticas sociais, estas se referem às “ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado”, voltadas, em princípio, à redistribuição de benefícios sociais na tentativa de reduzir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (Höfling, 2001).

Como em qualquer campo, as políticas públicas não estão isentas de ideologia e frequentemente são capturadas por grupos de interesse mais poderosos, que cooptam o Estado em benefício próprio<sup>42</sup>. Na lógica neoliberal, a produção da cidade e de seus equipamentos se dá pela privatização do espaço e pela sua sujeição aos interesses do capital. Quando submetidos a essa lógica mercadológica, os equipamentos públicos e serviços urbanos acabam concentrados naqueles que podem pagar por seu acesso, ampliando a exclusão da população empobrecida. Nesses cenários, a atuação do Estado deveria se orientar no sentido de inverter essa lógica, desenvolvendo políticas públicas que priorizem os grupos pauperizados pelos ajustes estruturais (Gomes, 2014).

Em regimes democráticos, essa inversão passa pela participação popular e pela formulação de políticas públicas mais coerentes com os interesses coletivos, respeitando e promovendo direitos humanos e, por consequência, produzindo espaços mais justos. A governança participativa, por meio de conselhos municipais, audiências públicas e orçamento participativo, é um exemplo dessas possibilidades (Pinheiro; Cançado, 2013). Para além das formas institucionalizadas de participação, os movimentos sociais assumem papel protagonista ao resistirem à manipulação do Estado por interesses hegemônicos. Na década de 1980, a articulação desses movimentos, aliada ao fortalecimento dos sindicatos e impulsionada pelo

---

42 Diversos são os exemplos dessa atuação ideológica que dialoga diretamente com os interesses dos grupos mais abastados da população. No artigo “A produção do espaço urbano na cidade de São Paulo na década de 90: políticas públicas de exclusão e inclusão social”, Nobre e Bomfim (2001) relatam como o poder público se associou à iniciativa privada para dispor e ordenar a cidade de São Paulo, por meio de intervenções urbanísticas e viárias desenvolvidas em conjunto. Em paralelo, no mesmo período, os recursos da prefeitura destinados à área social diminuíram: em 1995, 46% do orçamento municipal foi destinado à Secretaria de Vias Públicas, enquanto habitação, educação, saúde e bem-estar social receberam, juntas, apenas 21% do orçamento. Esses dados evidenciam a escolha política sobre como a cidade de São Paulo foi produzida e quais interesses buscou atender.

desejo de uma sociedade mais justa e igualitária no período pós-ditadura, deixou marcas profundas na Constituição de 1988, traduzindo-se na construção de espaços plurais de representação (Paioli; Telles, 2000).

As políticas de combate à fome no Brasil e os movimentos pró-direito à cidade são exemplos claros de como a mobilização social<sup>43</sup> se converte em políticas públicas institucionalizadas. Essa institucionalização é fundamental porque assegura que as políticas tenham efeito sobre a própria política (enquanto disputa de poder), já que, ao serem formalmente instituídas, passam a “beneficiar ou constranger o comportamento do público a que se direcionam”. Assim, a criação formal de políticas públicas garante recursos materiais e traz maior segurança pelo apoio de diversos atores sociais que concorrem para sua continuidade. Como concluem Machado et al. (2015), “a institucionalização legal de um direito não é neutra, ela tem efeitos na realidade política, pois pode garantir ou constranger o comportamento do público envolvido”.

No que diz respeito à agricultura urbana, desde o início dos anos 2000, especialmente com o lançamento do Programa Fome Zero em 2003, a AU passou a ser reconhecida como uma prática relevante para a promoção de uma alimentação saudável nas cidades, sendo incorporada ao escopo das políticas de segurança alimentar e entendida também como estratégia de redução da pobreza (Richter *et al.*, 2022). À época, a política de combate à fome, como destacam Pinheiro e Ferrareto (2010), foi considerada prioridade nacional, partindo do reconhecimento de seu caráter multidimensional e intersetorial, o que exigia uma articulação intensa entre políticas econômicas e sociais. Nesse contexto foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), com o objetivo central de implementar o Fome Zero, envolvendo 17 ministérios, todas as esferas de governo e a sociedade civil, e tendo como foco a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Entre as abordagens propostas pelo programa, como explicam as autoras, estavam previstas políticas específicas voltadas à promoção da SAN, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar, os Restaurantes Populares, os Bancos de Alimentos e a Agricultura Urbana. O ponto alto desse período foi a construção coletiva da Política de Segurança Alimentar

---

<sup>43</sup> Como ensinam Abers *et al.* (2022), as teorias hegemônicas sobre os movimentos sociais tendem a tratá-los como atores antissistêmicos, cuja atuação se dá essencialmente por meio de uma “ação coletiva confrontacional”, enxergando o Estado como adversário ou alvo. O equívoco dessas teorias está em desconsiderar as múltiplas formas pelas quais os movimentos sociais também atuam, promovendo e defendendo suas bandeiras não apenas pela confrontação, mas pela colaboração, a partir de oportunidades institucionais existentes e/ou construídas com sua participação. O grande risco dessa visão reducionista é reforçar a imagem pública dos movimentos sociais como grupos agressivos e associar o militante a um sentido pejorativo, desqualificando-os e obscurecendo o fato de que toda conquista social não foi concedida, mas resultado direto de lutas históricas.

e Nutricional, marcada pela reinstalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

Em 2004, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em Olinda, representou um marco fundamental para a incorporação da agricultura urbana na agenda nacional de políticas de SAN. Nos documentos de referência do encontro, o potencial da AU foi reconhecido, e indicou-se a implementação de ações ligadas à prática como caminho para a promoção de núcleos urbanos mais justos e seguros do ponto de vista alimentar e nutricional:

Esse estreitamento dos vínculos entre a produção e a distribuição dos alimentos pode estar presente também nas políticas de abastecimento de regiões metropolitanas, envolvendo produtores localizados em outros municípios, próximos ou até em regiões mais distantes, estabelecendo-se formas de cooperação entre esses municípios, como os consórcios intermunicipais de abastecimento.

A implantação de ações de agricultura urbana ou no entorno imediato dos núcleos urbanos atua na mesma direção. Essas experiências permitem otimizar espaços ociosos nos núcleos urbanos e em sua periferia, em geral destinados à especulação imobiliária e sujeitos à degradação ambiental. A implantação de projetos participativos para a produção em bases agroecológicas permite a obtenção, a baixo custo, de hortaliças, frutas, pequenos animais e ervas medicinais. Esses projetos podem promover, simultaneamente, diferentes aspectos de SAN, como a educação alimentar, a diversificação e a valorização da cultura alimentar local, o fortalecimento da agricultura de base familiar. Também potencializam a economia local, contribuindo para o abastecimento urbano e gerando instrumentos de inclusão social. A estratégia de aproximar produtores e consumidores de alimentos, nos casos em que ela é possível, gera ganhos pecuniários evidentes para ambos, além de reduzir os gastos com transporte. Essa aproximação favorece, também, outros objetivos de SAN, como a obtenção de alimentos de qualidade com menor grau de processamento e a diversificação dos hábitos de consumo (CONSEA, 2004a).

No relatório final, a agricultura urbana foi consolidada como alternativa para a segurança alimentar e nutricional, com a proposição de várias medidas para valorização da prática. Entre elas: institucionalização da AU; realização de diagnósticos para subsidiar a criação de uma Política Nacional de Agricultura Urbana; programas de beneficiamento, escoamento e comercialização dos produtos; formação de multiplicadores, com agentes comunitários de saúde atuando em sua promoção; além da identificação, desenvolvimento e divulgação de tecnologias apropriadas, com suporte técnico às atividades (CONSEA, 2004b).

Outro marco significativo do primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na promoção da agricultura urbana foi a criação da Lei nº 11.346/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – já mencionada no Capítulo 1 deste trabalho – e que tem como objetivo assegurar o direito humano à alimentação adequada. Embora o texto legal não traga uma inclusão objetiva da AU em seus artigos, conceitualmente estabelece uma convergência importante com os propósitos da agricultura urbana (FAO; MDS, 2011). A edição

da Emenda Constitucional nº 64 de 2010 também representou um avanço legislativo relevante, ao incluir o direito à alimentação no rol dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal (Almeida, 2016).

No contexto das recomendações apresentadas pela II Conferência de SAN, especialmente quanto à elaboração de estudos e diagnósticos, o ano de 2007 foi central para a consolidação do desenho da Política Nacional de Agricultura Urbana. O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), o Instituto Promoción del Desarrollo Sostenible (IPES) e a Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas (REDE), realizou um trabalho de mapeamento de ações de AU no Brasil. Como parte da metodologia de pesquisa, foram conduzidas diversas discussões sobre o conceito de agricultura urbana, das quais resultou a formulação apresentada por Santandreu e Lovo (2007), que se tornou a principal referência sobre o tema (Almeida, 2016; Pinheiro; Ferrareto, 2010).

Esse processo culminou em dois eventos de destaque: o 1º Seminário Nacional de Agricultura Urbana, realizado em 2007 em Brasília, e a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em julho do mesmo ano. No seminário, foram discutidas diretrizes para a Política Nacional de Agricultura Urbana, que contemplavam:

Diretrizes da Política Nacional de Agricultura Urbana

- 1- Fortalecer a consciência cidadã em torno dos benefícios da Agricultura Urbana, para a sociedade civil e poder público;
- 2- Desenvolver capacidades técnicas e de gestão do/as agricultores urbanos e periurbanos;
- 3- Fortalecer a cadeia produtiva e promover ações específicas de fomento à produção, comercialização e consumo;
- 4- Facilitar o financiamento para AUP;
- 5- Promover a intersetorialidade e a gestão descentralizada e participativa;
- 6- Fortalecer a institucionalidade e a normatização para o desenvolvimento da AUP (Pinheiro, Ferrareto, 2010).

Como destacam Pinheiro e Ferrareto (2010), esse período pode ser entendido em dois momentos distintos, estabelecendo um marco temporal para a institucionalização da AU no Brasil. Entre 2003 e 2007, as ações do MDS voltaram-se principalmente à implantação de projetos em parceria com prefeituras, com foco em hortas comunitárias e criação de pequenos animais. Já a partir de 2008, iniciou-se uma nova fase, marcada pela viabilização de projetos de AUP por meio dos Centros de Apoio à Agricultura Urbana (CAAUPs).

Nesse sentido, em 2008, o MDS lançou um edital para selecionar iniciativas voltadas à implementação ou fortalecimento dos CAAUPs, o que resultou na instalação de 12 centros em

regiões metropolitanas brasileiras. Em 2009, um novo edital foi lançado e outros 12 projetos foram aprovados (Almeida, 2016).

Em 2010, o MDS, em parceria com a FAO, produziu um relatório que sistematizou e analisou as ações realizadas entre 2003 e 2009, com vistas à implementação de uma Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. O documento apresentou um balanço das ações promovidas, incluindo a criação de uma estrutura administrativa interna – a Coordenação-Geral de Apoio à Agricultura Urbana (CGAAU) – e a celebração de convênios com estados, municípios e universidades, voltados ao fomento, assistência técnica, formação e monitoramento da AU, com especial atenção às regiões metropolitanas (Almeida, 2016).

O relatório se baseou em oito questões principais, como apresentado em MDS-FAO (2011): (i) sensibilização, formação de gestores e disseminação do conhecimento e da informação; (ii) organização social e consciência cidadã; (iii) assistência técnica, provisão de insumos e fortalecimento de capacidades; (iv) condições organizativas e estruturais para integrar cadeias produtivas em AUP; (v) vínculos com outras políticas e ações (em escala federal, estadual e local); (vi) institucionalização da AUP na política pública de SAN, (vii) formulação de novos marcos legais e normativos; (viii) financiamento da política nacional de agricultura urbana e periurbana

Todos esses tópicos foram divididos entre achados, conquistas e desafios, apontando o norte a ser seguido e lapidado, a fim de dar continuidade ao processo de construção de uma política nacional sobre o tema. Nas considerações finais, o relatório apresenta 48 tópicos com recomendações que passam pelo uso social dos “vazios urbanos” para a prática, ações focadas em grupos vulnerabilizados, a superação de limites administrativos e operacionais, com destinação financeira para a implementação de projetos, a participação de movimentos sociais, a aproximação de centros de pesquisa e universidades, com disponibilização de formações, até a necessidade de construção de uma agenda para consolidar a política nacional de agricultura urbana (MDS-FAO, 2011).

Em 2010, ainda, foi editado o decreto nº 7.272/2010, que estabeleceu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), fixando os parâmetros para a construção do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), regulamentando a Lei nº 11.346/2006, a lei do SISAN. Em seu art. 22, V, a lei prevê que o PLANSAN deve conter políticas, programas e ações relacionadas ao fortalecimento da agricultura familiar e da produção urbana e periurbana de alimentos (BRASIL, 2010; KUHN et al., 2019).

Em 2012, constituiu-se um Grupo de Trabalho (GT) de Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento Urbano, vinculado ao CONSEA. Nesse cenário, a AU seguiu

se consolidando como um eixo capaz de aglutinar diversas proposições e identificou-se a necessidade de dar visibilidade às experiências vividas pela sociedade civil e pelo Estado em suas três esferas (federal, estadual e municipal), ampliando o conhecimento sobre as relações da agricultura urbana com a promoção da SAN e do direito à cidade (Almeida, 2016).

Ainda em 2012, iniciou-se um processo de discussão para a elaboração de uma portaria federal que criasse um marco regulatório das ações do Governo Federal dedicadas à AU (Almeida, 2016). Contudo, em 2013, uma decisão interna do MDS suspendeu novos investimentos para a agricultura urbana, o que gerou reações de indignação em organizações da sociedade civil que há anos atuavam em prol da sua institucionalização. Mesmo com todas as manifestações públicas em resposta ao corte, o governo permaneceu irredutível. A partir desse momento, o GT de SAN e Desenvolvimento Urbano do CONSEA passou a atuar como mediador entre as organizações da sociedade civil e a esfera federal, na tentativa de avançar na institucionalização da política de agricultura urbana nacional:

No período de embate mais intenso entre as organizações sociais e o MDS, o GT mediu a elaboração de três produtos: um balanço da implementação do programa de AUP pelo MDS, feito pela equipe técnica do próprio Ministério; um levantamento das ações relacionadas à AUP de outros órgãos do Governo Federal, feito pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); e um documento de referência sobre a agricultura urbana para as/os conselheiras/os - “Subsídios para uma Política Nacional de Agricultura Urbana Periurbana (PNAUP)”, elaborado em colaboração com as ONGs. Em que pese toda a trajetória de debates sobre a agricultura urbana no campo de SAN, é importante sublinhar que apenas em novembro de 2014 a agricultura urbana foi tema da plenária do CONSEA Nacional (Almeida, 2016).

Esses produtos revelam a importância da sociedade civil organizada e ativa na luta contra os retrocessos. A AU tem se mostrado uma prática que, embora presente no mundo real, com projetos potentes em todos os níveis de Estado (federal, estadual e municipal), contando com o processo de resistência de diversos povos marginalizados, ainda é muito vulnerável às mudanças políticas por falta de uma lei, no sentido estrito, que a priorize e institucionalize.

A tese de doutorado da Dra. Daniela Adil Oliveira de Almeida (2016) foi o principal norteador dessa construção cronológica de políticas públicas e mobilizações em prol da implementação da agricultura urbana. Contudo, após esse período, pouco se tem sistematizado em relação às construções que levaram a criação do Decreto nº 11.700/2023, que cria a Política Nacional de Agricultura Urbana. A autora encerra a sua contribuição falando dos acontecimentos até 2015:

Em agosto de 2015, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SESAN/MDS), publicou uma resolução que instituiu um Comitê Técnico de Agricultura Urbana na Câmara Interministerial de Segurança Alimentar (CAISAN), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), para fomentar o debate de uma Política Nacional de Agricultura Urbana Periurbana.

Não sendo registrados desdobramentos do ponto de vista da regulação e legislação federal específica para a política de agricultura urbana, o principal marco legal de referência permanece sendo a LOSAN, datada de 2010 (e os decretos que a regulamentam), bem como as recomendações do Relatório Final da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2010, e as diretrizes contidas no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 2012/2015. Em 2015, por iniciativa do mandato de um deputado federal de Minas Gerais, teve início a tramitação do Projeto de Lei 906/2015, que instituiu a Política Nacional de Agricultura Urbana e definiu como seus objetivos: ampliar a segurança alimentar e nutricional das populações urbanas vulneráveis, propiciar a ocupação de espaços urbanos ociosos e gerar alternativa de renda e de atividade ocupacional à população urbana (Almeida, 2016).

O Projeto de Lei 906/2015, que propõe a instituição da Política Nacional de Agricultura Urbana, foi apresentado em 2015 e aprovado pela Câmara dos Deputados em novembro de 2017 (Agência Câmara de Notícias, 2015). O passo seguinte é a aprovação pelo Senado Federal. Nessa casa legislativa, o projeto assume o nº 182 de 2017 e está às vésperas de ser aprovado pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária. Em 26 de março de 2024, o projeto foi pautado para votação, mas a reunião em que isso ocorreria foi cancelada. Espera-se que na próxima reunião seja votado e, em seguida, encaminhado ao plenário e à sanção presidencial<sup>44</sup>.

O trabalho realizado por Almeida (2016) é muito bem-sucedido no que se propõe e entrega mais que a mera apresentação dos instrumentos relacionados à promoção da agricultura urbana no Brasil. Ele cria contexto e substância, relatando ainda o papel do ativismo, das organizações sociais e da luta política na promoção da prática. A tese é até hoje a principal referência dos trabalhos posteriores nesse recorte. De lá para cá, pouco se tem sistematizado em relação às políticas nacionais. Existem trabalhos que apresentam políticas posteriores a 2016, mas no contexto desta dissertação não foi localizado nenhum que reconstrua o cenário de luta e conquista dos marcos legais da agricultura urbana em âmbito nacional.

Seguindo essa cronologia, em 2016 foi editada a Portaria Interministerial nº 1, em maio daquele ano, que institui o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO). Nesse plano, em seu art. 2º, I, a ampliação e fortalecimento da produção, manipulação e processamento de produtos orgânicos e de base agroecológica contemplava também produtores da agricultura urbana. Já em seu art. 5º, parágrafo único, previa como beneficiárias as micro e pequenas agroindústrias da agricultura urbana e periurbana. No documento “Brasil

---

<sup>44</sup> Para saber mais sobre os processos legislativos recomenda-se a leitura do seguinte fluxo: [Entenda o processo legislativo - Portal da Câmara dos Deputados \(camara.leg.br\)](https://www.camara.leg.br/legislativo)

Agroecológico – Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO 2016/2019”, em anexo à portaria, a AU aparece integrada às estratégias da agroecologia e da produção orgânica (Brasil, 2016).

Em 2018, o MDS, que já possuía em sua estrutura organizacional uma coordenação própria para fomentar a agricultura urbana, instituiu, por meio da Portaria nº 467, de 7 de fevereiro, o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. A portaria tinha como objetivo potencializar ações de segurança alimentar:

O Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, criado em 2018, buscava ampliar a segurança alimentar e nutricional, incluir socialmente moradores das cidades, especialmente mulheres, atuar na educação ambiental e estimular reaproveitamento e reciclagem de resíduos. Partia de uma compreensão das potencialidades da produção agrícola no que se refere ao convívio social e fomento de atividades culturais. Incentivava ainda a criação de hortas em instituições de ensino, igrejas, hospitais, prisões, entre outros espaços, como atividade pedagógica (Barcelos *et al.*, 2020).

Segundo Barcelos *et al.* (2020), no entanto, a portaria apresentava uma conceituação bastante limitada de agricultura urbana:

Vale considerar o conceito de agricultura urbana presente na portaria, que o define como ações “na forma de produção agrícola sustentável, comunitária e/ou doméstica, por meio da introdução de tecnologias de produção sustentáveis como catalisador da segurança alimentar, geração de renda e inclusão social”, como aponta o inciso I do art. 3º. Restringe-se a produção e ao cultivo de alimentos em áreas urbanas, sem menção a ações pecuaristas nas cidades. Ainda limita a agricultura urbana a uma prática agroecológica, sustentável e com menor impacto ambiental (Brasil, 2018,<sup>45</sup> *apud* Barcelos *et al.*, 2020).

Embora sucinta, essa portaria dedicada exclusivamente à prática da AU representou um avanço no processo de institucionalização da prática no repertório legislativo brasileiro. Entre 2018 e o final de 2022, pouco foi encontrado em termos de efetivação do Plano Nacional, sobretudo porque as iniciativas de promoção da SAN, como visto no Capítulo 1, sofreram redução significativa e foram parcialmente descartadas do orçamento público.

Entre 2018 e o final de 2022, pouco foi encontrado em relação à promoção e efetivação do Plano Nacional, muito porque as iniciativas de promoção à SAN, como visto no Capítulo 1, sofreram uma redução significativa e foram parcialmente descartadas do orçamento público. Para localizar as políticas públicas implementadas pelo Governo Federal nesse período, foi realizada uma busca, em março de 2024, no sistema oficial do governo brasileiro, com os termos

---

<sup>45</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Gabinete do Ministro. Portaria nº 467, de 7 de fevereiro de 2018. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 64-65, 9 fev. 2018.

“agricultura urbana”, “hortas urbanas” e “agroecologia urbana”. Nessa busca, identificou-se o programa Hortas Escolares como carro-chefe da gestão bolsonarista no tema, além de um edital de investimento de R\$ 1,3 milhão em projetos de agricultura urbana para sete estados brasileiros em 2019. Foram também encontradas algumas notícias sobre iniciativas pontuais ao redor do país.

No caso do Projeto Hortas Pedagógicas, este foi desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em parceria com a Embrapa e com apoio do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. A iniciativa foi implementada em fase piloto em quatro escolas, localizadas nos municípios de São Luís, no Maranhão, e José de Freitas, no Piauí, escolhidos em função do IDH. O projeto envolveu a elaboração de uma metodologia de capacitação da equipe escolar e o estímulo à comunidade local para a implementação participativa das hortas. Para além da fase piloto, o governo criou o Curso EaD Gestão de Hortas Pedagógicas, aberto a qualquer cidadão brasileiro interessado em replicar a abordagem. Em 2023, o projeto passou a integrar a Rede de Alimentação Escolar Sustentável (RAES), com atuação em toda a América Latina e Caribe (EMBRAPA, 2023; Brasil, 2020).

Outro marco importante desse período foi a construção do documento “Agendas Municipais de Agricultura Urbana e Periurbana: um guia para inserir a agricultura nos processos de planejamento urbano”. Elaborado pelo Centro de Estudos em Sustentabilidade da EAESP-FGV (FGVces), em parceria com a Coordenação Geral de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana do Ministério da Cidadania e coordenado pelo TEEB Agricultura & Alimentos, vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, o documento foi desenvolvido ao longo de 2022 e lançado em novembro do mesmo ano. Seu objetivo foi oferecer um guia conceitual e metodológico para apoiar municípios brasileiros a institucionalizar a AU:

O documento “Agendas municipais de agricultura urbana e periurbana: um guia para inserir a agricultura nos processos de planejamento urbano” buscou responder a uma demanda de municípios brasileiros por uma orientação conceitual e metodológica. Mais do que sistematizar os acúmulos da literatura no assunto e de interagir com as práticas presentes em diferentes cidades brasileiras, a mensagem central do Guia é a de destacar o potencial da agricultura urbana e periurbana (AUP) no enfrentamento de diversos desafios urbanos. No entendimento apresentado neste documento, seus benefícios ao longo do tempo seriam atingidos desde que a AUP seja tratada enquanto uma agenda estratégica, calcada em um processo de desenvolvimento gradual de institucionalização, em paralelo, ao trabalho de fortalecer e multiplicar a agricultura através de iniciativas e programas (FGVces, s/d).

A Agenda foi estruturada em quatro produtos: um sumário executivo, um guia completo, um checklist para a gestão pública municipal e uma apresentação com as principais mensagens. Dentre elas, destaca-se o reconhecimento de que a AU não é, por definição, uma prática necessariamente sustentável ou ecológica, mas que deve ser conduzida por políticas públicas que favoreçam a transição agroecológica e garantam o direito à cidade (FGVces et al., 2022).

O lançamento da Agenda, em 2022, foi seguido pelo retorno do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao poder e, com ele, da retomada das políticas de combate à fome e fortalecimento da segurança alimentar e nutricional. Nesse contexto, foi criado o Plano Brasil sem Fome, composto por 80 ações e políticas públicas, com a integração de 24 ministérios e cerca de 100 metas voltadas a retirar novamente o Brasil do mapa da fome. Um ponto central do plano é a priorização das áreas urbanas:

Os centros urbanos são os locais com mais pessoas, em termos absolutos, passando fome no país. No Brasil, 27 milhões, dos 33 milhões de cidadãos em insegurança alimentar grave, vivem nas cidades, de acordo com a Vigisan de 2022. A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan) tem um grupo de trabalho voltado para esses territórios e públicos.

“Em termos percentuais, há uma prevalência grande da fome no meio rural, mas em números absolutos, a gente tem mais pessoas passando fome nos meios urbanos. É uma política que visa também garantir que alimentos cheguem nesses centros, reunir um conjunto de equipamentos. Uma grande novidade é o Programa de Aquisição de Alimentos entregando produtos para as cozinhas solidárias, que foram iniciativas da sociedade civil para enfrentar a fome durante a pandemia”, explicou Valéria Burity (Brasil, 2023a).

No âmbito do Plano Brasil sem Fome, instaurou-se uma nova fase para as políticas de agricultura urbana e periurbana no Brasil com a edição do Decreto nº 11.700, de 13 de setembro de 2023, que cria o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, destinado a promover a prática em todo o país. Sobre esse decreto o próximo tópico se dedicará, mas antes de adentrar em sua análise, cabe uma reflexão sobre como a luta por direitos sociais é sempre árdua.

O retrospecto apresentado neste capítulo mostra que foram necessários anos de debate público e o envolvimento de inúmeras organizações da sociedade civil para que uma prática cujos benefícios sociais, econômicos e ambientais já estavam amplamente reconhecidos – especialmente para grupos vulnerabilizados – recebesse, depois de mais de duas décadas, um decreto que lhe conferisse ao menos um mínimo de institucionalização e proteção.

A edição do decreto é, sem dúvida, uma grande conquista de ativistas e gestores comprometidos com a construção de um desenvolvimento urbano mais justo. Em termos legais, sua força normativa supera a de uma simples portaria, como a editada em 2018. Ainda assim,

permanece insuficiente para assegurar à agricultura urbana a centralidade e a atenção que lhe são devidas. Avanços devem sempre ser celebrados, mas nunca tomados como ponto de chegada, enquanto os direitos humanos não forem efetivamente universais.

### 6.2.2 O Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (Decreto nº 11.700/2023)

Neste tópico, o Decreto nº 11.700/2023, que institui o Programa Nacional de Agricultura Urbana — aqui referido como PNAUP ou simplesmente “programa” — será analisado em seu texto, com algumas críticas apontadas para que, nas Considerações Finais, seja possível concluir se ele pode ou não ser entendido como um elemento de conexão entre o direito humano à alimentação adequada e o direito à cidade. O retrospecto tratado no tópico anterior auxilia a compreender os caminhos percorridos até a publicação desse marco fundamental para a agricultura urbana no país e sua relação com a construção de cidades mais justas.

O PNAUP, lançado em setembro de 2023, resulta da trajetória de acúmulos no tema e do diálogo entre o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e os Ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima, do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e do Trabalho e Emprego (UNEP, 2023). É apresentado pelo governo como um instrumento capaz de articular políticas de produção de alimentos saudáveis nas cidades, de inclusão socioeconômica e de resiliência climática, com potencial para transformar a qualidade de vida nos centros urbanos e em seus entornos (BRASIL, 2023b).

A análise do decreto confirma essa visão, revelando sua importância e implicações para o direito à cidade e o direito humano à alimentação adequada. Em seus artigos 1º e 2º, o documento define os objetivos e a abrangência do programa, instituindo uma concepção interdisciplinar de agricultura urbana que abarca não apenas a produção de alimentos — agrícolas e pecuários —, mas também de plantas medicinais, ornamentais e aromáticas, além da gestão de resíduos:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, entende-se por agricultura urbana e periurbana as atividades agrícolas e as pequenas criações de animais desenvolvidas nas áreas urbanas ou nas regiões periurbanas, que contemple:

- I - as etapas de produção, processamento, distribuição e comercialização de alimentos, de plantas medicinais, de plantas aromáticas e ornamentais, de fitoterápicos e de insumos, para o autoconsumo ou a comercialização; e
- II - os processos de gestão de resíduos orgânicos (Brasil, 2023c).

O art. 3º trata do enquadramento do programa nas políticas nacionais já existentes, como a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Essa integração com marcos prévios confere legitimidade à agricultura urbana dentro do repertório de políticas públicas brasileiras e alinha o programa a objetivos mais amplos, relacionados tanto à garantia do direito humano à alimentação adequada quanto ao uso sustentável dos recursos naturais.

O art. 4º, por sua vez, assume papel central nesta dissertação. Nele estão definidos os princípios que orientam o programa e revelam, ao mesmo tempo, sua abordagem política e conceitual:

Art. 4º São princípios do Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana:

I - **o direito humano à alimentação adequada;**

II - o direito à saúde;

III - **o direito à cidade;**

IV - a participação popular e social;

V - a economia popular e solidária;

VI - o cooperativismo e o associativismo;

VII - a agroecologia e a produção orgânica;

VIII - os sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis;

IX - os circuitos curtos de comercialização;

X - o uso sustentável do solo, da água, dos ecossistemas e da agrossociobiodiversidade;

XI - o respeito à diversidade socioambiental e cultural;

XII - a alimentação como prática cultural e social; e

XIII - a bioeconomia (Brasil, 2023c, *grifo nosso*).

A leitura do dispositivo deixa evidente que o direito humano à alimentação adequada e o direito à cidade são os fios condutores do programa, refletindo a escolha do legislador por uma abordagem holística e integradora. Reconhece-se, assim, que não basta assegurar o DHAA em um cenário de segurança e soberania alimentar e nutricional; é necessário vinculá-lo à construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. Quando articulados aos demais princípios, fica claro que a intenção do decreto é projetar um horizonte socioambientalmente justo, pautado na economia popular e solidária, na valorização da agroecologia e na compreensão de que a alimentação ultrapassa o ato de comer e a produção transcende o ato de plantar. Trata-se, portanto, de reconhecer o potencial da agricultura urbana como vetor para um novo modelo de cidade.

Desse modo, o art. 4º abre espaço para que a agricultura urbana seja reconhecida como uma prática capaz de transformar o indivíduo e, ao mesmo tempo, de ser transformada pela experiência urbana. Essa dimensão se manifesta na possibilidade de converter a cidade em

espaços inclusivos, pensados para o uso social. O artigo também evidencia o potencial da AU como garantia do direito humano à alimentação adequada, incluindo em seu inciso XII a soberania alimentar, ao reconhecer a alimentação como prática cultural e social.

Já em relação aos objetivos do programa, previstos no art. 5º, percebe-se uma proposta que se pretende holística e transversal. A agricultura urbana é tratada não apenas como prática de produção agrícola e pecuária, mas como eixo articulador de outras agendas, como a sustentabilidade ambiental, a inclusão socioeconômica e a resiliência das cidades frente à crise climática:

Art. 5º O Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana tem o objetivo de promover:

- I - a agricultura sustentável nas áreas urbanas e nas regiões periurbanas;
- II - o acesso à alimentação adequada e saudável e a garantia da segurança alimentar e nutricional da população urbana;
- III - a inclusão socioeconômica e a geração de renda;
- IV - a conservação do meio ambiente e o manejo sustentável, de modo a garantir o apoio à transição agroecológica e à conservação das águas e do solo, e a restrição do uso de defensivos e insumos químicos de alta toxicidade em áreas urbanas e regiões periurbanas;
- V - a circularidade dos alimentos, por meio de ações de produção, distribuição, consumo e reciclagem de resíduos orgânicos, de modo a reduzir a perda e o desperdício alimentar;
- VI - o desenvolvimento de cidades mais saudáveis, sustentáveis e resilientes às mudanças climáticas, de modo a combater o racismo ambiental e incentivar a adoção de práticas de adaptação e mitigação das mudanças climáticas;
- VII - a participação da juventude nas diversas atividades da agricultura urbana e periurbana;
- VIII - a comercialização e a oferta de alimentos saudáveis, principalmente por meio de circuitos curtos;
- IX - a atuação das mulheres na agricultura urbana e periurbana; e
- X - o combate à insegurança alimentar decorrente das desigualdades sociais relacionadas a raça, etnia e gênero (Brasil, 2023c).

Esse artigo deixa claro que uma política efetiva precisa ter caráter sistêmico, incorporando dimensões que, embora periféricas ao tema central, são indissociáveis dele. Exemplos disso são a promoção da economia circular, o enfrentamento ao racismo ambiental, a construção de cidades mais resilientes frente às mudanças climáticas, o protagonismo da juventude, a valorização da atuação das mulheres e o combate à insegurança alimentar a partir de uma perspectiva interseccional<sup>46</sup>.

No entanto, o inciso IV merece uma crítica mais atenta:

---

46 Vale observar que o inciso II já estabelece como objetivo a garantia da segurança alimentar e nutricional. No entanto, o redator do decreto faz questão de reforçar a preocupação em enfrentar desigualdades ao explicitar, em outro inciso, que o programa deve também combater a insegurança alimentar de grupos específicos. Essa duplicidade não é redundante: ela demonstra que o princípio da isonomia — tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades — foi expressamente considerado pelo legislador, reconhecendo que a efetivação de direitos exige atenção diferenciada às populações mais vulnerabilizadas.

IV - a conservação do meio ambiente e o manejo sustentável, de modo a garantir o apoio à transição agroecológica e à conservação das águas e do solo, e a restrição do uso de defensivos e insumos químicos de alta toxicidade em áreas urbanas e regiões periurbanas (Brasil, 2023c).

À primeira vista, o inciso parece apontar para a promoção da transição agroecológica. Contudo, uma leitura detalhada revela uma incongruência: embora mencione manejo sustentável e apoio à transição, restringe explicitamente apenas os defensivos e insumos de alta toxicidade, abrindo margem para o uso de agrotóxicos “menos tóxicos” em áreas urbanas. Tal brecha contraria os princípios da agroecologia, que, por sua própria natureza multidimensional, não se limita a reduzir impactos ambientais, mas envolve a valorização dos saberes tradicionais, a participação social e a construção de cidades justas e saudáveis. Nesse sentido, ao admitir a permanência de agrotóxicos, ainda que em menor grau, o dispositivo acaba enfraquecendo a força transformadora que o programa poderia ter.

O art. 6º apresenta as linhas de ação do PNAUP, que seguem a mesma lógica sistêmica delineada nos artigos anteriores. Entre as iniciativas previstas estão a produção de base agroecológica ou orgânica, a comercialização, a gestão de resíduos, a educação alimentar, nutricional e ambiental, o fortalecimento das capacidades produtivas e gerenciais dos agricultores, a recuperação de áreas degradadas, bem como o apoio a pesquisas e a iniciativas comunitárias. Nesse ponto, a principal crítica recai sobre a forma como o decreto trata a produção agroecológica e orgânica:

Art. 6º São linhas de ação do Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana:  
I - **produção de base agroecológica ou orgânica**; (Brasil, 2023c, *grifo nosso*).

No art. 4º, VII, fala-se da agricultura agroecológica e orgânica como princípio; contudo, aqui o legislador as coloca como alternativas. Como bem pontua Jesus (2023), toda produção agroecológica é orgânica, mas nem toda produção orgânica segue uma base agroecológica — portanto, não são sinônimos. O autor relembra que a produção orgânica, em geral, é voltada às elites, estruturada para atender a um mercado consumidor de alto poder de compra e, por isso, não incorpora a visão ampla que a agroecologia propõe. Nesse sentido, uma agricultura urbana apenas orgânica, desvinculada da base agroecológica, dificilmente se constituirá em instrumento de garantia do direito à cidade, pois não estará orientada para democratizar acessos nem para romper com a lógica econômica vigente, que reduz o alimento a mera mercadoria.

Do ponto de vista de uma cidade justa — na qual o direito humano à alimentação adequada é assegurado e o direito à cidade é efetivamente exercido — é imprescindível que a agricultura urbana se dê em bases agroecológicas, como discutido no tópico anterior. Só assim o potencial revolucionário do direito à cidade e a complexidade do conceito de DHAA podem ser plenamente realizados, pois, dentro da lógica vigente, a produção orgânica, isoladamente, não se sustenta como “contraponto material, formal e ideológico contra o modo de produção capitalista-liberal voltado puramente ao mercado” (Jesus, 2023). Apenas a agroecologia cumpre, por definição, esse papel.

Entre os artigos 7º e 10, o decreto trata dos aspectos relativos à implementação do programa. De forma geral, estabelece que a adesão ao PNAUP será voluntária por parte dos entes federados, prevendo diferentes formas de execução das ações, como contratos, convênios, acordos e outros instrumentos (art. 7º). Também determina que a instituição de programas e normas por estados e municípios receberá apoio do PNAUP, com prioridade para os entes já integrados ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, além de grupos em situação de vulnerabilidade e regiões periféricas (art. 8º). O art. 9º destaca a necessidade de uma implementação que considere as especificidades locais e as vocações agrícolas de cada região, enquanto o art. 10 estabelece as competências em âmbito federal, delimitando os deveres de cada um dos quatro ministérios envolvidos.

Jesus (2023) apresenta uma crítica ao art. 9º, apontando a ausência de previsão expressa quanto ao respeito aos modos de produção locais, sobretudo no que se refere a grupos historicamente vulnerabilizados, como comunidades indígenas e quilombolas, para quem a soberania alimentar é um elemento central de resistência e preservação cultural. Nesse ponto, cabe concordar. Ainda que o decreto contemple, em diversos trechos, a valorização da cultura local e o apoio a grupos socialmente marginalizados, seria pertinente que esse artigo trouxesse um detalhamento mais explícito sobre a proteção e o fortalecimento dessas culturas, que há séculos enfrentam tentativas de apagamento histórico.

O art. 11 faz referência expressa ao documento “Agendas Municipais de Agricultura Urbana e Periurbana: um guia para inserir a agricultura nos processos de planejamento urbano”, já mencionado no tópico anterior, sugerindo-o como ferramenta de apoio para orientar a prática em nível local. O art. 12, por sua vez, trata da dotação orçamentária.

Entre os arts. 13 e 16, o decreto dispõe sobre a criação de um Grupo de Trabalho responsável por apoiar o planejamento, a implementação, a execução, o monitoramento e a avaliação do PNAUP. O art. 14 apresenta suas competências, o art. 15 define a composição e o art. 16 disciplina os encontros e os processos de deliberação. Já o art. 17 estabelece que a

Secretaria Executiva do Grupo de Trabalho ficará a cargo do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. O art. 18 prevê o caráter não remunerado da atividade para os integrantes, enquanto o art. 19, de natureza meramente protocolar, dispõe sobre a vigência do decreto, fixando seu início na data de publicação, 13 de setembro de 2023.

A composição do Grupo de Trabalho, prevista no art. 15, expressa o caráter interdisciplinar que o programa busca atribuir à agricultura urbana, reunindo representantes de cada um dos quatro ministérios envolvidos em sua formulação, além do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:

Art. 15. O Grupo de Trabalho é composto por representantes dos seguintes órgãos:  
I - um do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;  
II - um do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar;  
III - um do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;  
IV - um do Ministério do Trabalho e Emprego; e  
V - um do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil, 2023c).

Embora seja positivo que representantes de diferentes setores do governo participem das deliberações, o decreto não faz qualquer menção à presença da sociedade civil no grupo. Não está claro, portanto, se haverá abertura para a participação de representantes externos ao governo. Caso a composição se restrinja apenas a representantes estatais, trata-se de uma falha grave, pois contradiz os princípios reiterados ao longo do texto — em especial o respeito às culturas locais, a valorização da participação popular e a integração de grupos socialmente vulnerabilizados.

Esse ponto cego compromete a leitura do PNAUP como instrumento de luta pelo direito à cidade, já que é impossível concebê-lo sem a efetiva participação popular e sem mecanismos democráticos de tomada de decisão. Criar um grupo de trabalho que delibere sobre o programa sem a presença da sociedade civil é contraditório em relação ao próprio art. 4º, III, que consagra a participação social como princípio orientador. Nesse formato, as decisões continuam a ser verticais, emanando do Estado para os beneficiários da política, e não construídas de forma conjunta.

Espera-se, no entanto, que com o tempo e o início das atividades, o grupo se revele mais democrático e abra espaço real para a participação social. Como o programa ainda se encontra em fase inicial, não é possível afirmar, por ora, como esse artigo tem se materializado na prática.

Uma crítica final ao Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana diz respeito ao formato adotado para sua edição: o decreto autônomo. Em uma breve explicação jurídica, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 84, instituiu a figura do decreto regulamentar,

permitindo que o Chefe do Executivo — o Presidente da República — utilizasse esse instrumento para garantir a fiel execução das leis e organizar o funcionamento da administração federal. Com a Emenda Constitucional nº 23 de 2021, o Congresso Nacional acrescentou duas alíneas ao inciso VI desse artigo, surgindo, então, a possibilidade do decreto autônomo, pelo qual o presidente pode dispor sobre:

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; Da Organização dos Poderes
- b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Brasil, 1988).

O decreto autônomo, portanto, não possui força criadora plena. A doutrina majoritária entende que ele não é capaz de inovar no ordenamento jurídico, cujo rol de normas está limitado ao previsto no art. 59 da Constituição<sup>47</sup> (Jesus, 2023). Assim, embora a edição do Decreto nº 11.700/2023 tenha a vantagem de conferir celeridade e integração imediata ao sistema legal brasileiro, ele carrega o ônus de ser vulnerável às mudanças políticas e à vontade do governante de plantão.

Como lembra Jesus (2023):

A opção pelos decretos autônomos, apesar de conferir velocidade e imediatividade no ingresso do sistema legal brasileiro, também colocam matérias sensíveis ao cesto de alvedrio dos novos governos, quando do momento da alternância de poder, ora comum ao sistema republicano. O próprio SISAN foi sacrificado por seis anos, em razão do golpe de 2016 que instalou uma gestão de ordem ultraliberal, seguido por um governo de viés fascista empresarial, o CONSEA foi extinto e as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional foram postas ao esquecimento, tendo a última ocorrido em 2015, com a retomada apenas em 2023 (Jesus, 2023).

Diante disso, ainda que o Decreto nº 11.700/2023 represente um avanço expressivo no processo de institucionalização da agricultura urbana no Brasil, ele não pode ser considerado suficiente ou perfeito. Não suficiente, porque, enquanto mero decreto, não assegura permanência nem obrigatoriedade para governos futuros, tratando-se “apenas” de uma forma de reorganizar a administração federal. Imperfeito, porque, como demonstrado nas críticas desenvolvidas ao longo deste tópico, carrega incongruências que dificultam sua leitura como um instrumento garantidor pleno do direito à cidade e do direito humano à alimentação adequada.

---

<sup>47</sup> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I–emendas à Constituição; II–leis complementares; III–leis ordinárias; IV–leis delegadas; V–medidas provisórias; VI–decretos legislativos; VII–resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Isso não significa, contudo, minimizar a importância do decreto ou ignorar o contexto em que foi editado. Em um cenário de reconstrução após os retrocessos da gestão Bolsonaro, marcada por desmonte socioambiental e desarticulação das políticas de segurança alimentar, o Decreto nº 11.700/2023 representa, sim, uma conquista significativa, tanto formal quanto material. As críticas aqui apresentadas têm o objetivo de evidenciar que há espaço para aprimoramentos, de modo que o programa se consolide como um verdadeiro instrumento de construção de cidades mais justas, sob os pontos de vista social e ambiental.

Nesse sentido, o histórico das políticas de agricultura urbana no Brasil, embora tenha avançado nos últimos 20 anos, ainda precisa percorrer um longo caminho para atingir a universalidade que caracteriza os direitos humanos. Isso não implica depositar todas as expectativas apenas na agroecologia urbana, já que essa prática também enfrenta limitações e desafios, mas reconhecer que a transformação dos sistemas alimentares passa necessariamente por ampliar sua centralidade nas políticas públicas. Para tanto, são indispensáveis prioridade orçamentária, investimentos em corpo técnico qualificado e, sobretudo, a escuta ativa dos agricultores urbanos e do que vem sendo produzido na academia.

No próximo tópico, serão apresentados estudos empíricos que ilustram os benefícios já percebidos na prática. Essa análise contribui não apenas para avaliar a implementação das políticas públicas mencionadas neste capítulo, mas também para indicar caminhos de aperfeiçoamento a partir da realidade concreta vivida pelos agricultores urbanos.

### 6.3 A agroecologia urbana por quem faz: uma breve dose de empiria

Nos tópicos anteriores, construiu-se um conceito de agricultura urbana a partir da teoria e da observação de políticas públicas que contribuíram para consolidar essa prática como uma estratégia reconhecida pelo Estado no combate à fome e na construção de cidades mais justas. Neste último subcapítulo, a agricultura urbana será analisada qualitativamente sob a lente da prática, dos resultados de pesquisas empíricas e das falas dos próprios agricultores. Essa soma de perspectivas permitirá compreender, ao final, qual é o diálogo proposto pela agricultura urbana entre o direito à cidade e o direito humano à alimentação.

Em um breve recorte sobre o processo de urbanização brasileiro, observa-se que ele se intensificou a partir da segunda metade do século XX, quando o capitalismo industrial se fortaleceu, dinamizando a economia por meio da concentração em grandes metrópoles. Esse movimento foi também consequência de uma política territorial concentradora e integradora promovida pelos governos militares, que se estendeu para além das cidades, alcançando espaços

rurais e regionais, impondo a lógica urbano-industrial ao espaço social contemporâneo (Monte-Mór, 2006).

Nesse contexto, a cidade passou a ser compreendida de maneira reducionista, como centro produtor formado por governos, fábricas e mercados, enquanto ao campo foi atribuída a função de espaço de produção de alimentos e de preservação da natureza. Essa separação acarretou uma mudança paradigmática, marcada pela ruptura de vínculos comunitários, pela dissolução de terras comunais e pela desestruturação de instituições agrícolas tradicionais, em favor da defesa da propriedade privada e do mercado livre, regulado pela oferta e pela demanda (Torquato Luiz *et al.*, 2021).

Com o avanço da industrialização, uma grande massa de trabalhadores foi atraída para os centros urbanos, desencadeando um processo de transformação socioespacial no qual camponeses, desenraizados do meio rural, foram marginalizados nas cidades, passando a compor o exército industrial de reserva (Singer, 1985<sup>48</sup>, *apud* Torquato Luiz *et al.*, 2021). O crescimento urbano no Brasil não esteve ligado apenas à industrialização, mas também à expansão do setor de serviços, que impulsionou um processo de acumulação tipicamente urbano.

Nesse espaço urbano consolidou-se uma nova forma de exploração dos trabalhadores: com o crescimento do trabalho informal, reduziu-se o custo de reprodução da força de trabalho, levando os próprios trabalhadores a buscarem, às suas custas, novas estratégias de sobrevivência. Ao mesmo tempo, assumiam o papel de consumidores, tanto da indústria quanto dos serviços que se estruturavam à sua margem (Torquato Luiz *et al.*, 2021).

Como explicam os autores:

O aumento da demanda urbana por produtos, incluindo os alimentos, deu ao Capital a oportunidade de penetrar no campo brasileiro por meio da produção agrícola em maior escala. Em contrapartida, permitiu a maior especialização dos espaços, com funções econômicas bastante demarcadas. Esses processos históricos circunscritos no espaço urbano aprofundaram a dicotomia campo-cidade/ rural-urbano, fragmentando as relações entre sociedade e natureza na medida em que atestava uma visão fraturada da vida e dos espaços (Torquato Luiz *et al.*, 2021).

Contudo, esses mesmos sujeitos marginalizados também produzem espaço na cidade, mostrando que esse processo não é monopólio dos detentores dos meios de produção nem do Estado. Nesse contexto, destacam-se os movimentos de luta por moradia, as favelas, as ocupações, os assentamentos e tantas outras formas de resistência cotidiana e de produção do

---

<sup>48</sup> SINGER, P. Economia Política da urbanização. São Paulo: Brasiliense, 1985.

espaço. A prática da agricultura urbana nesses territórios cumpre um papel determinante sobre a cidade e suas paisagens: no lugar de terrenos baldios, surgem hortas comunitárias, e desse processo coletivo emergem diálogos fundamentais, como o direito à alimentação adequada e o direito à cidade – envolvendo debates sobre o que é a cidade e como se deseja construí-la (Torquato Luiz *et al.*, 2021).

Além disso, florescem oportunidades para a valorização de saberes ancestrais, culinárias populares, plantas medicinais e sementes crioulas, bem como para a criação de espaços de convivência social que rompem com a lógica hegemônica de produção do espaço. A agricultura urbana, sobretudo a de base agroecológica, permite que a experiência urbana seja atravessada por novas formas de vida em sociedade, em oposição àquelas impostas pelo modo capitalista de produção.

Assim,

Se, por um lado, o modo capitalista de produção provocou o inchaço das cidades e o esvaziamento do campo, rompendo a relação metabólica existente entre seres humanos e a natureza (Foster, 2012<sup>49</sup>), gerando desequilíbrios e excessos de desperdício no ambiente, por outro, as práticas dos sujeitos que realizam a AU nos apontam para a construção de espaços que valorizam a reprodução da vida em todas as suas manifestações, reconectando a sociedade urbana com a natureza. (Torquato Luiz *et al.*, 2021).

Nessa perspectiva, entendendo o direito à cidade como algo cujo sentido transcende o aspecto legal e não se reduz à formulação de políticas públicas, sua realização aparece como um exercício ativo de apropriação e transformação das cidades. A agricultura urbana se coloca, assim, como ferramenta desse processo, tanto no sentido revolucionário proposto por Lefebvre quanto nos significados contemporâneos, em que a luta por equipamentos públicos que tornem a vida urbana mais digna também é reconhecida como parte do direito à cidade.

Em relação ao direito humano à alimentação adequada, a conexão com a agricultura urbana é ainda mais direta. Tratando-se de um direito que impõe ao Estado e à sociedade a obrigação de respeitar, proteger e promover a segurança e a soberania alimentar e nutricional, a agricultura urbana cumpre papel estratégico. Por meio da produção agroecológica em centros urbanos, desde que bem orientada e financiada pelo Estado, é possível garantir alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, com práticas que promovam a saúde integral e respeitem a diversidade cultural, ao mesmo tempo em que se mostram ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

---

<sup>49</sup> FOSTER, J. B. A Ecologia da Economia Política marxista. *Lutas Sociais*, n. 28, p. 87-104, 2012.

Na prática, essas percepções são confirmadas por um estudo conduzido por Lovo *et al.* (2012) em Belo Horizonte, que analisou a realidade de três hortas urbanas apoiadas pelo governo local. O estudo apontou uma melhora significativa na qualidade alimentar daqueles envolvidos, em algum nível, com a produção. Na linha de base, 50% dos agricultores consumiam apenas quatro variedades de verduras e legumes ao menos uma vez por semana; ao final da pesquisa, esse número aumentou para 17 variedades. Outros benefícios destacados foram o potencial de comercialização a preços acessíveis para a vizinhança e a possibilidade de atendimento ao mercado institucional.

Outro estudo que evidencia o potencial da agricultura urbana em criar essas conexões é o de Castelo Branco e Alcântara (2011), que, por meio da análise da literatura científica brasileira publicada entre 1996 e 2009, sintetizaram benefícios e desafios da prática no país. Os benefícios foram organizados em três categorias — privados, sociais e ambientais — e resultaram em ganhos como aumento da renda (seja pela comercialização, seja pela economia no consumo), garantia de segurança alimentar, melhoria da paisagem, reciclagem, participação popular, capacitação para a autogestão, entre outros, reforçando a relação da agricultura urbana com o direito humano à alimentação e o direito à cidade (Tabela 2).

**Tabela 2** – Benefícios da Agricultura Urbana

<b>Benefícios</b>	<b>Nº de trabalhos</b>
<b>Benefícios privados</b>	
Renda direta (comercialização)	67
Renda indireta (autoconsumo)	49
Garantia de segurança alimentar	26
Melhoria de hábitos alimentares/alimentação	27
Emprego	8
Capacitação dos beneficiários	6
Melhoria da autoestima	5
Melhoria da nutrição familiar	6
<b>Benefícios sociais</b>	
Incremento de vínculos afetivos e solidários entre participantes e comunidades e melhoria da organização da comunidade	16
Capacitação para a autogestão (ênfase em Economia Solidária)	7

Alimentos frescos e de qualidade	6
Contribuição para a merenda escolar	5
Valorização do papel da mulher	5
Contribuição para o fornecimento de alimentos frescos e sem agrotóxicos	4
Intercâmbio de experiências com outros grupos	3
Redução da marginalização social	3
Redução da criminalidade infantil	2
Participação na recuperação de dependentes químicos	2
Redução da incidência de doenças	2
Apoio comunitário na prevenção e recuperação de usuários de drogas	2
Benefícios indiretos decorrentes da participação de crianças na produção agrícola	2
Incentivo ao mercado local	1
<b>Benefícios ambientais</b>	
Melhoria da paisagem urbana	11
Alimentos sem resíduos de agrotóxicos	7
Redução de resíduos agroindustriais urbanos com redução do lixo urbano	5
Educação ambiental	5
Preservação e recuperação de água	3
Valorização do espaço urbano ocioso (ex.: em hortas em pequenos espaços)	3
Diversificação da fauna derivada do desenvolvimento de cultivos consorciados	2
Conservação do solo	1
Recuperação de áreas degradadas	1
Redução das emissões de CO <sub>2</sub> , redução de distâncias percorridas pelos alimentos	1

**Fonte:** Dados de Castelo Branco, M.; Alcântara, F., 2011.

Em uma perspectiva mais empírica, destaca-se o trabalho de Almeida (2004), intitulado *Agricultura urbana e segurança alimentar em Belo Horizonte: cultivando uma cidade sustentável*. A autora apresenta relatos de famílias envolvidas na produção agrícola urbana no município, enfatizando os potenciais de conexão entre a prática e a garantia de direitos. Em Belo Horizonte, explica Almeida (2004), muitos moradores de comunidades urbanas e periurbanas de baixa renda são oriundos da zona rural do interior do estado, e a relação com a terra nas cidades funciona como um resgate de aprendizados herdados de pais e avós, incluindo

o cultivo de alimentos, o uso de plantas medicinais e de espécies não convencionais. Assim, a experiência urbana é ao mesmo tempo um processo de reconstrução e transformação da própria cidade.

Como expressam alguns relatos:

A gente planta assim é porque gosta. O negócio das plantas é muito gostoso, precisamos ter amor. Não plantamos só pra nós (D. Geralda, moradora do Capitão Eduardo).

Ao mudar os alimentos que nós consumimos em casa, melhoramos a resistência do nosso filho. Ele tinha um ano e um mês quando teve a última crise. Hoje ele tem nove anos e nunca mais teve bronquite (Aparecida, moradora do Alto Vera Cruz).

Os maridos trabalhavam mais nos seus quintais. Agora estão começando a se interessar pelas atividades fora dos quintais, como oficinas e mutirões (Luzia e Marlete, educadoras comunitárias).

Planto a mamona só mesmo para adubar a terra. Depois que plantei a mamona, a taioba ficou mais bonita (Almeida, 2004).

Esses relatos mostram que a agricultura urbana, para além dos benefícios objetivos, também gera impactos subjetivos: amplia o poder de decisão, fortalece a integração comunitária, valoriza saberes tradicionais, promove trocas de experiências e técnicas. Nesse sentido, a prática reforça o potencial da agricultura urbana de articular temas como justiça socioespacial, racismo ambiental e cidadania, apresentando-se como uma resposta sociopolítica e uma importante estratégia de conexão entre o direito humano à alimentação adequada e o direito à cidade. Ao mesmo tempo em que possibilita a produção de alimentos, renova a experiência urbana e abre espaço para que aqueles que vivem a cidade participem de sua conformação.

Durante o desenvolvimento deste trabalho, foram realizadas entrevistas exploratórias com o objetivo de compreender a percepção de agricultores urbanos em duas favelas de Belo Horizonte<sup>50</sup> sobre a prática e sobre o suporte do poder público em relação às ações desenvolvidas. A percepção geral é de que a agricultura agroecológica “promove uma transformação no entorno” e permite que a comunidade participe das atividades, tenha acesso a alimentos e plantas medicinais e mantenha contato direto com a natureza.

Na Vila Acaba Mundo, o foco principal é a construção de uma agrofloresta urbana. Em visita ao local, observou-se que, além da agrofloresta, está sendo erguido um centro educacional

---

50 Foram entrevistados informalmente quatro agricultores agroecológicos cujo trabalho está no Morro do Papagaio e na Vila Acaba Mundo, ambas as comunidades estão na Zona Sul de Belo Horizonte. As conversas não seguiram nenhum critério metodológico específico, apenas o desejo de explorar a prática e estar em contato com as produções para além das referências teóricas. As perguntas foram focadas nas experiências vividas e na forma como eles viam a agricultura dentro da comunidade. Algumas delas ligadas ao suporte do município nas atividades. A partir das anotações e transcrição das conversas, são relatadas aqui algumas das observações.

com o apoio de universidades da capital mineira. O objetivo, segundo os agricultores, é *“subir a construção e a natureza junto, pra dar alma pra casa. A alma da casa são as plantas, a hortinha, o pomar. É o que dá vida pra uma casa”*. Nesse caso, a segurança alimentar aparece como um aspecto secundário, já que os frutos da agrofloresta ainda levarão alguns anos para produzir. O propósito central é criar um espaço de convivência comunitária e *“fazer que os meninos de hoje usem a natureza para comer, mas pra se divertir também”*, além de valorizar os saberes dos mais velhos, especialmente por meio do cultivo de ervas medicinais.

No espaço foram identificadas espécies como feijão-andu, jurubeba, araruta, goiaba, café, ingá, assa-peixe, peixinho-da-horta, abacate, banana, ameixa, jatobá e outras plantas de uso alimentar e medicinal. Além disso, o crescimento da agrofloresta tem contribuído para recompor a mata ciliar e revitalizar uma nascente que havia secado em decorrência das atividades de uma pedreira situada atrás do terreno comunitário: *“ainda não dá para comer, mas vai dar. Por enquanto quem tá usufruindo mesmo são os pássaros, os animais, porque na agrofloresta a gente não pensa só em nós, a gente pensa em trazer os animais e ajudar a comunidade a cuidar da Serra do Curral”*.

A construção do centro de educação ambiental no coração da agrofloresta urbana busca criar um espaço de convivência e coesão social, pois, como explica Laerte Pereira, agricultor e líder comunitário, *“não é só o benefício do alimento, você tem a terra, a sombra, o lugar pra fazer confraternização, os animais que a gente precisa pra trazer alegria para nossa vida. A natureza traz o alimento completo, pro corpo, pra alma e pro espírito. Ela não é só encher a barriga”*.

Nesse contexto, os saberes tradicionais também são extremamente valorizados:

O povo quando veio pra cá, pelo que eles me contam, quando ficava doente, não corria para Araújo, corria pra Serra, pra buscar na Serra, a Serra era a farmácia do povo. A gente tá perdendo o contato e a sensibilidade de mostrar o quanto nós estamos em espaço de valor. Aqui vem quati, vem jacu, isso traz alegria pro povo antigo. Quando os animais começam a voltar, eles têm alegria, isso faz com que as relações de amizade traz de volta (Laerte Pereira, Vila do Acaba Mundo).

E ainda:

Você sabe por que as crianças de antigamente tinham os dentes todos branquinhos? Porque chupava cana. Todo mundo tinha uma caninha caiana no fundo do quintal, os meninos sentava na calçada e ficava chupando cana o dia inteirinho, tinha os dente branquinho, não ficava carne... era uma limpeza. Hoje a gente tem um milhão de outras maneiras, mas as outras maneiras podem falhar e você tem uma natural pra que possa usufruir (Laerte Pereira, Vila do Acaba Mundo).

Em relação aos desafios apontados, o acesso à água aparece como um dos mais relevantes. A exploração da pedreira situada ao fundo da comunidade, somada à exploração da Serra do Curral, reduziu significativamente os níveis do lençol freático. Com isso, o abastecimento passou a depender do bombeamento de um antigo reservatório que pertencia à pedreira, já que a água não flui mais de forma natural. Esse rebaixamento dos aquíferos fez secar, inclusive, uma cachoeira que antes existia no local.

A exploração da Serra é outro desafio:

Quando a gente fala de resgatar a Serra do Curral a gente fala de pegar de volta o nosso, a gente não quer nada dos outros, mas o que sempre foi nosso, ter de volta esse campo, fazer com que os meninos se divirtam. É um remédio sair, ter espaço *pra* brincar, tomar uma água ali na nascente. Coisas simples e coisas possíveis *pra* qualquer um. É isso que faz com que o ser humano se sinta livre, é isso que a natureza traz pra gente (Laerte Pereira, Vila do Acaba Mundo).

Em relação ao suporte financeiro e político, embora a iniciativa esteja registrada como uma Unidade de Produção Coletiva<sup>51</sup> do município de Belo Horizonte, o produtor afirma que, desde a pandemia, não houve mais recebimento de apoio direto. Ainda assim, uma das voluntárias do projeto participa da formação Trilha da Agroecologia, desenvolvida pela prefeitura. Atualmente, são as universidades, especialmente a UFMG, a UniBH e a UNA, que assumem o suporte técnico e financeiro da iniciativa, incluindo a construção do centro comunitário e a elaboração da documentação necessária para sua formalização, em um processo marcado pela construção colaborativa. O sonho dos líderes comunitários é que a agrofloresta se torne um centro de interação social e crie na juventude o desejo de estar em contato com a terra, com o que consome e possa ser educada para a transformação ambiental:

Vamos colocar os livros aqui pra que fique bem bonito acessível e o menino falar que quer fazer isso, quer ficar aqui e saber o que tá comendo. Se a gente prestar atenção, a gente senta numa mesa, eu posso falar porque eu tenho seis netos, come um monte de coisa e não sabe nem o que tá comendo, *cê* simplesmente sentou, matou a fome e foi embora. *Cê* tem que saber o que *cê* tá comendo, a alimentação além de servir pra gente ficar junto, juntar a família, juntar os amigos, tudo é uma confraternização, mas *cê* tem que saber de onde vem tudo isso (Laerte Pereira, Vila do Acaba Mundo).

---

<sup>51</sup> Unidades Produtivas são espaços de cultivo que têm o objetivo de promover a produção de alimentos saudáveis, a geração de renda e o desenvolvimento local sustentável, contribuindo para a segurança alimentar e nutricional da população e para potencializar a coletividade nas comunidades. Estes espaços podem ser constituídos por diversos tipos de cultivos, chamados de Sistemas Agroecológicos, tais como: hortaliças, frutíferas, sistemas agroflorestais, plantas medicinais, aromáticas, condimentares, PANCS, flores, compostagem, criação de animais, entre outros (Prefeitura de Belo Horizonte, 2019). A listagem das unidades presentes no município podem ser encontradas [aqui](#).

**Figura 6** - Projeto Culturas Socioambientais da Vila Acaba Mundo demonstrando a agrofloresta que está sendo construída e o centro educacional no interior



Fonte: Acervo pessoal da autora, 2023.

No Morro do Papagaio, a conversa ocorreu com três agricultoras: Raquel, Luzinete e Geni. A produção de alimentos no local acontece desde 2015, quando algumas pessoas decidiram manejar um lote vago na região:

Primeiro, eu passava aqui o povo não capinava, nem nada, plantando as coisas no meio do mato. Passando um dia, conversei com a dona Lia, gerente daqui, e ela falou que *tava* precisando de gente na horta. Aí eu comecei, vim com a Eva, que também mora na roça, ela tem um sitiozinho lá, a parte que a gente limpava, a gente plantava, aí foi saindo couve, mostarda, jiló, a gente já comeu muito tomate aqui, taioba... e começou assim, aí veio outras pessoas e agora tá aí (Luzinete, Morro do Papagaio).

No início houve grande engajamento, mas, com o tempo, os esforços diminuíram e hoje restam apenas sete pessoas envolvidas na horta, que acabou se dividindo em dois espaços: um manejado por Raquel e Luzinete, desde 2017, e outro por Dona Geni. No primeiro, há cultivos de morango, maracujá, capuchinha, alface, rúcula, chuchu, gengibre, banana, hortelã, manjeriço roxo, poejo, boldo-chileno, babosa, arruda, merthiolate, pitaya, cará-sapo e diversas outras plantas medicinais, frutas e verduras. As espécies se misturam a plantas ornamentais, criando um espaço de múltiplas funcionalidades e de forte integração das participantes com a terra.

A percepção da prática como promotora de saúde foi determinante para o envolvimento de Raquel:

Quando eu vim pra cá, foi uma feliz coincidência, eu *tava* subindo, precisando de folhas de ora-pro-nobis para minha sobrinha que tinha ganhado neném e *tava* muito fraca. Eu subi, vi as folhinhas ali e pedi. Eu vi que *tava* sem cadeado no portão e pedi pra entrar pra ver, aí minha vida aqui começou (Raquel, Morro do Papagaio).

Diante da diversidade da produção, perguntou-se se os hábitos alimentares haviam mudado. A resposta foi imediata: “*Nossa, 100%! Hoje mesmo já vim aqui e busquei alface, busquei rúcula, busquei chuchu*”. Não se sabe exatamente quantas pessoas são impactadas pela horta, mas todas que pedem algo recebem:

As vezes a gente tá aqui de manhã trabalhando e chega um e pede uma salsinha, leva uma salsinha, uma cebolinha... a gente dá aquilo que eles pedem. Aí ‘quanto que é?’ e eu falo ‘depois você vem aqui e me traz uma semente’, mas ninguém traz não (risos). Tem uma que sempre passa aqui e pede e fala: “não esqueci da sua semente não, viu?!” e eu respondo ela: ‘mas eu preciso dessa semente é aqui...’ (risos) eu falo mesmo... na hora de vir pedir eles vêm (Luzinete, Morro do Papagaio).

Embora haja doação dentro da comunidade, a comercialização não acontece: “*para vender o povo não dá valor*”. Sobre o mercado institucional, as agricultoras reconhecem que, apesar de existirem programas municipais de compra da agricultura urbana, a estrutura atual não permite produção suficiente para atender a esse mercado. Ainda assim, elas acreditam que, com a implementação das técnicas aprendidas nos cursos de formação do poder público, o

potencial econômico e a capacidade produtiva possam aumentar: com “*os canteiros organizadinhos*”, dizem, a venda passa a ser uma possibilidade.

Outro desafio é a mão de obra: a produção em escala depende de suporte técnico, materiais adequados e mais pessoas envolvidas:

A gente não consegue fazer tudo. Tem coisas que eu *tô* aprendendo (no Promotores da Agroecologia) e já quero implantar aqui. Tem muita coisa que a gente *tá* começando a organizar. Tem muita coisa aqui que *tá* sendo feito errado (fora da lógica agroecológica). A Luzinete já orientou, ela é da roça e lá ela aprendeu tudo. Ela fala ‘Raquel, faz isso, isso e isso’ e eu digo: ‘acredita que é isso que eles tão falando lá?’ (Raquel, Morro do Papagaio).

Outro objetivo é a criação de uma composteira, pois “até o biofertilizante da composteira dá pra vender e é caro, tem seu valor... uma garrafa de um litro custa 15 reais, como a prefeitura não ajuda financeiramente, é uma forma de fazer uma renda para reverter para a própria horta”, afirmam as agricultoras.

Apesar de reconhecerem o potencial econômico, deixam claro que o maior motivo de engajamento é a produção de alimentos em si. Elas gostam do que fazem e veem a prática como uma forma de se reconectar à terra, como no caso de Luzinete, que veio do interior, ou de criar uma conexão nova, como acontece com Raquel, cuja relação com a agricultura começou justamente na horta.

Em relação ao suporte da Prefeitura e às políticas de promoção da agroecologia urbana, as produtoras relataram que existe um formulário simples pelo qual é possível solicitar mudas de hortaliças, ervas medicinais e verduras, além de insumos como micronutrientes, esterco e kits de ferramentas para cada horta. Após o envio do pedido, a prefeitura costuma entregar os materiais em cerca de duas semanas. Há também outro nível de suporte: o educacional, por meio das formações disponibilizadas, e o técnico, com o acompanhamento de profissionais da área. Além disso, o governo local promove a interação entre diferentes unidades produtivas da cidade e organiza mutirões de plantio com participação das comunidades.

**Figura 7** - Experiências na horta “de baixo” do Morro do Papagaio, aos cuidados de Raquel e Luzinete



**Fonte:** Acervo pessoal da autora, 2024.

A segunda parte da horta é cuidada por Dona Geni e “Deus”, como ela mesma costuma dizer. *“A minha irmã que inventou esse trem de mexer com esse trem de horta. Eu era lá na horta de baixo, mas depois começou a dar umas briga lá e eu vim aqui pra cima.”* A área é

menor, mas, mesmo em um espaço limitado, ela cultiva “pé” de uva, abóbora moranga, seriguela, amora, maracujá doce e azedo, goiaba, beterraba, cajá-manga, cereja, figo, tomate, manjeriço, alfavaca, moringa e uma variedade de plantas medicinais que, segundo a agricultora, servem “*desde diabetes até dor na canela*”. Todos são mostrados com muito carinho por ela, que se divide entre a horta e o trabalho em uma “casa de família” em um condomínio próximo. Como conta, “*as muda tudo vieram secando*” e, graças ao seu cuidado, ganharam vida no meio do Morro do Papagaio desde 2015..

Quanto à destinação dos alimentos, toda a produção é distribuída gratuitamente para a comunidade. Dona Geni afirma: “*não como nada daqui, só a abóbora. Aqui passa gato, cachorro, tem xixi de bicho... eu fico com nojo*”. A fala revela o desafio de garantir, no espaço urbano, condições sanitárias adequadas para a produção. Apesar de não consumir os alimentos, ela não sabe dizer quantas pessoas ajuda – mas sabe que nada sobra. A distribuição melhora a qualidade alimentar da vizinhança e funciona em um sistema de trocas: alguns retornam com mudas de banana e outros cultivos trazidos das “roças” de origem. Ao ser perguntada por que produz tanto alimento mesmo sem consumir, a resposta foi direta: “*porque eu gosto!*”.

Ouvir sobre a prática a partir da experiência de quem a realiza diariamente é uma forma potente de compreender, com mais nitidez, como toda a teoria se materializa no cotidiano. Não houve uma metodologia formal ou completamente estruturada para conduzir essas conversas. O que se buscou foi compreender a prática sob uma perspectiva não acadêmica e abrir espaço para que os produtores expressassem, com suas próprias palavras, o que a agroecologia urbana representa para eles. Os resultados foram sistematizados nos parágrafos anteriores, mas a essência dessas conversas pode ser traduzida como inspiração – por mostrar o direito à cidade sendo exercido concretamente, nos gestos, nos vínculos e nos modos de produzir vida no território.

**Figura 8** - Experiências na horta “de cima” do Morro do Papagaio, aos cuidados de Dona Geni



**Fonte:** Acervo pessoal da autora (2024).

Seja em um espaço abandonado próximo a uma pedreira desativada ou em um lote vago no coração de uma favela, as práticas agroecológicas nas cidades – mesmo diante de desafios econômicos, técnicos e operacionais – resistem à imposição de uma lógica urbana pautada pelo valor de troca. Elas promovem uma nova forma de se relacionar com a cidade, muitas vezes de maneira não intencional, movida por um interesse genuíno de ressignificar a própria existência. A troca de mudas, a doação de sementes e da própria produção, os mutirões, as rodas de conversa: todas essas atividades anunciam um modo distinto de se estar no mundo e de se construir coletividade, ancorado na cooperação, na amizade, na interação social e no desejo compartilhado de um lugar melhor para viver.

Nesse sentido, é interessante perceber como a agroecologia urbana consegue reunir o direito à cidade e o direito à alimentação com tamanha sutileza. Nenhum dos dois aparece explicitamente nas falas dos agricultores, mas ambos atravessam cada palavra quando eles descrevem os benefícios da prática e os sonhos para o futuro. Quando o Sr. Laerte fala sobre

seu desejo de ver as crianças da vila estudando no centro agroecológico e em contato com a natureza, imaginando um futuro mais idílico para uma comunidade vizinha a um dos metros quadrados mais caros da cidade, o bairro Mangabeiras, ele diz sobre a sua inconformidade em permanecer em uma cidade à qual o direito constitucional a um meio ambiente equilibrado lhe foi negado, e ele precisa, com as próprias mãos (e de tantas outras que o ajudam nesse projeto), reconstruí-la.

Quando Dona Geni se divide entre a horta, que alimenta a comunidade, e seu trabalho como empregada doméstica, apenas porque gosta de plantar, ela fala sobre o desejo de viver a experiência urbana por meio da agricultura. Quando ela não consome o que produz porque não considera o ambiente seguro, aponta para a insuficiência do Estado em garantir espaços urbanos adequados para o cultivo. Quando Raquel e Luzinete fortalecem sua amizade trabalhando lado a lado na horta, ampliando conhecimentos em agroecologia por meio de formações gratuitas ou resgatando saberes da “roça”, elas redefinem o território pela comunhão e por laços sociais que não se estabelecem a partir de benefícios financeiros, mas de ganhos sociais e ambientais.

Essas experiências revelam uma nova forma de relacionamento com a cidade e de exercício do direito a ela. Dialogam também com a segurança alimentar, pela produção e distribuição de alimentos, e com a soberania alimentar, já que são as agricultoras que decidem o que plantar, o que colher e como produzir. Em todos os casos apresentados, a escolha pela agroecologia foi explícita. A escuta ativa dos agricultores é tão importante quanto a elaboração de políticas públicas: quanto mais alinhadas estiverem com o que se dá, literalmente, na terra, maiores as chances de efetivação e de garantia dos direitos humanos envolvidos. Como dito anteriormente, olhar para a prática e escutar o saber não formal exige uma nova forma de lidar com o conhecimento jurídico e científico, e cabe aos pesquisadores e gestores públicos encontrarem o caminho de volta à base.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Debulhar o trigo  
 Recolher cada bago do trigo  
 Forjar no trigo o milagre do pão  
 E se fartar de pão  
 Decepar a cana  
 Recolher a garapa da cana  
 Roubar da cana a doçura do mel  
 Se lambuzar de mel  
 Afagar a terra  
 Conhecer os desejos da terra  
 Cio da terra, propícia estação  
 E fecundar o chão*

(CHICO BUARQUE E MILTON NASCIMENTO, 1976)

*“Terra, filha, me remonta a minha ancestralidade, remonta ao valor que meus antepassados davam a essa cultura. É a forma com que eu fui criado no interior. O meu gosto pela terra se manifesta de uma forma extravagante, de uma forma cultural. É ao manejá-la que sinto que ela tem que ser afagada, acariciada, que ela tem que ser, de uma forma majestosa e milagrosa, cultivada. Nós dependemos dela e isso faz com que eu me sinta prazerosamente ligado a ela, ligado às minhas ancestralidades, à minha cultura, ao meu eu. Me torna diferente. Por isso que o meu o meu relacionamento com ela é tão profundo, por isso que eu sou um apaixonado pela cultura, pelos materiais, pela organização orgânica... por gostar”.*  
 (ANTÔNIO CARLOS FERREIRA DE ASSIS, 2024)

A epígrafe acima é uma citação do meu pai. A escolha da música para concluir esse capítulo também foi uma escolha dele. No processo de finalização deste trabalho, perguntei-me por que esse tema é tão caro para mim. Lembrei-me de papai e quis saber de onde veio tudo isso. Foi dele que herdei o amor pela terra. De mamãe, herdei o senso de justiça social, tão presente ao longo desta dissertação. Foi, portanto, desse amor pela terra, difícil de traduzir em palavras, que este trabalho se iniciou. A a partir dele, surgiu o desejo de encontrar repertório técnico capaz de traduzir o meu sonho por cidades mais justas e verdes. Por isso, pareceu-me justo concluir esta dissertação trazendo uma fala dele, para demonstrar algo que se revelou a mim ao longo de todo o processo de escrita: nada do que o sistema jurídico produz é capaz de dar conta da dimensão do direito à cidade e do que são direitos humanos, especialmente quando observados pela ótica da agroecologia urbana e de todas as suas complexidades.

Essa conclusão foi sendo construída ao longo do percurso, enquanto eu buscava atender ao objetivo geral de “entender se a relação entre o direito humano à alimentação adequada e o direito à cidade pode se dar através da agricultura urbana promovida pelo Programa Nacional de Agricultura Urbana”. A intenção foi fortalecer a relação entre o Direito e a Geografia a partir da leitura de dois elementos que, embora atravessados por perspectivas distintas em cada disciplina, dialogam profundamente: o direito à cidade e o direito humano à alimentação adequada.

A estruturação se deu em três capítulos. No primeiro, abordou-se a alimentação enquanto um direito humano e uma política de Estado. Por se tratar de um trabalho que propõe diálogos entre duas disciplinas diferentes, construiu-se uma base explicativa sobre o que são direitos humanos e sobre como a alimentação adequada alcançou o mais alto patamar na classificação normativa, tornando-se não apenas um direito humano, mas uma garantia constitucional prevista no art. 6º da Carta Magna. O último tópico desse capítulo dedicou-se à denúncia da fome e às previsões garantidoras do DHAA no cenário brasileiro, construindo um retrospecto das políticas públicas voltadas à tutela da alimentação para, a partir dessa conceituação, compreender como o direito à cidade pode se relacionar com essa questão.

No segundo capítulo, “Direito à cidade, uma leitura geográfica dos direitos humanos”, buscou-se apresentar o conceito sob a perspectiva da geografia, onde ele é mais amplamente trabalhado, e, em seguida, demonstrar como o Direito o aborda, para então discutir as críticas dirigidas a uma leitura integradora e os cuidados necessários na forma como ele é interpretado. Um destaque desse capítulo é a capacidade que o Brasil demonstrou de conformar o direito à cidade à sua própria realidade histórica e política, abrindo margem para interpretações mais amplas do que as originalmente propostas. O resultado foi compreender que o direito à cidade, embora nascido em um contexto específico, ganha asas e transcende sua proposição inicial à medida que diversos grupos sociais passam a reivindicá-lo. Assim, torna-se possível tanto abrigar a proposta revolucionária de Lefebvre quanto traduzi-lo à linguagem jurídica, conformando-o a um conjunto de direitos humanos correlatos que marcam a experiência urbana por sua garantia (ou pela ausência dela).

O cuidado na leitura diz respeito à necessidade de reconhecer que o direito à cidade, quando observado pela óptica do Direito, não precisa necessariamente ser reduzido a ela. Ao contrário, o Direito constitui apenas mais uma forma interpretativa que busca identificar elementos capazes de justificar sua proteção e exigibilidade perante o Estado. O ideal, conforme se compreendeu ao longo do texto, é que essas leituras jurídica e geográfica coexistam, conscientes das suas limitações e dispostas a intercambiar saberes, de modo a permitir a realização do direito à cidade em todas as suas dimensões.

Por fim, o terceiro capítulo dedicou-se ao estudo do Programa Nacional de Agricultura Urbana com o objetivo de identificar um elo entre o direito à cidade e o direito humano à alimentação adequada. A partir das conclusões do capítulo anterior, compreendeu-se que essa visão mais ampla do direito à cidade comporta a presença do direito humano à alimentação adequada em seu interior.

Entendeu-se ali que a agricultura nas cidades é uma prática que remonta a muitos séculos, mas que se consolidou como prática urbana a partir dos jardins de loteamento durante a Revolução Industrial. Desde então, especialmente ao longo das duas Guerras Mundiais, a agricultura urbana tornou-se um meio de garantia de vida digna em diferentes contextos, sendo a segurança alimentar apenas um dos benefícios reconhecidos. Contudo, para a realização do direito à cidade, não basta qualquer forma de agricultura urbana. É necessário que ela se sustente em bases agroecológicas, pois é isso que lhe confere caráter revolucionário e permite remodelar o espaço a partir do valor de uso.

Assim, a agricultura urbana de bases agroecológicas passa a ser compreendida como um dos meios possíveis de assegurar alimentos frescos, como parte de uma estratégia de segurança alimentar, mas também de promover a reciclagem de resíduos sólidos urbanos, criar cinturões verdes e fortalecer a resiliência das cidades diante da crise climática. Além disso, ela estimula formas de reprodução social baseadas em valores comunitários, melhora hábitos alimentares, promove a troca de saberes tradicionais, muitas vezes não valorizados em outros contextos, fomenta a coesão social e a construção de um espírito comunitário, favorece a reconexão com a terra e gera uma série de outros benefícios que atravessam as dimensões social, cultural, econômica e ambiental.

A opção metodológica inicial para demonstrar, na prática, como o direito à cidade e o direito humano à alimentação adequada se conectam partiu de uma análise do Decreto nº 11.700/2023, que institui o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana, especialmente em seu artigo 4º, que elenca o direito à cidade e o direito humano à alimentação adequada entre seus princípios. Contudo, à medida que o trabalho avançava, tornou-se claro que a análise teórica não seria suficiente para produzir o elo pretendido, especialmente porque o programa foi criado no final do último ano e, por isso, ainda não existem materiais que discutam sua implementação.

Diante disso, realizou-se um ajuste de rota. Além de aprofundar a compreensão teórica da agroecologia urbana, buscou-se nas empirias próprias e de outras autoras respostas para a pergunta que orienta este trabalho: a agroecologia urbana é capaz de estabelecer uma relação entre o direito à cidade e o direito humano à alimentação adequada?

Tanto a partir da leitura do Programa Nacional de Agricultura Urbana quanto das práticas relatadas, entende-se que a resposta é afirmativa. Pelo Programa Nacional de Agricultura Urbana, ao analisar o texto legal, observa-se que o direito à cidade e o direito humano à alimentação adequada são princípios que orientam a norma. Nesse sentido, todas as repercussões práticas de sua implementação devem se guiar pela garantia e pelo fomento de

ambos os direitos. Contudo, o programa apresenta falhas quando examinado sob a ótica jurídica, especialmente em relação à incongruência entre determinados artigos. O decreto afirma, em uma parte, que a produção deve ser orgânica e agroecológica e, em outra, trata a produção orgânica como alternativa à agroecologia. Sob uma leitura mais cuidadosa, colocar ambas as práticas como alternativas não parece ser o melhor caminho quando se busca uma agricultura urbana que, por definição, fomente o direito à cidade.

A produção orgânica constitui uma prática valiosa do ponto de vista da qualidade alimentar, mas não rompe, por si só, com a lógica capitalista de produção e reprodução do espaço, que é justamente onde o caráter revolucionário proposto por Lefebvre encontra maior respaldo. Toda agricultura agroecológica é orgânica, mas nem toda agricultura orgânica é agroecológica. A abertura que o programa oferece para propostas alternativas de produção, portanto, enfraquece o princípio do direito à cidade quando este é pensado a partir de sua concepção original.

Outro ponto significativo do decreto que institui o programa, talvez o mais delicado, é a previsão de um grupo de trabalho responsável pela sua gestão sem que haja garantia de participação da sociedade civil. O direito à cidade exige governança democrática para se realizar, e a participação popular é pressuposto fundamental. Quando o decreto, formalmente, exclui essa participação no grupo de trabalho que gerenciará o programa, rompe-se com um dos pilares necessários para que o direito à cidade se manifeste. Até a conclusão deste trabalho, o grupo de trabalho ainda não havia sido instituído, o que impede saber, na prática, se esse artigo será observado e de que forma a participação social se dará na execução do programa. A crítica aqui apresentada refere-se, portanto, às escolhas formais do decreto.

Do ponto de vista do direito à alimentação, entende-se que o programa cria condições para sua realização e apresenta um caráter inovador ao propor um conceito de agricultura urbana baseado na economia circular, abarcando desde a produção até a gestão de resíduos orgânicos. Assim, mesmo com as críticas apontadas, reconhece-se que o programa possui enorme potencial para promover, de forma integrada, o direito à cidade e o direito à segurança alimentar. A síntese do decreto demonstra um forte comprometimento com a construção de cidades mais justas e sustentáveis. O tempo e a prática mostrarão se ele será capaz de sustentar essa relação.

Em relação às análises realizadas a partir das experiências dos agricultores, conclui-se que o direito à cidade e o direito humano à alimentação adequada dialogam de forma consistente. As pesquisas apresentadas evidenciam tanto a melhoria da qualidade da alimentação e o fortalecimento da soberania alimentar, em consonância com o direito à

alimentação, quanto a participação popular, a capacitação para autogestão, a educação ambiental, a redução do vandalismo e a melhoria da paisagem. Esses relatos demonstram a capacidade dos produtores de, por meio da agricultura urbana, construírem a si mesmos enquanto constroem a cidade.

Os relatos mostram que, além dos benefícios objetivos, os subjetivos também são fundamentais para que a agricultura urbana fortaleça o diálogo entre os direitos. O sonho de uma comunidade mais sustentável, em que crianças encontrem espaço em meio à natureza quase no centro da cidade, não pode ser traduzido em uma prática objetiva. O desejo de distribuir gratuitamente o alimento, fruto do próprio trabalho, para a comunidade tampouco pode ser mensurado por qualquer métrica. O que une essas experiências é, sobretudo, o desejo de uma experiência urbana melhor para si e para outros.

Isso não significa que não existam desafios na construção desse diálogo. A falta de acesso à terra urbana, o acesso restrito à água, a ausência de conhecimento técnico e o suporte financeiro insuficiente são obstáculos que se impõem à efetivação dessa conexão. Outro desafio marcante da agroecologia urbana é o obscurecimento de sua dimensão econômica. As conversas nas hortas revelaram a constante dependência de agentes externos para o financiamento e a manutenção das práticas, as dificuldades de acesso a mercados institucionais e até mesmo o preconceito da própria comunidade na compra dos produtos.

Todos esses obstáculos fragilizam a prática e, por consequência, a garantia dos direitos aqui considerados. Contudo, o objetivo do trabalho não foi aprofundar essas dinâmicas prejudiciais à agroecologia urbana, embora tenham sido abordadas de forma pontual. A intenção foi construir um raciocínio que permitisse demonstrar se a agroecologia urbana é capaz de estabelecer conexões entre Direito e Geografia a partir das concepções de direito humano à alimentação e de direito à cidade. Nesse sentido, entende-se que o projeto foi bem-sucedido, pois demonstrou que ambos os direitos são faces de uma mesma moeda, ainda que dependam de leituras específicas para serem assim reconhecidos e de políticas públicas para se realizarem.

A segurança e a soberania alimentar, formas mais tangíveis do direito humano à alimentação, são alcançadas na medida em que uma produção agrícola urbana dotada de alguma estruturação é capaz de abastecer com qualidade tanto as famílias produtoras quanto seu entorno. O direito à cidade se materializa quando a gestão sobre a configuração da unidade produtiva, somada à consciência política, social e ambiental adquirida pelo produtor ao longo de seu envolvimento com a agroecologia, demonstra que essa prática é capaz de criar novos ideais de cidade a partir da atuação popular, conforme proposto na concepção original, e assegura outros direitos indispensáveis a uma vida urbana digna, sob o ponto de vista jurídico.

Em relação às políticas públicas, elas são imprescindíveis para que ambos os direitos se realizem, pois é por meio delas que o Estado atua e cria as condições necessárias para que a agricultura urbana se torne uma prática efetiva. Nesse sentido, o Programa Nacional de Agricultura Urbana, com todo o seu histórico de luta, representa um avanço significativo rumo à consolidação desse elo. O próximo passo é a aprovação da Política Nacional de Agricultura Urbana, que já avançou nos últimos meses, mas ainda depende da votação no plenário do Senado e da sanção presidencial.

Por fim, realizar uma leitura do direito à alimentação adequada como uma garantia que dialoga diretamente com o direito à cidade representa um desafio para ambas as disciplinas. Para o Direito, surge o desafio de pensar novas formas de interpretar as práticas sociais, menos hierarquizadas, e de desenvolver instrumentos de tutela mais sensíveis às dinâmicas territoriais. Para a Geografia, o principal desafio é construir um conceito de direito à cidade que dialogue com o saber jurídico, entendendo que este não busca reduzir o escopo do direito à cidade, mas se apresenta como um parceiro na sua realização, ainda que por caminhos distintos.

Considerando essas reflexões, conclui-se que há um benefício mútuo no intercâmbio de conceitos entre Direito e Geografia. A relação entre o direito humano à alimentação adequada e o direito à cidade, mediada pela agricultura urbana, mostra-se um exemplo concreto de sinergia entre as duas áreas. Outros temas, como o direito à habitação, ao transporte e à segurança pública, já são compreendidos como componentes do direito à cidade. Nesse mesmo sentido, o direito humano à alimentação adequada pode ser integrado a essa lista, utilizando a agroecologia urbana como um meio de semear cidades mais justas.

## REFERÊNCIAS

ABBAS, M. Segurança Alimentar e Território em Moçambique: Discursos Políticos e Práticas/ Food. (In) Security and territory in Mozambique: political discourses and practices. **Revista Nera**, [S. l.], n. 38, p. 106–131, 2017. DOI: 10.47946/rnera.v0i38.5297. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/5297>. Acesso em: 1 ago. 2023.

ABERS, Rebecca; ABULQUERQUE, Maria do Carmo; EUZENEIA, Carlos; DOWBOR, Monika; ROMÃO, Wagner; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia. Introdução. In: TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Eds.). **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Editora Unesp, 2022.

ABRANDH. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. **A exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada**. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.opsan.unb.br/biblioteca-abrandh>

ABRANDH. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. **Direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.opsan.unb.br/biblioteca-abrandh>

ABRANDH. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. **O direito humano à alimentação e à nutrição adequadas e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.opsan.unb.br/biblioteca-abrandh>

ACSELRAD, Henri. **O que é Justiça Ambiental?** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Proposta cria a Política Nacional de Agricultura Urbana**. 20 jul. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/465228-PROPOSTA-CRIA-A-POLITICA-NACIONAL-DE-AGRICULTURA-URBANA>. Acesso em: 14 mar. 2024.

AGUIAR, Odaleia Barbosa de; PADRÃO, Susana Moreira. Direito humano à alimentação adequada: fome, desigualdade e pobreza como obstáculos para garantir direitos sociais. **Serviço Social & Sociedade**, p. 121-139, 2022.

ALFONSIN, Betânia. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. In: **Revista Direito e democracia**, vol. 2, n. 2. Canoas: Ed. ULBRA, 2001, p. 309-318.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-23.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; GOLDENFUM, Fernanda Peixoto; ROCHA, Aline; SIUFI, Bruno; CAZANOVA, Giani Camargo; RIBEIRO, Livia; VIVIAN, Mariana; GUIMARÃES, Viviane. As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil direito à cidade. In: **Revista de Direito da Cidade**, vol. 07, n. 01, 2015, p. 71-90. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15200>>. Acesso em: 18 jan.2024.

ALKON, AH.; BLOCK, D.; MOORE, K.; GILLIS, C.; DINUCCIO N.; N. Foodways of the urban poor. **Geoforum** 48: 126–135. (2013).

ALMEIDA, Daniela Adil Oliveira de; BIAZOTI, André Ruoppolo. Agriculturas urbanas: agroecologia para a cidade, na cidade e da cidade! **Cadernos de Agroecologia**, v. 13, n. 1, 2018.

ALMEIDA, Daniela Adil Oliveira de. **Isto e aquilo: agriculturas e produção do espaço na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)**. 2016.

ALONSO FALCÓN, Randy; FUENTES PUEBLA, Thalía; RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, Karina. **Até onde a agricultura urbana avançou nesses 35 anos?** 27 dez. 2022. Disponível em: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2022/12/27/cuanto-ha-avanzado-la-agricultura-urbana-en-estos-35-anos/>. Acesso em: 18 jan.2024.

ALSTON, P. International Law and the Human Right to Food. In: TOMASEVSKI, K. (ed.). **The Right to Food**. Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1984.

ALTIERI, Miguel A.; TOLEDO, Victor Manuel. The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. **Journal of Peasant Studies**, v. 38, n. 3, p. 587-612, 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2011.582947>.

ALVAREZ, Gabriel. **A problemática do direito à cidade: a contradições políticas do direito à cidade no urbano contemporâneo**. 2023. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. doi:10.11606/D.8.2022.tde-22052023-122703. Acesso em: 2024-02-02.

ALVES, José Eustáquio Diniz. Índice de preço de alimentos bate recorde histórico em fevereiro de 2022. **EcoDebate**, 8 abr. 2022. Disponível em: <https://ecodebate.com.br/2022/03/07/indice-de-preco-dos-alimentos-bate-recorde-historico-em-fevereiro-de-2022/>. Acesso em: 14 abr. 2024.

ANA (ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA). **Agroecologia: os desafios econômicos, sociais e ambientais da agricultura familiar**. 14 dez. 2015. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/2015/12/14/agroecologia-os-desafios-economicos-sociais-e-ambientais-da-agricultura-familiar/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

ARANHA, A. 2010. Fome Zero: A Construção de uma Estratégia de Combate à Fome no Brasil. In: ARANHA, A. V. (org). **Fome Zero: Uma história brasileira**. vol. 1.

ARENDRT, Hannah. **Origens do Totalitarismo – Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, Ilma Kruse Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Rev. Bras. Saúde Matern. Infant.**, Recife, 7 (3): 319-326, jul. / set., 2007.

ASSOCIAÇÃO UNIVERSAL PARA O PROGRESSO NEGRO. Declaração de Direitos dos Povos Negros do Mundo. 13 de agosto de 1920. Disponível em: <https://quilombouniapp.wordpress.com/2011/12/05/marcus-garvey-e-a-associacao-universal-do-progresso-negro-unia/>. Acesso em: 01 fev. 2024.

ATKINS, P. J. **Redefining Agricultural Geography as the Geography of Food**. *Area*, vol. 20, no. 3, 1988, pp. 281–83. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/20002629>. Accessed 5 Aug. 2023.

AZEVEDO, Francisco Fransualdo de; PERXACS, Helena; ALIÓ, Maria Àngels. Dimensão social da agricultura urbana e periurbana. **Mercator**, Fortaleza, v. 19, e19005, 2020. ISSN: 1984-2201. <https://doi.org/10.4215/rm2020.e19005>.

BALBIM, Renato (org.). **Geopolítica das Cidades: velhos desafios, novos problemas**. Brasília: IPEA, 2016.

BARCELOS, Janinne; COSTA, Michelli; SOUZA, Marcel Garcia de. **Biblioteca digital de agricultura urbana: guia do bibliotecário**. Brasília, DF: [s.n.], 17 nov. 2020. 100 p. Disponível em: <http://livroaberto.ibict.br/handle/123456789/1090>. Acesso em: 14 mar. 2024. ISBN 978-85-7013-166-9.

BARELLI, Walter. **Projeto de Lei 6.047, DE 2005**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=393031](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=393031)

BATTERSBY J.; MARSHAK M. Growing communities: Integrating the social and economic benefits of urban agriculture in Cape Town. **Urban Forum** 24: 447–461, 2013.

BBC. Olympe de Gouges: **A revolucionária francesa morta na guilhotina por defender direitos de todos**. Publicada em 23 julho 2022 <https://www.bbc.com/portuguese/geral-62210363>. Acesso em 22 de maio de 2023.

BELIK, W. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 19(2): 94-110, 2012.

BETTO, Frei. A fome como questão política. **Estudos Avançados**, v. 17, p. 53-61, 2003. BH vista de Cima. disponível em: <https://transite.fafich.ufmg.br/idh-bairros-de-belo-horizonte/>.

BLOMLEY, Nicholas. From 'what' to 'só what': law and geography in retrospect. In: HOLDER, J. HARRISON, Carolyn. **Law and geography: current legal issues**. V.5. New York: Oxford University Press, 2003

BLOMLEY, Nicholas; BAKAN, Joel. Spacing out: towards a critical geography of law. **Osgoode Hall Law Journal**, v. 30, n. 3, p. 661-690, 1992.

BOAVENTURA, Kárta de Jesus et al. Agroecologia: Conceito, história e contemporaneidade. **Congresso de Ensino, Pesquisa e Extensão da UEG**, 5, 2018, Pirenópolis.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. — 7a reimp.

BOHLE, Hans G.; DOWNING, Thomas E.; WATTS, Michael J. Climate change and social vulnerability: toward a sociology and geography of food insecurity. **Global environmental change**, v. 4, n. 1, p. 37-48, 1994.

BONFIM, João Bosco Bezerra. **As políticas públicas sobre a fome no Brasil**. Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2004.

BOURNE, Joel K., Jr. The Global Food Crisis: The End of Plenty. **National Geographic Magazine**, 2009. Disponível em: <https://www.nationalgeographic.com/magazine/article/cheap-food>. Acesso em: 01 fev. 2024.

BOWLER, Ian R.; ILBERY, Brian W. Redefining agricultural geography. **Area**, p. 327-332, 1987.

BRAND, Peter; MUÑOZ, E. Cultivando ciudadanos: agricultura urbana desde una perspectiva política. **Cadernos IPPUR**, vol. XXI, n.1, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO). **Brasil agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo: 2016-2019**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2016. 89 p. : il. ; 21 cm x 29,7 cm.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm). Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.700, de 12 de setembro de 2023c**. Institui o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana e o Grupo de Trabalho do Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.700-de-12-de-setembro-de-2023-509398032>. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 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: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.346 de 15 set. 2006**. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em

assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União. 18 set 2006. [internet]. [acesso em 21 de dez 2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm).

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Safra disponibiliza R\$ 340,8 bilhões para o setor agropecuário**. 29 jun. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias-2022/plano-safra-disponibiliza-r-340-8-bilhoes-para-o-setor-agropecuario>. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Governo federal cria o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana**. 13 set. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/governo-federal-cria-o-programa-nacional-de-agricultura-urbana-e-periurbana>. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Fome: 80 ações de 24 ministérios e 100 metas para tirar o país do mapa da fome**. Publicado em 30 ago. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/estrategia-integra-80-acoes-de-24-ministerios-com-100-metas-para-tirar-o-pais-do-mapa-da-fome>. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Projeto Hortas Pedagógicas**. 28 out. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-urbana/agricultura-urbana/projeto-hortas-pedagogicas>. Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 467, de 7 de fevereiro de 2018**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 64-65, 9 fev. 2018.

BRASIL. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Ministério da Saúde. 2013. Disponível em [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_alimentacao\\_nutricao.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_alimentacao_nutricao.pdf). Acesso em: Acesso em 15 de julho de 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Comunidade solidária - três anos de trabalho**. 1998. Disponível em: [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/comunidade-solidaria-tres-anos-de-trabalho?TSPD\\_101\\_R0=086567d05fab2000eefdc596c84786112372945e4207219b1e38f72d50b6850188ecd244e200fef4089aaf1159143000d6b48b04555ec4132767d36801a8e5052c0b4317f52b8c90887d7e15434f0527c2d27e755b9efe7f0cbb0535341d90be](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/comunidade-solidaria-tres-anos-de-trabalho?TSPD_101_R0=086567d05fab2000eefdc596c84786112372945e4207219b1e38f72d50b6850188ecd244e200fef4089aaf1159143000d6b48b04555ec4132767d36801a8e5052c0b4317f52b8c90887d7e15434f0527c2d27e755b9efe7f0cbb0535341d90be). Acesso em 15 de julho de 2023.

BRASIL. **Presidente Lula retoma Consea e prioriza agenda de combate à fome**. Acompanhe o Planalto, Notícias, 28 de fev. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/02/presidente-lula-retoma-consea-e-prioriza-agenda-de-combate-a-fome>.

BRAVERMAN, Irus; BLOMLEY, Nicholas K.; DELANEY, David; KEDAR, Alexandre (Reds.). **The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography**. Stanford: Stanford University Press, 2014.

BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís; VALENTE, Flavio; RECINE Elisabetta, LEÃO, Marília; CARVALHO, Maria de Fátima. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2010.

CABANNES, Yves; MAROCCHINO, Cecilia. Food and Urban Planning: The Missing Link. Integrating Food into Urban Planning, edited by Yves Cabannes and Cecilia Marocchino, **UCL Press**, 2018, pp. 18–59. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/j.ctv513dv1.8>. Accessed 5 Aug. 2023.

CAMPOS, André Luzzi de. **Experiências em movimento: alimentação, cidadania e lutas sociais na zona leste de São Paulo (1993-2006)**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia: alguns conceitos e princípios**. Brasília,DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário - Secretaria da Agricultura Familiar - DATER: IICA, 2004.

CARDOSO, Adauto Lucio. Trajetórias da questão ambiental urbana: da Rio 92 às Agendas 21 locais. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 102, 2011, p. 51-69.

CARLOS, Ana Fani. Henri Lefebvre: a problemática urbana em sua determinação espacial. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [S. l.], v. 23, n. 3, p. 458-477, 2019. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2019.163371. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/163371>. Acesso em: 4 ago. 2023.

CARLOS, Ana Fani. Henri Lefebvre: o espaço, a cidade e o “direto à cidade”. **Revista Direito Práx**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 349-369, 2020. DOI: 10.1590/2179-8966/2020/48199. ISSN: 2179-8966. Acesso em: 01 fev. 2024.

CASEMIRO, Juliana Pereira; VALLA, Victor Vincent; GUIMARÃES, Maria Beatriz Lisboa. Direito humano à alimentação adequada: um olhar urbano. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 4, jul. 2010. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232010000400022>.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CASTRO, Josué de. **Geopolítica da fome: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1968.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome, o dilema Brasileiro do Pão e Açúcar**. Ed. 1. São Paulo: Todavia. 2022.

CASTRO, Josué de. **Homens e caranguejos**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1967.

CASTRO, Josué de; CASTRO, Anna Maria de. **Fome, um tema proibido: últimos escritos de Josué de Castro**. Civilização brasileira, 2003.

CASTRO, Paula Drummond de. Contradições nas raízes dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. **ComCiência.br**. Disponível em: <https://www.comciencia.br/contradicoes-nas-raizes-dos-objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli. O estatuto epistemológico do Direito Urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATTO, Luigi (coords). **Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 53-70.

CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli; AGUIAR, Marlise Sanchotene. Vulnerabilidade e desafios para a tutela do Direito à Cidade: o Projeto Porto maravilha da cidade do Rio de Janeiro. In CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli; AYRES, Madalena J. (Org.). **Construções Normativas e Códigos da Cidade na Zona Portuária**. Rio de Janeiro: PROURB, 2012, v. 1, p. 129-146.

COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. Cultura de Compliance e a cultura de paz. Galileu, **Revista de Direito e Economia**, v. 20, p. 37-58, 2019.

COELHO, Luiz Fernando. **Teoria crítica do direito**. 2.ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

COFFONE, Thelma Raker. **Liberty and Victory Gardens During World Wars I and II and Benefits of Gardening Today**. 11 jan. 2024. Disponível em: <https://owlcation.com/humanities/Liberty-and-Victory-Gardens-During-World-Wars-I-and-II>. Acesso em: 14 mar. 2024.

COIMBRA, M.; MEIRA, J.E.P.; STARLING, M.B.L. **Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil**, Belo Horizonte: INAE, 1982. 685p.

CONSEA. Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: **II CONSEA**, Relatório final, Olinda, PE, Brasil, 2004b. Disponível em: [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/II\\_Conferencia\\_2versao.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/II_Conferencia_2versao.pdf). Acesso em: 14 mar. 2024.

CONSEA. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional: Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, julho de 2004a.

CORRÊA, Carina Júlia Pensa et al. Semeando a cidade: Histórico e atualidades da agricultura urbana. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 23, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20180075r1vu2020L1AO>. Acesso em: 01 fev. 2024.

COSTA, H. S. de M. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], n. 2, p. 55, 2000. DOI: 10.22296/2317-1529.2000n2p55. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/37>. Acesso em: 5 ago. 2023.

COSTA, Heloisa Soares de Moura; ALMEIDA, Daniela Adil Oliveira de. AGRICULTURA URBANA: possibilidades de uma práxis espacial? **Cadernos de estudos culturais**, v. 4, n. 8, 2012.

COUTINHO, Ronaldo. A mitologia da cidade sustentável no capitalismo. In COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATTO, Luigi (coords). **Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 17-52.

CRIBB, SL. de SP.; CRIBB, André Yves. Agricultura urbana: alternativa para aliviar a fome e para a educação ambiental. In: **Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, 47., 2009, Porto Alegre.

CRITICAL Legal Theory. In: **Legal Information Institute**. Nova York: Cornell Law School. S.d. Disponível em: [https://www.law.cornell.edu/wex/critical\\_legal\\_theory](https://www.law.cornell.edu/wex/critical_legal_theory) Acesso em: 01.08.2023.

CUNHA. José Ricardo. SCARPI, Vinicius. **Os direitos econômicos, sociais e culturais: a questão da sua exigibilidade**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/261>. Acesso em: 01 fev. 2024.

CÚPULA MUNDIAL DA ALIMENTAÇÃO. Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial & Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação. Roma, 1996. Disponível em: <http://crmm.nepp-dh.ufrj.br/fao2.html>. Acesso em: 01 fev. 2024.

CURAN, Roberta Moraes; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Multifuncionalidade da agricultura urbana e periurbana: uma revisão sistemática. **Estudos Avançados**, v. 35, p. 209-224, 2021.

DA SILVA, José Afonso. O estado democrático de direito. **Revista de direito administrativo**, v. 173, p. 15-24, 1988.

DE SCHUTTER, Olivier. **A Agroecologia e o Direito Humano à Alimentação Adequada**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), 2012. Disponível em: [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20110308\\_a-hrc-16-49\\_agroecology\\_port.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20110308_a-hrc-16-49_agroecology_port.pdf). Acesso em: 01 fev. 2024.

DIMITRI, Carolyn; ROGUS, Stephanie. Food Choices, Food Security, and Food Policy. **Journal of International Affairs**, vol. 67, no. 2, 2014, pp. 19–31. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/24461733>. Acesso em 5 ago. 2023.

OLIVEIRA, Leidy Diana de Souza de; LIMA FILHO, Dario de Oliveira. Modelo de Segurança Alimentar e Nutricional e seus Determinantes Socioeconômicos e Comportamentais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 59, 2011. DOI: 10.12660/cgpc.v16n59.3731. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/3731>. Acesso em: 1 ago. 2023.

D'OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Agricultura Urbana e Suburbana em Cuba in PESSOA DIAS, Alexandre; STAUFFER, Anakeila de Barros; MOURA, Luiz Henrique Gomes de;

VARGAS, Maria Cristina (Orgs.). **Dicionário de agroecologia e educação**. São Paulo e Rio de Janeiro, 2021: Editora Expressão Popular.

ELIAS, Denise. Milton Santos: a construção da geografia cidadã. **Geosul**, v. 18, n. 35, p. 131-148, 2003.

EMBRAPA. **Projeto de Hortas Pedagógicas (PHP) passa a fazer parte de rede com atuação na América Latina e Caribe**. 29 mar. 2023. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/79418975/projeto-de-hortas-pedagogicas-php-passa-a-fazer-parte-de-rede-com-atuacao-na-america-latina-e-caribe>. Acesso em: 14 mar. 2024.

ESPINOZA, Oscar. Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educacional. **Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, vol. 17, enero-diciembre, 2009, pp. 1-13.

FAO; IFAD; WFP. **The State of Food Insecurity in the World 2014**. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome. 2014.

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2023: Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum**. In Brief. Rome: FAO, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cc6550en>. Acesso em: 27 fev. 2024.

FAO. **City Region Food Systems Programme**. Why we do it. 2024. Disponível em: <https://www.fao.org/in-action/food-for-cities-programme/overview/why-we-do-it/en/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

FAO; FIDA; OMS; PMA; UNICEF. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022. **Adaptación de las políticas alimentarias y agrícolas para hacer las dietas saludables más asequibles**. Roma, 2022.

FAO-MDS. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **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: FAO-MDS, 2011. Disponível em: [https://www.agriculturaurbana.org.br/textos/Produto\\_04\\_FAO-MDS\\_consolidado.pdf](https://www.agriculturaurbana.org.br/textos/Produto_04_FAO-MDS_consolidado.pdf). Acesso em: 14 mar. 2024.

FERNANDES, Edésio. ‘Constructing the “Right to the City” in Brazil’, **Social and Legal Studies**, vol. 16, no. 2 (June 2007), pp. 201–19.

FERNANDES, Edésio. Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil. **Social & Legal Studies**, v. 16, n. 2, 2007.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade: promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom”. In: FERREIRA, Helene Silvini; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 293-330.

FERNANDES, Edésio. **Política urbana na constituição federal de 1988 e além: implementando a agenda da Reforma urbana no Brasil**. Publicação e Documentação [do] Senado Federal, Brasília, DF, [200-]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil/view>. Acesso: 01 fev. 2024.

FERNANDES, M. B. O critical legal studies como forma de explicar a injustiça ambiental. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 1, n. 1, 20 jun. 2014.

FERNANDES, R. LEFEBVRE, Henri. Decifrador do espaço. Pequena apresentação bibliográfica. **Ateliê Geográfico**, Goiânia, v. 16, n. 2, p. 31–46, 2022. DOI: 10.5216/ag.v16i2.72076. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/atelie/article/view/72076>. Acesso em: 5 ago. 2023.

FGVCES. **Agendas municipais de agricultura urbana e periurbana: Um guia para inserir a agricultura nos processos de planejamento urbano**. Disponível em: <https://eaesp.fgv.br/centros/centro-estudos-sustentabilidade/projetos/guia-para-agendas-municipais-agricultura-urbana-e-periurbana>. Acesso em: 14 mar. 2024.

FIAN BRASIL. **Curso Básico de Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (Dhana) – Módulo I**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Curso-Dhana-Módulo-I-FIAN-Brasil.pdf>

FIAN BRASIL. **Informe DHANA 2017: da democratização ao Golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2017/06/Publicação-Completa-Informe-Dhana.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2023.

FOGAGNOLI, Marcela. O SAPS e a boa alimentação: O Serviço de Alimentação da Previdência Social e os trabalhadores (1940-1950), **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH • São Paulo**, julho 2011, disponível em: [http://w.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300666715\\_ARQUIVO\\_Artigo.anpuh.pdf](http://w.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300666715_ARQUIVO_Artigo.anpuh.pdf). Acesso em: 15 de jul. de 20.

FRANCO FILHO, Alberto de Magalhães. O desenvolvimento dos direitos humanos fundamentais numa perspectiva histórica. **Direito e Democracia**, v. 9, n. 2, 2008.

FROTA, Henrique. O direito à cidade: desafios para a construção da utopia por uma vida transformada. In: SOUSA JUNIOR et al. (org.). **O direito achado na rua: introdução crítica ao direito urbanístico**, cap.14, p. 163-171. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

FUHRMANN, Italo Roberto. O reconhecimento dos direitos fundamentais (e humanos) em perspectiva histórica. **Ciência em Movimento**, v. 17, n. 34, p. 71-80, 2015.

GALEANO, Eduardo. **As palavras Andantes**. Porto Alegre: L&PM, 1994.

GALINDO, Eryka; TEIXEIRA, Marco Antonio; ARAÚJO, Melissa de; MOTTA, Renata; PESSOA, Milene; MENDES, Larissa; RENNO, Lúcio. **Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil**. Food for Justice Working Paper Series, Food for Justice Power: Politics and Food Inequalities in a Bioeconomy, 2021, Working Paper 4. Disponível em: [https://lai.fu-berlin.de/pt/forschung/food-for-justice/publications1/Publikationsliste\\_Working-Paper](https://lai.fu-berlin.de/pt/forschung/food-for-justice/publications1/Publikationsliste_Working-Paper). Acesso em: 14 abr. 2024.

GOLAY, C. **O direito à alimentação e acesso à justiça: exemplos em nível nacional, regional e internacional**. Roma, Itália: FAO, 2009.

GOMES, João Carlos Costa; ASSIS, William Santos de (Eds. Téc.). **Agroecologia: princípios e reflexões conceituais**. 2. ed. Brasília, DF: Embrapa, 2013. Ebook formato epub. (Coleção Transição Agroecológica, 1). ISBN 978-85-7035-304-7.

GONZAGA, Alvaro de Azevedo; ROQUE, Nathaly Campitelli. Tridimensional do Direito, Teoria. In: **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. Tomo Teoria Geral e Filosofia do Direito. 1. ed. São Paulo: PUC-SP, abr. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/64/edicao-1/tridimensional-do-direito,-teoria>. Acesso em: 12 jan. 2024.

GOUGES, Olympe de. **Declaração dos Direitos da Mulher e Cidadã**, 1791, disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/DeclaraDirMulherCidada1791RecDidaPESSOALJNETO.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2024.

GRIGG, David. The Changing Geography of World Food Consumption in the Second Half of the Twentieth Century. **The Geographical Journal**, vol. 165, no. 1, 1999, pp. 1–11. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/3060507>. Acesso em: 5 de ago. 2023.

GRIGG, David. The geography of food consumption: a review. **Progress in Human Geography**, v. 19, n. 3, p. 338-354, 1995.

GUERRA, Lúcia Dias da Silva; CERVATO-MANCUSO, Ana Maria; BEZERRA, Aída Couto Dinucci. Alimentação: um direito humano em disputa-focos temáticos para compreensão e atuação em segurança alimentar e nutricional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, p. 3369-3394, 2019.

HABERMAS, J. **Sobre a constituição da Europa: Um ensaio**. Tradução de Denilson Luiz Werle, Luiz Repa e Rúrion Melo. São Paulo: Unesp, 2012.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, [S. l.], n. 29, p. 73–89, 2012. DOI: 10.23925/ls.v0i29.18497. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>. Acesso em: 5 fev. 2024.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **Social Justice and the City**. Ed. revisada. Athens, GA: University of Georgia Press, 2009 [1973].

HARVEY, David. **The Right to the City**. 2008, disponível em: <https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city>. Acesso em: 5 de ago. 2023.

HLPE. Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition. **Rome: High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security**, 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/en/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

HÖFLING, Eloisa de. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, p. 30-41, 2001.

HOUSTON, James. “Come to the Street”: Urban Protest, Brazil 2013. **Anthropological Quarterly**, 2013.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo, 2001.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Políticas públicas de agricultura urbana**. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://100politicasscolhas.org/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Subsídios para a elaboração de uma política pública para o fomento de hortas urbanas**. Relatório Técnico. São Paulo, 2023.

JESUS, J. C. M. de. **Democracia alimentar: um conceito em disputa**. 2023. Disponível em: <<https://ppgdc.uff.br/wp-content/uploads/sites/681/2024/01/Julio-Cesar-Moreira-de-Jesus.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2024.

KONZEN, Lucas P. O que é geografia jurídica crítica? Origens, trajetórias e possibilidades. **Revista Direito e Práxis**, v. 12, p. 1342-1367, 2021.

KUHN, Eugênia Aumond; RORATO, Geisa Zanini; MELLO, Bruno Cesar Euphrasio de. Agricultura urbana e periurbana no Brasil: uma revisão das iniciativas existentes e das discussões no campo do planejamento urbano e regional. In: ASOCIACIÓN DE ESCUELAS Y FACULTADES PÚBLICAS DE ARQUITECTURA DE AMÉRICA DEL SUR, 2019, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos...** Campinas: Galoá, 2019. Disponível em: <https://proceedings.science/arquisur-2019/trabalhos/agricultura-urbana-e-periurbana-no-brasil-uma-revisao-das-iniciativas-existentes?lang=pt-br>. Acesso em: 17 mar. 2024.

KUNSCH, Margarida Maria Krohling; CABRAL, Raquel; HERRERA ECHENIQUE, Raúl. Comunicação, Agenda 2030 da ONU e organizações. **Organicom**, São Paulo, Brasil, v. 19, n. 39, p. 11–14, 2022. DOI: 10.11606/issn.2238-2593.organicom.2022.203472. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/organicom/article/view/203472>. Acesso em: 29 nov. 2023.

L'ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: I. período de 1940 a 1964, **Rev. Nutr.** PUCCAMP, Campinas, v.1, n.2, p.87-138, jul.-dez. 1988.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos – Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LEÃO, M. M.; CASTRO, I. R. R. Políticas públicas de alimentação e nutrição. In: KAC, G.; SICHIERI, R.; GIGANTE, D. P. (Org.) **Epidemiologia nutricional**. Rio de Janeiro: Fiocruz/Atheneu, 2007, p. 519-541.

LEÃO, M. M.; RECINE, E. O direito humano à alimentação adequada. In: TADDEI, J. A.; LANG, R. M. F.; LONGO-SILVA, G.; TOLONI, M. H. A. **Nutrição em Saúde Pública**. São Paulo: Rubio, 2011, p. 471-488.

LEÃO, M.; MALUF, Renato S. **A construção social de um sistema público de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira**. Brasília, 2012.

LEFEBVRE, H. **The production of space**. Oxford: Blackwell. 1991.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La production de l'espace*. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **Le droit à la ville**. Paris: Anthropos, 1968.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 2 ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEGAL INFORMATION INSTITUTE. **Critical Legal Theory**. Disponível em: [https://www.law.cornell.edu/wex/critical\\_legal\\_theory](https://www.law.cornell.edu/wex/critical_legal_theory). Acesso em: 01 fev. 2024.

LIMA, Thiago. Toda fome é uma decisão política. Boletim Lua Nova. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 2022. disponível em: <https://boletimluanova.org/toda-fome-e-uma-decisao-politica/>. Acesso em: 01 fev. 2024.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LIZIERO, Adriano. A divisão não é só entre pobres e ricos. **Geopanoramas**, 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/C4d-Ta3u0Vi/?igsh=Mjldqdzg3a2djZ2lk>. Acesso em: 01 fev. 2024.

LOVO, Ivana Cristina et al. The urban agriculture conquering the school food institutional market in Belo Horizonte/MG/BR. In: International Conference on Multifunctional Agriculture and Urban-Rural Relations, 2012. **Anais Eletrônicos...** Disponível em <http://www.agricultureinurbanizingsociety.com/UK/>. Acesso em: 01 fev. 2024

LUCARELLO, James F. The Praise of Silly: Critical Legal Studies and the Roberts Court. **Touro Law Review**, v. 26, 2010. Disponível em: <https://www.tourolaw.edu/LawReview/uploads/pdfs/Lucarello.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2024.

MACHADO, Moisés; ROCHA, Daniete Fernandes; CAMPOS, Mauro Macedo. Dos movimentos sociais à implementação do Programa Fome Zero (1993 – 2013): a trajetória da cidadania alimentar no Brasil (20 anos da ação da cidadania e 10 anos do Programa Fome Zero). **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 22, n. 2, p. 692–705, 2015. DOI: 10.20396/san.v22i2.8642500. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8642500>. Acesso em: 14 abr. 2024.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L. Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil. **Cadernos de Debate**, v. 4, n. 1, p. 66-88, 1996.

MALUF, Renato Sérgio Jamil (Coord.). **Projeto VIGISAN**. Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil, 2021. Disponível em: <[pesquisassan.net.br/olheparaafome](http://pesquisassan.net.br/olheparaafome)>. Acesso em: 5 de ago. 2023.

MARCUSE, Peter. **Os direitos nas cidades e o direito à cidade. Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade**. Santiago: Habitat International Coalition, 2010.

MARCUSE, Peter. Reading the Right to the City. Part Two: Organisational Realities. **City**, v. 218, n. 2, 2014.

MARICATO, E. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). **O estatuto da cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

MASSEY, Doreen. Um sentido global do lugar. In: ARANTES, A. A. (org.). **O espaço da diferença**. Campinas: Papirus, 2000.

MASSEY, Doreen. **Pelo espaço: uma nova política da espacialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand, Brasil, 2008.

MEIRELLES, Laércio. Soberania alimentar, agroecologia e mercados locais. **Revista Agriculturas: experiências em agroecologia**, v. 1, p. 11-14, 2004.

MELGAÇO, Luísa; RIBEIRO, Marina R.; COSTA, Heloisa. Possibilidades de relações socioambientalmente mais justas no contexto urbano de uma metrópole. **Cadernos de Agroecologia**, [S.l.], v. 13, n. 1, jul. 2018. ISSN 2236-7934. Disponível em: <https://cadernos.aba-agroecologia.org.br/index.php/cadernos/article/view/222/1883>. Acesso em: 14 mar. 2024.

MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade / Elements for a juridical theory of the right to the city. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017. DOI: 10.12957/rdc.2017.26883. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/26883>. Acesso em: 14 mar. 2024.

MITCHELL, Don. **The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space**. Nova York: Guilford Press, 2003.

MOK, Hoi-Fei et al. Strawberry Fields Forever? Urban Agriculture in Developed Countries: A Review. **Agronomy for Sustainable Development**, v. 34, 2013.  
<https://doi.org/10.1007/s13593-013-0156-7>.

MOLINARO, Carlos Alberto. Direito à cidade e proibição de retrocesso. In: **Anais do 13º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Direito ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009, p. 21-36.

MONTE-MÓR, R. L. de M. **O que é o Urbano, no Mundo Contemporâneo**. Texto para Discussão N° 281, CEDEPLAR/UFMG, Belo Horizonte, p. 14, 2006.

MORAES, Alexandre. **Direitos Humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 1998. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MORÁN ALONSO, Nerea; HERNÁNDEZ AJA, Agustín. Historia de los huertos urbanos: De los huertos para pobres a los programas de agricultura urbana ecológica. In: **I Congreso Estatal de Agricultura Ecológica Urbana y Periurbana**, Elche, España, 06-07 maio 2011.

MOREIRA, José Roberto. Críticas ambientalistas à Revolução Verde. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 15, p. 39-52, out. 2000. Disponível em:  
<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/176/172>. Acesso em: 14 mar. 2024.

MOUGEOT, Luc J.A. Agricultura Urbana - conceito e definição. **Revista de Agricultura Urbana**, n. 01, jul. 2000.

MOUGEOT, Luc J.A. **Agropolis: the social, political and environmental dimensions of urban agriculture**. London: EARTHSCAN/IDRC, 2005.

NASCIMENTO, A.L. Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Um conceito em constante disputa na construção de Políticas Públicas. **II WORK SHOP - WEAA, Consumo, Mercado e Ação Pública**. 14 e 15 outubro 2019. Porto Alegre - RS- Brasil.

NASCIMENTO, Renato Carvalheira do. Sete Chaves para pensar o atual cenário da fome no Brasil: a contribuição de Josué de Castro. In: CAMPELO, Tereza, BORTOLETTO, Ana Paula (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. P. 24 – 33.

NOBRE, Eduardo A. C.; BOMFIM, Valéria C. **A produção do espaço urbano da cidade de São Paulo na década de 90: políticas públicas de exclusão e inclusão social**. PosFAUUSP, São Paulo, Brasil, v. 11, p. 60–73, 2002. DOI: 10.11606/issn.2317-2762.v11i10p60-73. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/47529>.. Acesso em: 14 abr. 2024.

OLIVEIRA, L. D. de S. de; LIMA FILHO, D. de O. Modelo de Segurança Alimentar e Nutricional e seus Determinantes Socioeconômicos e Comportamentais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 59, 2011. DOI: 10.12660/cgpc.v16n59.3731.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **World Cities Report**. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL (ONU). **ONU-Habitat: população mundial será 68% urbana até 2050. 01 jul. 2022.** Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/188520-onu-habitat-população-mundial-será-68-urbana-até-2050>. Acesso em: 14 abr. 2024.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Três Observações Necessárias.** 10-Educação em direitos humanos: um discurso. 2007.

TELLES, Vera da Silva e PAOLI, Maria Célia Pinheiro Machado. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. Cultura e política nos movimentos sociais latino americanos : novas leituras. Tradução . Belo Horizonte: UFMG, 2000. Disponível em: [https://biblio.fflch.usp.br/Paoli\\_MCPM\\_34\\_1133391\\_DireitosSociais.pdf](https://biblio.fflch.usp.br/Paoli_MCPM_34_1133391_DireitosSociais.pdf) .

PARK, Robert. **On Social Control and Collective Behavior.** Chicago, 1967.

PETERSEN, Paulo; MONTEIRO, Denis. Agroecologia ou colapso. **Outras Palavras**, 05 maio 2020. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-civilizatoria/agroecologia-ou-colapso-2/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

PINHEIRO, L. S.; CANÇADO, A. C. Participação Popular e Instrumentos Institucionalizados de Participação em Nível Local. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 6, n. 1, p. 19–26, 2013. DOI: 10.21118/apgs.v6i1.4536. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4536>. Acesso em: 14 abr. 2024.

PINHEIRO, Maristela; FERRARETO, Luciane. Política Nacional de Agricultura Urbana: Estratégia para o Combate à Fome e a Promoção da Segurança Alimentar. In: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). **Fome zero: uma história brasileira.** v. 2. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, 2010, p. 253-264. Disponível em: <https://www.agriculturaurbana.org.br/textos/artigo-fome-zero-Maristela-Luciane.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2024.

PINHO, Márcio. OTTONI, Luis. **Doria dará alimento granulado feito a partir de itens perto do vencimento a famílias carentes.** G1, São Paulo, 12 de out. de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/prefeitura-de-sp-dara-alimento-granulado-a-familias-carentes.ghtml>. Acesso em 10 de jun. de 2023.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. In SUR. **Revista Internacional de Direitos Humanos.** Ano 1, Número 1. São Paulo, 2004, p. 21-48.

Plataforma SEEG (Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa). Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/>. Acesso em: 16 mar. 2024.

PORTUGAL SORRENTINO, P.; MAZIVIERO, M. C. Direito à cidade e direitos à/da natureza: uma nova perspectiva desde a Agricultura Urbana. **arq.urb**, [S. l.], n. 38, p. 5–19, 2023. DOI: 10.37916/arq.urb.vi38.689. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/689>. Acesso em: 14 abr. 2024.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Unidades Produtivas Coletivas e Comunitárias**. 13 maio 2019. Disponível em: [https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/susan/fomento/sistemas-de-producao/coletivas-e-comunitarias?\\_\\_goc\\_wbp\\_\\_=170705002Zoj5I6\\_9NMPLY0Akivt-ggDeB20](https://prefeitura.pbh.gov.br/smasac/susan/fomento/sistemas-de-producao/coletivas-e-comunitarias?__goc_wbp__=170705002Zoj5I6_9NMPLY0Akivt-ggDeB20). Acesso em: 14 abr. 2024.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos** – São Paulo: Saraiva, 2014.

REDE PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]: **II VIGISAN: relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN**. -- São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: 2022. -- (Análise; 1).

RENTING, Henk. Explorando a agroecologia urbana como um marco para a transição para sistemas alimentares regionais sustentáveis e justos. **Urban Agriculture Magazine RUAF**, Holanda, v. 33, p. 17-20, 2017.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. Desafios da Questão Urbana na Perspectiva do Direito à Cidade. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves et al (org.). **Políticas públicas e direito à cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 11-16.

RICHTER, Marc François; BENNEDETTI, Luiza Vigne; TEIXEIRA, Bruna Raquel Rodrigues; KLEIN, Maico Ismael; SANTOS, Angélica Gomes Florczak dos. Hortas urbanas – História, Classificação, Benefícios e Perspectivas. **Confins**, [S.l.], n. 55, 2022. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/46324>. Acesso em: 16 mar. 2024. DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.46324>.

ROSA, Ciria Cristiane da et al. Agricultura urbana como alternativa de ocupação dos espaços públicos: o projeto cidades sem-fome como um protótipo à Belém–PA. **Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade**, 2020.

RUAS, Abreu Areal Marques, P. H.; TEIXEIRA, Oliveira Ruas, A. C. A Efetividade dos Direitos Fundamentais em Tempos de Crise: Uma Análise a partir da Teoria do Pêndulo Econômico- Hermenêutico. **Revista Binacional Brasil-Argentina: Diálogo entre as ciências**, [S. l.], v. 12, n. 01, p. 380-396, 2023. DOI: 10.22481/rbba.v12i01.12150. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/rbba/article/view/12150>. Acesso em: 2 ago. 2023.

RUMNEY, Thomas A. Food and Drink: Geographical Studies. **Material Culture** 43, no. 1 (2011): 61–103. <http://www.jstor.org/stable/23145800>.

RUSCHEL, Caroline Vieira; MILIOLI, Geraldo. **O comum e os comuns: teoria e prática para um bem viver planetário**. 2023.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANCHEZ GONZALEZ, Diego. Doreen Massey: Un sentido global del lugar. **Perf. latinoam.**, México, v. 22, n. 43, p. 217-221, jun. 2014. Disponível em:

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532014000100011&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532014000100011&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 01 agosto 2023.

SANCHEZ, Luiz Antonio Ugeda. Entrevista com Luiz Antonio Ugeda Sanches sobre Geodireito. **Revista ECO 21**, Rio de Janeiro, n. 183, Fev. 2012. Disponível em: <http://www.observatorioeco.com.br/index.php/2012/02/importancia-e-aspectos-ambientais-do-geodireito/>. Acesso em: 14 abr. 2024.

SANTANDREU, A.; LOVO, I. **Panorama da Agricultura Urbana e Periurbana no Brasil e Diretrizes políticas para sua promoção: Identificação e Caracterização de Iniciativas de AUP em Regiões Metropolitanas Brasileiras**. Belo Horizonte: IPES, REDE, 2007.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Urban common space, heterotopia and the right to the city: Reflections on the ideas of Henri Lefebvre and David Harvey**. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/LB4v6StcsetmCZPFfHZqMmv/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

SANTOS, Frederico Fernandes dos. **O que são princípios? Suas fases, distinções e juridicidade**. 07 dez. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/45194/o-que-sao-principios-suas-fases-distincoes-e-juridicidade>. Acesso em: 14 mar. 2024.

SANTOS, José Nicolau dos. Fundamentos da Geografia Jurídica. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, v. 2, n. 0, 31 dez. 1954. DOI: <https://doi.org/10.5380/rfdufpr.v2i0>. Acesso em: 01 fev. 2024.

SANTOS, Maira dos; MACHADO, Mariana Campos Martins. 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: 1 ago. 2023.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: EDUSP, 2002.

SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente. 2ª ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2012.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira; SARMENTO, Daniel. **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008a, p. 553-586.

SAULE JUNIOR, Nelson. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**. Instituto Pólis. Publicado em: 30 mar. 2005. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/750/750.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

SCHMID, C. A Teoria da Produção Do Espaço de Henri Lefebvre: em Direção a Uma Dialética Tridimensional. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [S. 1.], v. 16, n. 3, p. 89-109, 2012. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2012.74284. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74284>. Acesso em: 4 ago. 2023.

SCIENSE, Chico. **Da Lama ao Caos**. Rio de Janeiro: CHAOS: 1993-1994. 50 minutos.

SILVA, A.C., De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 23, jan./abr., 1995.

SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 19.ed. **rev. atual. e ampl.** São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Marco Junio G.. Breves linhas sobre Teoria Crítica do Direito. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3328, 11 ago. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22267>. Acesso em: 5 fev. 2024.

SOLER MONTIEL, Marta; RENTING, Henk. Agricultura urbana: prácticas emergentes para un nuevo urbanismo. **Hábitat y Sociedad**, n. 6, p. 3-8, 2013.

SONNINO, Roberta. The New Geography of Food Security: Exploring the Potential of Urban Food Strategies. **The Geographical Journal**, vol. 182, no. 2, 2016, p. 190–200. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/43868699>. Acesso em: 5 ago. 2023.

SOUZA, Cimone Rozendo de; BRANDENBURG, Alfio. Saberes insurgentes e a proteção dos bens comuns: práticas e formas de re-existência na construção do território agroecológico no semiárido potiguar. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 19, n. 3, p. 527–550, 22 Out 2022. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/20155/11328>. Acesso em: 13 abr. 2024.

SOUZA, Herbert Jose de. **Ética e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1994 - 72 p. - Coleção Polêmica.

SOUZA, J. D. A relação entre a geografia e o direito: notas bibliográficas. **Revista do Departamento de Geografia**, [S.1.], v. 25, p. 263-285, 2013. DOI: 10.7154/RDG.2013.0025.0014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/75184>. Acesso em: 6 fev. 2024.

SOUZA, Yago Evangelista Tavares De et al. Agricultura urbana em Belo Horizonte: conexões entre direito à cidade e o direito à alimentação. In: **Anais do XIV ENANPEGE**, Campina Grande: Realize Editora, 2021. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/78399>. Acesso em: 15 mar. 2024.

STEWART, R., KORTH, M., LANGER, L., RAFFERTY, S., DA SILVA, N. R., & VAN ROOYEN, C. (2013). What are the impacts of urban agriculture programs on food security in low and middle-income countries? **Environmental Evidence**, 2(1), 1 - 13.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade**. Comentários à Lei federal 10.257/2001). 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 45-60.

TARTAGLIA, J.C. Desenvolvimento, fome e segurança alimentar. In: GALEAZZI, M.A.M. (Org.), **Segurança ali- mentar e cidadania: a contribuição das universidades paulistas**. Campinas: Mercado das Letras, 1996. p. 117- 130.

TAVOLARI, Bianca. Direito à Cidade: Uma Trajetória Conceitual. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 35, n. 1, mar. 2016. DOI: 10.25091/S0101-3300201600010005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/hdLsr4FXMpVZWPJ7XswRRbj/>. Acesso em: 01 fev. 2024.

TEPEDINO Gustavo; SCHREIBER Anderson. A Garantia da Propriedade no Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Ano VI, n. ° 6 - junho de 2005, p. 101-119.

TOLEDO, Víctor M.; BARRERA-BASSOLS, Narciso. Political Agroecology in Mexico: A Path toward Sustainability. **Sustainability**, v. 9, n. 2, p. 268, 2017. DOI: <https://doi.org/10.3390/su9020268>.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. **Comum urbano: A cidade além do público e do privado**. 2017. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/IGCC-B9BM6M>. Acesso em: 14 mar. 2024.

TORNAGHI, C. Urban Agriculture in the Food-Disabling City: (Re)defining Urban Food Justice, Reimagining a Politics of Empowerment. **Antipode**, 49(3), 781-801.2017.

TORQUATO LUIZ, Juliana; SILVA, Uschi Cristina; BIAZOTI, André Ruoppolo. Agricultura Urbana. In: PESSOA DIAS, Alexandre; STAUFFER, Anakeila de Barros; MOURA, Luiz Henrique Gomes de; VARGAS, Maria Cristina (Orgs.). **Dicionário de agroecologia e educação**. São Paulo e Rio de Janeiro, 2021: Editora Expressão Popular.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**, n. 87, 2012.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade And Development). **Trade and Environment Review 2013**. 2023. Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/ditcted2012d3\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditcted2012d3_en.pdf). Acesso em: 15 mar. 2024.

UNEP. United Nations Environment Programme. **Com articulação do PNUMA, governo brasileiro institui Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana**. 13 set. 2023. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/reportagem/com-articulacao-do-pnuma-governo-brasileiro-institui-programa>. Acesso em: 14 mar. 2024.

UNFPA Brazil. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 2011. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/pacto-internacional-sobre-os-direitos-economicos-sociais-e-culturais>. Acesso em: 5 ago. 2023.

URRY, J.; BIRCHNELL, T.; CALETTRIO, J.; POLLASTRI, S. **Future of cities: living in the city**. London: Government Office for Science, 2014. Disponível em: <https://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=5886&context=sspapers>. Acesso em: 15 fev. 2024.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. **Curso básico de direito humano à alimentação e à nutrição adequadas** [livro eletrônico]: módulo II: exigibilidade e o Dhana / Flavio Luiz Schieck Valente. -- 1. ed. -- Brasília: FIAN Brasil, 2020.

VASAK, Karel. **Les Dimensions Internationales des Droits de L'homme: manuel destiné à l'enseignement des droits de l'homme dans les universités**. Paris: Unesco, 1980.

VASCONCELOS, F. A. G.; MACHADO M. L.; MEDEIROS, M. A. T.; NEVES, J. A.; RECINE, E.; PASQUIM, E. M. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Rev Nutr**. 2019;32: e180161. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-9865201932e180161>.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Fome, solidariedade e ética: uma análise do discurso da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. **História, Ciências, Saúde-Manguinhos**, v. 11, p. 259-277, 2004.

WEZEL, A.; BELLON, S.; DORÉ, T. et al. Agroecology as a science, a movement and a practice. A review. **Agronomy for Sustainable Development**, v. 29, p. 503–515, 2009. <https://doi.org/10.1051/agro/2009004>.

WEZEL, A.; HERREN, B.G.; KERR, R.B. et al. Agroecological principles and elements and their implications for transitioning to sustainable food systems. A review. **Agronomy for Sustainable Development**, v. 40, n. 40, 2020. <https://doi.org/10.1007/s13593-020-00646-z>.

WEZEL, A.; SOLDAT, V. A quantitative and qualitative historical analysis of the discipline of agroecology. **International Journal of Agricultural Sustainability**, v. 7, n. 1, p. 3-18, 2009.

WIT, Maywa Montenegro de. A Lighthouse for Urban Agriculture: University, Community, and Redefining Expertise in the Food System. **Gastronomica** 14, no. 1 (2014): 9–22. <https://doi.org/10.1525/gfc.2014.14.1.9>.

ZIEGLER, J. **Destrução em massa: Geopolítica da Fome**. São Paulo: Cortez, 2013.