

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

VINICIUS PAPATELLA PADOVANI

**Alcances, limites e interfaces entre o Direito Urbanístico  
e a Agricultura Urbana**

Belo Horizonte  
2020

VINICIUS PAPATELLA PADOVANI

**Alcances, limites e interfaces entre o Direito Urbanístico  
e a Agricultura Urbana**

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

**Área de Estudo:** As relações na Cidade, a Alteridade, o Usufruto Equitativo e o Meio Ambiente.

**Linhas de Pesquisa:** Direitos Humanos e Estado Democrático de Direito, fundamentação, e participação e efetividade.

**Orientador:** Prof. Dr. Daniel Gaio

Belo Horizonte  
2020

---

P124a Padovani, Vinícius Papatella  
Alcances, limites e interfaces entre o Direito Urbanístico e a agricultura urbana /  
Vinícius Papatella Padovani. – 2020.

Orientador: Daniel Gaio.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade  
de Direito.

1. Direito urbanístico – Teses 2. Agricultura urbana – Teses 3. Planejamento  
urbano – Teses 4. Função social da propriedade – Teses I. Título

CDU 34:711.4

---

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz CRB 6/2233.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
[NOME DA UNIDADE]  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

### ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO / TESE

Aos treze dias do mês de novembro de 2020, às 14h00, via plataforma virtual, reuniu-se, em sessão pública, a banca examinadora constituída de acordo com o art. 73 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, e das Normas Gerais de Pós-Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais, integrada pelos seguintes professores: Prof. Dr. Daniel Gaio (orientador do candidato/UFMG); Prof. Dr. André Luiz Freitas Dias (UFMG) e Prof. Dr. Klemens Augustinus Laschefski (UFMG), designados pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, para a defesa de Dissertação de Mestrado do Bel. VINICIUS PAPATELLA PADOVANI, matrícula nº 2018653800, intitulada: "ALCANCES, LIMITES E INTERFACES ENTRE O DIREITO URBANÍSTICO E A AGRICULTURA URBANA". Os trabalhos foram iniciados pelo orientador do candidato, Prof. Dr. Daniel Gaio, que, após breve saudação, concedeu ao candidato o prazo máximo de 30 (trinta) minutos para fins de exposição sobre o trabalho apresentado. Em seguida, passou a palavra ao Prof. Dr. André Luiz Freitas Dias, para o início da arguição, nos termos do Regulamento. A arguição foi iniciada, desta forma, pelo Prof. Dr. André Luiz Freitas Dias, seguindo-se-lhe, pela ordem, os Professores Doutores: Klemens Augustinus Laschefski e Daniel Gaio. Cada examinador arguiu o candidato pelo prazo máximo de 30 (trinta) minutos, assegurando ao mesmo, igual prazo para responder às objeções cabíveis. Cada examinador atribuiu conceito ao candidato, em cartão individual, depositando-o em envelope próprio. Recolhidos os envelopes, procedeu-se a apuração, tendo se verificado o seguinte resultado:

Prof. Dr. Daniel Gaio (orientador do candidato/UFMG)  
Conceito: 92 (noventa e dois)  
Prof. Dr. André Luiz Freitas Dias (UFMG)  
Conceito: 92 (noventa e dois)  
Prof. Dr. Klemens Augustinus Laschefski (UFMG)  
Conceito: 92 (noventa e dois)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UFMG

A banca examinadora considerou o candidato APROVADO, com nota 92. Nada mais havendo a tratar, o Professor Doutor Daniel Gaio, orientador do candidato, agradecendo a presença de todos, declarou encerrada a sessão. De tudo, para constar, eu, Fernanda Bueno de Oliveira, Servidora Pública Federal lotada no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG, mandei lavrar a presente ata, que vai assinada pela banca examinadora e com o visto do candidato.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Daniel Gaio (orientador do candidato/UFMG)  
Prof. Dr. André Luiz Freitas Dias (UFMG)

Prof. Dr. Klemens Augustinus Laschefski (UFMG)  
- CIENTE: Vinicius Papatella Padovani (Mestrando)

Belo Horizonte, 23 de novembro de 2020.

Assinatura dos membros da banca examinadora:



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Gaio, Professor do Magistério Superior**, em 23/11/2020, às 18:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Klemens Augustinus Laschefski, Professor do Magistério Superior**, em 23/11/2020, às 19:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Andre Luiz Freitas Dias, Professor do Magistério Superior**, em 07/12/2020, às 21:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



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 **0431684** e o código CRC **E7D66D2C**.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente aos meus avós, Maria e Luiz Papatella, Inizia e Oswaldo Padovani. Grato por oportunizarem a vida aos meus pais, por nossa convivência e por me deixarem tantas boas lembranças. Aos meus pais, Wellington e Edna: não existem palavras que deem conta de explicar o nascimento de um filho, o que também acabo de sentir com o nascimento de Maria Clara, que como uma semente, são lançados à terra para germinar.

Ao meu irmão Frederico, pelo apoio e trocas de ideias, sempre questionador. Especial agradecimento para minha companheira, Natália, pela solidariedade, compreensão e companheirismo que chegam aos quinze anos juntos.

Sem o apoio deles esta pesquisa não seria realizada.

Outras pessoas as quais é preciso agradecer por ter chegado até aqui estão articuladas em redes e que se movimentam pelos territórios, em defesa das Serras e Águas de Minas Gerais, dos modos de ser, fazer e relacionar com o ambiente e a vida em todas as suas formas. E também estão nas universidades, nas ruas, ONGs e articulações diversas.

Ao professor orientador Daniel Gaio, grato por confiar em mim e mesmo diante tantos imprevistos, ter sido sempre cordial e gentil.

## RESUMO

Belo Horizonte é um ótimo exemplo para se discutir como a agricultura foi colocada para fora da cidade formal quando da sua concepção, no final do século 19, e depois, a partir dos anos 1980/1990, reaparecendo com destaque nos cenários nacional e internacional. Movimentos sociais e comunidades da região metropolitana vêm demonstrando como a agricultura, associada à agroecologia, pode promover qualidade de vida, geração de renda, alimentação saudável, novas formas de se relacionar e de construir espaços urbanos de forma participativa, juntando saber popular com política pública. Belo Horizonte, já há alguns anos, conta com leis e instituições que dão algum respaldo para que grupos e pessoas se mobilizem no plantio de alimentos no solo urbano, uma categoria cara ao direito urbanístico, que por sua vez, dá tímido tratamento para a função vital do solo que é a de guardar sementes para produção de alimentos. Em vez disso, no desempenho da função urbanística pelo poder público, há bastante tempo, prevalece a noção bem cimentada entre urbanistas e planejadores urbanos de que em área urbana os lotes devem servir à construção de edificações para venda e obtenção de lucro (e tributação), e que a cidade deve servir à mobilidade, lazer e ao trabalho, apenas. O que é legítimo, mas tem sido fator de desassossego para muitos agricultores, agricultoras e consumidores conscientes que aspiram um poder público proativo na promoção de uma cidade mais sustentável. Como a capital tem a totalidade do seu território declarado, em lei, como área urbana, o plantio de hortas, pomares, canteiros, sistemas de agrofloresta e fazendas urbanas além de outras formas de cultivo que se fazem presentes, têm sido uma variável crescente que não pode ser ignorada pelo sistema de regulação urbana, até porque se apresenta como qualificativo positivo da função social da propriedade. Este estudo realizou ampla pesquisa bibliográfica acerca dos temas centrais que orbitam a problemática da produção de alimentos pela indústria, pelo campo e pelas cidades, para então perceber as possibilidades de conformação de um sistema agroalimentar da cidade fundamentado nas normas, princípios e instrumentos da política municipal. Entre os resultados, citam-se avanços do processo de institucionalização da agricultura urbana em Belo Horizonte, bem como retrocessos e desafios que estão na agenda do dia, dado que o município teve seu novo plano diretor aprovado em 2019. Por ser este o documento constitucionalmente válido para ordenar a convivência nas cidades brasileiras com regras especiais e espaciais, é apoiado no direito humano à alimentação adequada e na noção de segurança alimentar e nutricional que este estudo argumenta pela necessária contribuição do direito urbanístico brasileiro para a conformação de um sistema agroalimentar da cidade.

**Palavras-chave:** Agricultura urbana; instrumentos urbanísticos; planejamento urbano; direito à alimentação; função social da propriedade

## ABSTRACT

Belo Horizonte is a great example to discuss how agriculture was put out of the formal city when it was conceived in the late 19th century, and later, from the 1980s / 1990s, reappearing with prominence in the national and international scenarios. Social movements and communities in the metropolitan region have been demonstrating how agriculture, associated with agroecology, can promote quality of life, income generation, healthy eating, new ways of relating and building urban spaces in a participatory way, joining popular knowledge with public policy. Belo Horizonte, for some years now, has laws and institutions that provide some support for groups and people to mobilize themselves in the planting of food in urban soil, a category dear to Urban Law, which in turn gives timid treatment to the function of the soil, which is to store seeds for food production. Instead, in the performance of the urbanistic function by the public authorities, the well-cemented notion among urban planners and urban planners has long prevailed that in urban areas the plots must serve the construction of buildings for sale and profit (and taxation), and that the city should only serve mobility, leisure and work. Which is legitimate, but it has been a factor of unrest for many farmers, conscious consumers who aspire to a proactive public power in promoting a more sustainable city. As the capital has its entire territory declared, in law, as an urban area, the planting of vegetable gardens, orchards, flowerbeds, agroforestry systems and urban farms in addition to other forms of cultivation that are present in this territory, have been a variable an increase that cannot be ignored by the regulation system, not least because it presents itself as a positive qualifier of the social function of property. This study carried out extensive bibliographic research on the central themes that orbit the problem of food production by industry, the countryside and cities, to then perceive the possibilities of forming a city agrifood system based on the norms, principles and instruments of urban policy. Among the results, advances in the process of institutionalizing urban agriculture in the city are mentioned, as well as setbacks and challenges that are on the agenda of the day given that the municipality had its new master plan approved in 2019. As this is the constitutionally valid document for ordering coexistence in Brazilian cities with special and spatial rules, is supported by the human right to adequate food and the notion of food and nutritional security that is argued by the necessary contribution of Brazilian Urban Law to the formation of a city agrifood system.

**Key-words:** Urban agriculture; urban planning instruments; urban planning; right to food; social function of property.



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Planta Geral da Cidade de Minas, de 1895 .....	87
Figura 2 – Regiões Administrativas de Belo Horizonte .....	95
Figura 3 – Municípios da RMBH e do Colar Metropolitano .....	98
Figura 4 – Áreas de Diretrizes Especiais de BH .....	117

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABA – Associação Brasileira de Agroecologia  
ABRASCO – Associação Brasileira de Saúde Coletiva  
ADES – Áreas de Diretrizes Especiais  
AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social  
AGEES – Áreas de Grandes Equipamentos Econômicos  
AGEUC – Áreas de Grandes Equipamentos de Uso Coletivo  
ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais  
AMAI – Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana  
ANA – Articulação Nacional de Agroecologia  
AU – Agricultura Urbana  
AUÊ! – Grupo de Estudos em Agricultura Urbana da UFMG  
CA – Coeficiente de Aproveitamento  
CAAUPs – Centros de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana  
CAbas – Coeficiente Básico de Aproveitamento  
CAcent – Coeficiente de Aproveitamento das Centralidades  
CAISAN – Câmara Interministerial de Segurança Alimentar  
CAmax – Coeficiente Máximo de Aproveitamento  
CCF – Programa Global Cidades Cultivando para o Futuro  
CEASAMINAS – Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A  
CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG  
CEPAC – Certificados de Potencial Adicional de Construção  
CEPAL – Comissão Econômica para América Latina  
CEVAE – Centro de Vivência Agroecológica  
CGAAU – Coordenação Geral de Apoio à Agricultura Urbana  
CMAUF – Centro Municipal de Agricultura Urbana e Familiar  
COMAM – Conselho Municipal de Meio Ambiente  
COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana  
COMUSAN – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional  
CONCIDADES – Conselho das Cidades  
CONSEA/MG – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável  
CR/88 – Constituição de República de 1988  
CSA – Comunidade que Sustenta a Agricultura  
CTN – Código Tributário Nacional  
DAP – Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada  
DSE – *Growing Cities Growing Food: Urban Agriculture on the Policy Agenda*  
ECO92 – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento  
ELUP – Espaços Livres de Uso Público  
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
ENA – Encontro Nacional de Agroecologia

ENAU – Encontro Nacional de Agricultura Urbana  
EPAMIG – Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais  
ESF – Estratégia Saúde da Família  
EUC – Equipamentos Urbanos Comunitários  
FADES – Fóruns das Áreas de Diretrizes Especiais  
FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura  
FBSSAN - Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FMSANS – Fórum Mineiro de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável  
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana  
FPM – Fundação Municipal de Parques  
FSM – Fórum Social Mundial  
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde  
GESTA/UFMG – Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais da UFMG  
HIS – Habitação de Interesse Social  
IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor  
IGC/UFMG – Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPES – *Promoción del Desarrollo Sostenible*  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
ITER – Instituto de Terras de Minas Gerais  
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional  
MDA – Ministério de Desenvolvimento Agrário  
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MZ – Macrozoneamento  
NAU – Nova Agenda Urbana  
NEA – Núcleo de Estudos em Agroecologia e Produção Orgânica  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OCU – Operação Urbana Consorciada  
ODC – Outorga do Direito de Construir  
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
OMS – Organização Mundial de Saúde  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OP – Orçamento Participativo  
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar  
PBH – Prefeitura de Belo Horizonte  
PD/BH – Plano Diretor de Belo Horizonte  
PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado  
PDM – Plano Diretor Municipal  
PEAAU – Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana

PGE – Plano Global Específico  
PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
PLAMBEL – Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte  
PLANAPO – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica  
PLANSAN – Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PMH – Política Municipal de Habitação  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNAPO – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica  
PNAU – Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana  
PND - Política Nacional de Desenvolvimento  
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano  
PNSSA – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PRONAF – Política da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais  
PVP – Projetos Viários Prioritários  
REDE – Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas  
REsp – Recurso Especial  
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte  
RUAF – *Resource Centers on Urban Agriculture and Food Security*  
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional  
SEAPA – Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana  
SGUA – *Support Group for Urban Agriculture*  
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SMAB – Secretaria Municipal de Política de Abastecimento  
SMASAN – Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional  
SMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente  
SMPU – Secretaria Municipal de Política Urbana  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
TCU – Termo de Conduta Urbanística  
TDC – Transferência do Direito de Construir  
TVA – Trama Verde e Azul  
UACC - *Urban Agriculture Advisory Committee*  
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais  
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
URBEL – Companhia Urbanizadora e de Habitação  
ZDE – Zona de Diretrizes Especiais  
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social  
ZIMs – Zonas de Interesse Metropolitano  
ZOM – Zona de Ocupação Moderada  
ZOP – Zona de Ocupação Preferencial  
ZPA – Zona de Proteção Ambiental

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	13
<b>1: Por que o direito urbanístico deve interessar-se pelas agriculturas?</b> .....	27
<b>1.1. De que direito estamos falando?</b> .....	28
<b>1.1.1. A função pública da atividade urbanística</b> .....	49
<b>1.2. Pode o direito urbanístico servir ao sistema alimentar?</b> .....	52
<b>1.3. Por que a agricultura urbana e agroecologia?</b> .....	64
<b>1.4. Aproximações entre o direito urbanístico e o direito humano à alimentação adequada: da necessária harmonização entre valores constitucionais</b> .....	74
<b>2: Raízes da cidade estudada: territorializando a pesquisa.</b> .....	85
<b>2.1. Da produção do espaço metropolitano e de Belo Horizonte</b> .....	98
<b>2.1.1. A regulação do espaço metropolitano</b> .....	98
<b>2.1.2. O novo plano diretor de Belo Horizonte</b> .....	108
<b>2.2. A emergência da agricultura urbana no Brasil e em Belo Horizonte</b> .....	121
<b>2.2.1. Iniciativas da sociedade civil sensíveis a boa nutrição</b> .....	140
<b>3. (Re) visitando experiências a partir das categorias, instrumentos e parâmetros urbanísticos e ambientais</b> .....	155
<b>3.1. Do objeto que expõe suas contradições e limitações</b> .....	158
<b>3.2. Consequências urbanísticas de uma agricultura da cidade</b> .....	167
<b>3.3. Avanços e desafios para o plantio na terra urbanizada</b> .....	170
<b>3.4. Propostas</b> .....	173
<b>Conclusões</b> .....	176
<b>Referências</b> .....	179

## INTRODUÇÃO

No Brasil, o *fenômeno urbano-industrial* carrega designações, valores e práticas do modo colonialista de pensamento que conduziu a ocupação do território e determinou aqui, do século 16 em diante, as dinâmicas de povoamento, exploração e circulação de pessoas. A evolução deste fenômeno desemboca no processo de *urbanização*, estreitamente ligada a ideia de dominação da Metrópole/Coroa sobre o trabalho social escravo na Colônia<sup>1</sup>, empurrado pelos ciclos econômicos da cana-de-açúcar, ouro e minério de ferro (ABREU, 1997). O esgotamento de cada ciclo determinou, a sua maneira, o desmonte da organização produtiva com fortes impactos sobre as dinâmicas territorial e populacional. Embora a ideia de transferência da capital do Estado de Minas Gerais, Ouro Preto, remeta ao final do século 18, quando da Inconfidência Mineira, a efetiva mudança no final do século 19 foi uma tentativa de deixar para trás essa *ordem* que as cidades coloniais representavam. Mas, a colonialidade do pensamento e do poder (LANDER, 2005) se fizeram presentes desde a concepção da nova Cidade de Minas nos idos de 1893, hoje Belo Horizonte.

Essa remissão à longa duração de um período histórico, social, político e econômico é útil para conectar com o presente, numa perspectiva crítica (como superação do óbvio) que não ignora a presença da colonialidade na modernidade. Seja nos padrões construtivos e traçados da cidade, nas relações sociais ou hábitos de consumo de bens e alimentos. Modos de viver que ainda criam vítimas e violências interpretadas como atos inevitáveis à natureza e a outros povos e populações tidas como atrasadas, imaturas e subdesenvolvidas (DUSSEL, 1993, p.185-190).

É o que se vê nas aglomerações humanas brasileiras que tiveram a produção do seu espaço urbano – em geral associado a incorporação de glebas que antes tinham uso agrícola à cidade (SINGER, 1978, p.23) – seguida de um crescimento rápido e desordenado a partir dos anos 1930. O que acarretou a complexificação das formas de dominação, espoliação e subjugação a grupos específicos, preenchidas de uma inquestionável desigualdade social, ambiental, espacial e alimentar. A urbanização do mundo, tal como ela se dá, tomou essa direção de implicar a urbanização da pobreza (MARICATO, 2012, p.76; COUTINHO, 2007, p.29; UN-HABITAT, 2003).

---

<sup>1</sup> Que de repente, se transforma em sede do Império. O Brasil foi o único país nas Américas que se tornou uma monarquia de fato depois da independência, governado pela mesma casa real de Portugal, os Bragança, por 67 anos, até a declaração da República, em 15/11/1889 (RIBEIRO, 2014, p.281). Belo Horizonte foi inaugurada em 12/12/1897, como um tesouro da República.

Em geral, os grupos atingidos pela má alimentação são os mesmos afetados pela falta de acesso à educação e saúde, acessibilidade e políticas públicas de segurança e moradia. Regiões com piores indicadores de renda são aquelas com menos acesso a alimentos que podem proporcionar saúde. Onde o poder público não chega, a desigualdade alimentar se faz presente. Para os moradores de qualquer metrópole “não são necessários muitos levantamentos empíricos para evidenciar que as cidades estão piorando, não há nada no horizonte que pareça contrariar essa tendência” (MARICATO, 2012, p.80). E não é por falta de leis, planos e debates que as cidades no Brasil estão como estão (MARICATO, 2013, p.124).

É através da construção social de um território que homens, mulheres e jovens, cada um a seu modo, criam ou reforçam suas identidades coletivas tão necessárias para a efetivação de direitos. A herança escravocrata e o desprestígio do trabalho, o patriarcalismo e a condição inferiorizada da mulher, o patrimonialismo e a privatização da esfera pública, o personalismo e a rejeição às relações impessoais e profissionais, o clientelismo e a universalização da política do favor contrariamente ao reconhecimento dos direitos, a tradição autoritária negando a cidadania, estão presentes em cada m<sup>2</sup> da cidade (MARICATO, 2012, p.131).

Uma situação única que avança sobre o tecido urbano e humano. E conseqüentemente, sobre as culturas e as identidades. Estudos sérios estão sendo realizados a respeito dos *conflitos territoriais, distributivos e espaciais* (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010), travados como parte de um conflito global sobre os rumos do desenvolvimento, da democracia e dos direitos humanos. Geralmente associados às planificações do ambiente natural ou já construído, pautadas numa racionalidade que acirra disputas entre modos de vida e de convivência muito distintos, inscritos em circuitos de poder desiguais e desproporcionais (GAIO; PAPATELLA, 2019). O que se repete em muitas leis e políticas públicas. Se engana quem julga estar extinta esta organização que ainda nos envolve (ABREU, 1997, p.197-198). Talvez seja justamente porque ela permanece que é facilmente esquecida (SERRES, 1991, p.98) por muitos.<sup>2</sup>

Teóricos que discorreram sobre a dialética social do Direito mostram como as suas negações objetivadas em normas constituem um elo do mesmo processo e abrem campo à síntese, à superação, no itinerário progressivo (LYRA FILHO, 1986, p.102). Outros estudiosos indicam para o estágio civilizatório humano atual denominado de Era

---

<sup>2</sup> Para se analisar o espaço geográfico não basta desvendar as suas múltiplas dimensões atuais. Há que se investigar também o processo histórico que lhe deu origem (ABREU, 1997, p.197-245).

Urbana, marcada como um processo simultâneo de urbanização do globo e de globalização do urbano (SOJA; KANAI, 2007, p.54-69). Por sua vez, o direito urbanístico – enquanto ferramenta, instrumento – veio regular, esmiuçar e burocratizar as políticas inerentes ao *solo urbano*, ao mesmo tempo, as cidades se transformam e tem transformado seu valor de uso para um valor exclusivamente de troca (LASCHEFSKI; ZHOURI, 2019, p.19-20). É neste enredo de tensão que transcorrem as lutas cotidianas no campo e na cidade por quem se empenha para garantir uma alimentação adequada via agricultura urbana, cuja conceituação permanece aberta, em disputa pela expressão mais legítima e por significados que podem estar relacionados a diferentes visões de mundo e concepções de sociedade e de cidade (ALMEIDA, 2016, p.23). São iniciativas que cultivam sementes e produzem alimentos confiavelmente saudáveis no *solo urbano*, uma categoria central do direito urbanístico e que comumente é atrelado, unicamente, ao aspecto construtivo.

Três situações justificam aproximá-lo das agriculturas sensíveis à boa nutrição. Ambas sinalizam para recentes mudanças que precisam ser entendidas à luz da Constituição da República de 1988 (CR/88) e do Estatuto da Cidade, de 2001. Essa leitura permite elaborar questões sobre como a atividade urbanística e os instrumentos da política urbana podem contribuir para garantir direitos sociais nas cidades brasileiras. Duas destas situações estão no âmbito político-normativo e a outra, no campo doutrinário:

- a) O novo planejamento territorial da região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) que compreendeu a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de 2011, e o Macrozoneamento Metropolitano (MZ), de 2015;
- b) A aprovação do novo Plano Diretor de Belo Horizonte (PD-BH), em 2019;
- c) Recaía uma desconfiança acerca de lacunas ou tratamento insuficiente pelo direito urbanístico brasileiro quanto a prática associada a usar o solo, base da vida (PRIMAVESI, s/d), para produzir alimentos perto das moradias e territorializar uma agricultura da cidade.

O que se tem aqui é a atualização do marco jurídico aplicável aos territórios da capital e metropolitano. Embora o foco da pesquisa não seja a dimensão metropolitana, ela é importante porque se dá a partir do município-sede, objeto deste estudo e que exerce influência regional, por exemplo, na produção, comercialização e distribuição de alimentos cultivados no seu entorno. Para dar conta desse novo planejamento territorial metropolitano, adota-se a tese de Daniela Almeida defendida em 2016, perante o



Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais (IGC/UFMG). Diante de um processo de valorização imobiliária ameaçando a disponibilidade de terras agricultáveis para a produção alimentar na RMBH, a autora (ALMEIDA, 2016), inspirada nos pressupostos da obra do francês Henri Lefebvre (teórico que vem dos estudos agrários), abordou os espaços agrícolas urbanos como parte da sociedade urbana, o *urbano em formação*. Ao fazer análise minuciosa do PDDI e do MZ-RMBH, processos dos quais também participou ativamente, ela oferece precioso diálogo entre planejamento e as agriculturas em busca de respostas para questões como: o que a presença de práticas agrícolas nas metrópoles está dizendo? Como surgem e permanecem em diferentes contextos de urbanização?

Estas são perguntas úteis também aqui, pois iluminam para a subjugação no tratamento das agriculturas saudáveis que decorre das fases de concepção das leis urbanísticas em vigor, dos planejamentos territoriais já implantados e dos desenhos para expansão das cidades que seguem avançando sobre o que ainda há de rural. O que, de alguma maneira, reflete a hipótese sobre a existência de lacunas numa doutrina até bastante autorizada, mas que não considera a alimentação como um direito atrelado à função social da propriedade e da cidade. Avançar naquelas questões a partir do direito urbanístico exige a abertura de um diálogo reflexivo que estabeleça zonas de contato entre variados temas, objetos e domínios disciplinares.

A pesquisa sobre a produção do espaço associada às dinâmicas da sociedade, a partir de um pensamento filosófico é até frequente na história e arquitetura. A geografia também se apresentou como mecanismo [filosófico] importante para estudar o processo de transposição e compreensão do espaço para a produção do espaço propriamente dita. Essa chave metodológica foi bastante desenvolvida entre àqueles e intérpretes do direito integrantes de movimentos sociais e operários que se reuniram, a partir da década de 1960, para discutir a questão da moradia precária na cidade periférica (MARICATO, 2012, p.102;155). Porém, um olhar crítico para a produção capitalista do espaço e da cidade é ainda pouco exercitado pelos intérpretes do Direito em geral<sup>3</sup>. Por isso é que se faz necessária uma compreensão mais aprofundada não só sobre as

---

<sup>3</sup> O contexto deste período motivou não apenas grande parte dos grupos de assessoria jurídica popular (RIBAS, 2009, p.46-56), como também a articulação do Fórum Nacional de Reforma Urbana, criado em 1987, e que buscava superar reivindicações pontuais para propor uma agenda unificada para as cidades.

dinâmicas de poder nos territórios físico-geográfico da capital, mas também sobre os territórios<sup>4</sup> das Instituições, das Ciências e dos Saberes Populares e Tradicionais.

Essa consciência do entorno, ciência e racionalidade crítica são hoje inseparáveis (GUSTIN, 2010, p.24). Não basta que se garanta a vida, tão ou mais importante são as condições confiavelmente sadias de convivência e sobrevivência. Uma vida digna depende de trabalho, moradia e alimentação adequadas. Que por sua vez, estão atreladas a uma atividade urbanística bem-feita, articulada em diferentes escalas.

É que a *atividade urbanística* tem como função precípua a ordenação da convivência por meio de regras especiais e espaciais. O tratamento pelo Direito das questões desse lugar advindas, entre elas às urbanas e ambientais, passa a exigir a atuação dos poderes legislativo e executivo, enquanto funções do estado (nação) que são. Bem como uma postura das pessoas, individual ou coletivamente, de monitoramento e exigibilidade constantes. Em caso de lesão ou ameaça a direito, esses sujeitos não terão excluída a apreciação das ofensas pelo poder judiciário (art. 5ºXXXV CR/88).

## **DO MODO DE FAZER E DO PERCURSO CONCEITUAL DA PESQUISA**

Nos idos de 2010, após regresso de uma expedição no ano anterior<sup>5</sup>, soube-se da existência de um livro intitulado *Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores*, de Juliana Santilli, a quem à época, enviei uma carta. Gentilmente, em poucos dias, veio um exemplar. Embebido daquela experiência engajada e convicto quanto as agriculturas interagirem com o ambiente também construído das cidades de diversas formas que afetam a saúde humana, percebeu-se que o que está sendo analisado e defendido ali no livro ia de encontro a muitas convicções deste pesquisador acerca da luta por direitos

---

<sup>4</sup> A noção de território utilizada neste trabalho se apoia no conceito proposto por Marcelo Lopes de Souza que inclui as dimensões de espaço e de poder, e não apenas como base material (recursos naturais e características geoecológicas próprias). Incorpora as disputas de interesse, as dimensões afetivas e de identidade, mas também as ações do Estado e os interesses do capital que configuram papéis importantes na (re) construção dos espaços, sendo, portanto, um instrumento essencialmente de exercício de poder (SOUZA, 2013, p.89).

<sup>5</sup> No início de 2009, recém-formado em Direito com breve e intensa passagem pelo Sistema Estadual de Meio Ambiente que gerou muitas inquietações sobre o contexto institucional dos sujeitos e regras da política ambiental, decidi realizar uma expedição para aprender sobre origem dos alimentos e como se cultivam as sementes, fornecendo mão de obra em troca de abrigo. Assim, percorri de carona áreas rurais e urbanas nos Estados da Bahia, Goiás e Pernambuco, quando conheci mais a fundo a Permacultura, a Agroecologia e a Economia Popular Solidária. E pude criar vínculos com agricultoras, agricultores, entusiastas do plantio, educadores e artistas populares entre tantos outros ofícios que realizavam técnicas e tecnologias com aplicações diversas no planejamento, arquitetura, plantio, saneamento, convivência social e divisão do trabalho e da renda.

numa sociedade que se afirma democrática. Realizar esta dissertação de mestrado 10 anos após toda àquela experiência, exige pontuar quatro aspectos levantados por Juliana (*in memoriam*) que acompanham as reflexões deste pesquisador desde as primeiras aproximações com o tema. Por isso escritas nesta introdução:

*As sementes são a base da Agrobiodiversidade* (SANTILLI, 2009, p.30). O resultado das dinâmicas coevolutivas entre natureza e cultura foi a ampla diversificação biológica das espécies cultivadas que hoje constitui um patrimônio genético-cultural reconhecido como bem comum da humanidade: a agrobiodiversidade. Após poucas décadas do início da Revolução Verde, a geração, reprodução e distribuição de sementes passou a sofrer monopólio de empresas multinacionais orientadas predominantemente para a maximização da produtividade física das lavouras (PETERSEN *et al.*, 2013, p.36).

De conquistas territoriais passaram também a controlar desde a oferta até os insumos. Tornaram as sementes híbridas e transgênicas, delimitando consideravelmente o tipo, volume, diversidade, periodicidade e a qualidade dos alimentos, desencadeando processos drásticos de erosão genética e cultural, além de rápida deterioração das culturas agrícolas. Agricultores estavam submetidos a produzir numa matriz tecnológica que agride violentamente a biodiversidade (MOONEY, 1983).

Esse processo de concentração do mercado de sementes só foi possível com a aprovação de um conjunto de leis que garantem não só o uso do pacote tecnológico, mas também o monopólio das variedades pelas empresas multinacionais. Apesar de não ser correto atribuir a perda da biodiversidade agrícola somente ao sistema jurídico, ele tem forte impacto negativo sobre a agrobiodiversidade. Quando se tratam de sementes de variedades crioulas<sup>6</sup> a situação se complica ainda mais. No limite: sem sementes de qualidade não haverá diariamente alimentos saudáveis para oferta, comercialização e consumo.

O segundo aspecto tem viés populacional: o desenvolvimento agrícola esteve intimamente ligado ao crescimento das cidades, da indústria e do comércio, atendendo

---

<sup>6</sup> Variedades crioulas de sementes (também chamadas de sementes locais ou tradicionais,) são aquelas conservadas e manejadas ao longo de gerações que vão se adaptando às formas de manejo e aos seus locais de cultivo. Precisam de pouco ou nenhum aporte de insumos externos, mantêm produção satisfatória, ajustam-se bem aos sistemas de poli cultivo, favorecendo a segurança alimentar, o auto abastecimento e a economia local. São de livre acesso e não necessitam ser adquiridas a cada nova safra. Elas exercem função preciosa na manutenção da variabilidade genética.

às necessidades de uma população não agrícola mais numerosa do que a própria população agrícola (SANTILLI, 2009, p.52).

Não resta dúvidas de que a população que hoje planta alimentos é muito inferior àquela que os consome. Neste quadro, além de incômodo o dado oficial (IBGE, 2010) de que somos um país majoritariamente urbano, são equivocadas as tentativas de delimitar o *campo* por definições simplistas do *rural*. Estudos focados em superar abordagens dicotômicas de campo/cidade e rural/urbano destacam a interdependências e o *continuum* entre eles. Além de alertarem para o fato de que os critérios homogeneizadores que levam as delimitações oficiais atuais do rural e a caracterização dos moradores do campo, são inadequadas do ponto de vista metodológico e epistemológico, porque não consideram qualitativamente os modos de vida (LASCHEFSKI, 2016).

Nessa arena ainda se somam distintas abordagens conceituais sobre uma categoria mais antiga e consolidada nas normas e políticas públicas - a agricultura familiar - que se relaciona de diferentes maneiras a identidades (como camponês, assentado, quilombola, pescador artesanal entre outras), reforça a dicotomia entre o *rural* e o *urbano*, dificultando uma aproximação de diferentes sujeitos já envolvidos com as práticas agrícolas:

Cidade e campo, urbano e rural, vêm sendo percebidos como polaridades, nas quais a assimetria de poder e hegemonia, e as representações daí resultantes, nos últimos séculos na Europa, e, no Brasil, principalmente depois da Revolução de 1930 (e da legislação daí resultante), têm mantido a cidade e o urbano como dominante na polarização que exerce, acentuando uma dicotomia que só nas últimas décadas, vem sendo alterada pelas novas lógicas da acumulação capitalista. O campo (e o rural) vem sendo percebido, já há algum tempo, como mercadoria (terra-mercadoria), capaz de gerar, graças ao trabalho, outras mercadorias, além das rendas obtidas pela especulação. Atualmente, a essas condições já tradicionais são incorporados novos papéis, integrados a um movimento de resignificação do rural, em que a natureza e as atratividades do campo tornam-se mercadorias valiosas. Não se trata apenas da terra ou do trabalho a ela incorporado. Trata-se de novos atributos, muitas vezes imateriais, em que valores ligados à natureza, à paisagem, à exploração do trabalho em áreas rurais, obrigam-nos a repensar a própria teoria da renda da terra. O capitalismo recria um rural, capaz de integrar-se desigualmente, às múltiplas escalas que marcam as interações espaciais do mundo atual. Esse processo de integração afeta, sobremaneira, a (re) construção ou a manutenção da identidade social do agricultor e os rebatimentos territoriais desse processo (RUA, 2006, p.83).

Ampliar análises críticas e propositivas sobre esse problema exige aliar-se aos estudos que buscam superar visões setoriais que prevalecem na gestão pública, em textos de lei, no planejamento urbano e no meio acadêmico via reduções analíticas que não comportam a diversidade. Por isso é preciso desarticular os círculos e discursos viciosos e regressivos que retroalimentam falsas dicotomias tais como campo e cidade cultura e ambiente ou saúde e economia (aguçada com a pandemia de COVID-19 que desnudou a persistente desigualdade social e orçamentária do país). Essas e outras não podem mais ser identificadas e tratadas como dicotomias.

No caso da cidade-campo, na verdade, são espacialidades interdependentes e complementares que devem ter suas especificidades preservadas quando da sua interpretação e categorização. As diferenças existirão e devem ser ressaltadas e respeitadas. A aproximação da agricultura com o direito urbanístico brasileiro neste sentido, conduz a uma sugestão aos juristas para que percebam, nas dinâmicas socioespaciais [territoriais], a coexistência entre cidade-campo, natureza-cultura, e não uma sobreposição competitiva e redutora entre elas. A agricultura urbana não é mero resquíio do rural no urbano. Mas, uma prática que também pertence ao ambiente urbano (COUTINHO, 2010, p.88). O penúltimo aspecto levantado pela autora ressalta a importância dos movimentos sociais para a efetiva promoção de práticas sustentáveis:

Iniciativas agroecológicas desenvolvidas por organizações da sociedade civil têm demonstrado a viabilidade de modelos agrícolas mais sustentáveis e estáveis a longo prazo, nos quais a conservação da agrobiodiversidade, pelos agricultores, é um componente-chave (SANTILLI, 2009, p.89).

O estudo da prática e do movimento contemporâneo da agricultura urbana é processo nascido na contradição da produção e reprodução da cidade capitalista (MOREIRA, 2008, p.244). É por isso que os modos de vida alternativos aos padrões estabelecidos pelos grandes centros de poder interessam ao olhar atento de pesquisadoras e pesquisadores preocupados com questões do nosso tempo e lugar: a importância dos movimentos sociais na luta por direitos já garantidos na constituição. Não só por aqueles que usam a cidade como cenário de reivindicações particulares, mas, sobretudo, por grupos para os quais a cidade é objeto de disputa e matéria para produção de políticas públicas (SCHIAVO; GELFUSO; VERA, 2017, p.308-309).

As agriculturas desenvolvidas em BH territorializam modos de convivência que conquistaram a institucionalidade, extrapola do aspecto individual ao comunitário, transcende para dimensões psicossociais e outras sensoriais e afetivas (COUTINHO, 2007, p.26) tão importantes para o bem-estar das pessoas. O capítulo 2 é temperado com algumas dessas experiências que dão sabor, cheiro, forma e movimento a uma rede que se articula e roda no território da metrópole para produzir e comercializar comida de qualidade não se furtando ao debate-embate da justiça ambiental (MARTINEZ-ALIER, 1999). Assim como a noção de direito à cidade, a justiça ambiental que muito mais do que uma narrativa é fruto de resistências e lutas de pessoas, grupos e movimentos sociais que surgiu para designar a distribuição/imposição desigual dos riscos ambientais às populações pobres ou desprotegidas. É uma ideia que se constrói em contraposição a situações de injustiça ambiental vividas pelas populações em seus territórios. O conceito afasta-se de uma visão de justiça como direito individual e privilegia os sujeitos coletivos. Essa noção tem sido utilizada para construir uma nova perspectiva a integrar as lutas sociais, ambientais e as lutas urbanas (LASCHEFSKI, ZHOURI, 2019).

Uma última referência às sementes e a Juliana Santilli: ao discutir os direitos dos agricultores de guardar, usar, trocar e vender as sementes e a utilização de variedades comerciais no melhoramento genético, a autora identificou e problematizou seus alcances e limites registrando que “todo o sistema jurídico deve ser reavaliado em função dos impactos que produz sobre a agrobiodiversidade, a fim de que possa promover a sua conservação” (SANTILLI, 2009, p.318).

Este trecho remete à necessária análise das normas específicas para compreensão do seu impacto no sistema jurídico como um todo. Ainda mais quando diante de situações que envolvam a dimensão difusa de seus destinatários e do conteúdo jurídico do bem tutelado. Sugere, de forma implícita, que dos limites surgem obstruções e aberturas. Também, é assim com o método de estudo do direito urbanístico: há de desenvolver-se dialeticamente. Subir da realidade em que suas normas devem atuar para transformá-la no sentido da convivência humana mais adequada nos espaços habitáveis e, depois, descer das normas àquela realidade para ajustá-la (torná-la justa) àqueles fins de convivência (SILVA, 2018, p.37).

Vis-à-vis, interessa aqui os alcances e limites do sistema jurídico e das normas que regulam a ordenação e o uso do solo em BH, para compreender as possibilidades de destinação agrícola do solo a partir dos instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor de 2019 (PD-BH). Que em um espectro mais amplo, por exemplo, ao dispor sobre os objetivos vinculados à proteção ambiental no Município, prescreve:

Art. 11 - São objetivos vinculados à proteção ambiental no Município: (...) IV - viabilizar a proporção de, no mínimo, 12m<sup>2</sup> de área verde por munícipe, visando a uma distribuição mais equitativa entre áreas verdes e habitantes no Município, de forma a reduzir as distorções entre as regiões administrativas (Lei Municipal nº 11.181/2019, PD-BH).

Essa previsão segue orientação da Organização Mundial de Saúde (OMS), que indica ser ideal que cada habitante disponha de 36m<sup>2</sup> de área verde<sup>7</sup> (REDE SOCIAL DE CIDADES, 2019). Por exemplo, em Estocolmo são 86m<sup>2</sup> de área verde por habitante. Não se trata de um devaneio acadêmico a tentativa de densificar dispositivos como esse do PD-BH. Mas, de um aspecto de relevância trazido à investigação por quem percebe a distância, às vezes abissal, entre o Direito nominal positivo e o mundo complexo e palpitante da vida (SARLET, 2008; MARICATO, 2013, p.152). Ora, se a alimentação é reivindicada como um direito, é porque existem situações de ausência dela.

Ao preocupar-se com esse movimento que produz alimentos de qualidade nas cidades, pretende-se a sensibilização pela trama urbanística como uma problemática que precisa de mais estudos que assimilem os alimentos à noção de território como uma categoria de reflexão e de luta. Toda essa inquietação-reflexiva advém de experiências que remontam 2008, junto da Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana (AMAU) e do Instituto de Permacultura Eco Vida São Miguel, grupos dos quais este pesquisador faz parte e permitiu viver as agriculturas no século 21 antes mesmo de tentar explicá-las.

Incrementos substanciais vieram na prática da advocacia, as vezes *pró-bono*, e durante a graduação em Ciências Socioambientais/UFMG (2011-2016), por onde estabeleceu-se o contato com a Ecologia Política e a Justiça Ambiental através do Grupo de Estudos em Temáticas Ambientais (GESTA/UFMG). Posteriormente, como ouvinte no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG, em 2015, e aprovado em 2018. Nessa mesma época, o discente colaborou pontualmente com o grupo RE-HABITARE/UFMG em

---

<sup>7</sup> A Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis é uma plataforma para gerenciamento de indicadores, entre eles, de área verde por habitante.

atividades ligadas à Plataforma pelo Direito à Moradia Adequada. Além de participar como ouvinte (já no propósito desta pesquisa) da 3ª Conferência Internacional Agricultura e Alimentação na Sociedade Urbanizada, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO/ONU), em Porto Alegre.<sup>8</sup>

Ali, gestores públicos, agentes políticos, ativistas, pesquisadoras e pesquisadores de 36 países enfatizaram a necessidade de preservar e aumentar a agricultura nas cidades, acabar com o uso de pesticidas e agrotóxicos no campo, e promover uma transição agroecológica em prol de sistemas agroalimentares locais e metropolitanos para combater os problemas urbanos e de insegurança alimentar e nutricional que crescem nas pequenas, médias e grandes cidades (FAO, 2018). Chamou atenção o alto número de relatos de experiências de agricultura urbana e agroecologia em espaços públicos e privados, no Brasil e no Mundo, apresentados no evento. Frequentemente, nas grandes conferências, sugeriu-se que a agricultura deve voltar para as cidades através de práticas agroecológicas<sup>9</sup>. Ficou claro que essa transição é possível, embora não deixe de ser um grande desafio. Sobretudo, porque se faz necessário sair da escala experimental e demonstrativa para escalas maiores e de mercado (SANTOS, 2011, p.29).

Mas, essa imbricação entre realidade social, previsões textuais da CR/88 e os direitos humanos constantes nos pactos e tratados internacionais, para ser efetiva, depende da atuação do poder público. Isso se dá, de um lado, através da exigibilidade pelo cidadão perante autoridades e instituições responsáveis, e de outro, pressupõe políticas públicas e prestações sociais diretas do poder público. Aqui defende-se que o saber sobre plantar sementes e colher comida saudável não pode ser desprezado e desperdiçado pelo direito urbanístico porque são saberes e ações úteis ao equilíbrio do meio ambiente natural, artificial e cultural, essenciais para as presentes e futuras gerações (art. 225 CR/88). São práticas que em pouco tempo podem agregar outros valores à propriedade urbana e à economia da cidade. Porém, para que isso possa ocorrer, o ideal é que o ordenamento territorial das cidades e as normas urbanísticas não só não restrinjam essas iniciativas, mas às incentive como política pública prioritária.

---

<sup>8</sup> A FAO foi criada em 16/10/1945. Desde 1981, essa data é comemorada como forma de lançar luz sobre questões alimentares no mundo.

<sup>9</sup> A Agroecologia articula um novo paradigma produtivo no qual a reprodução da vida e o interesse comum se opõem à reprodução do capital e ao modelo de agronegócio. Tem sido causadora de verdadeiras transformações em pequena, média e grande escala.



A incursão acadêmica-militante descrita acima não prescindiu do desafio de confrontar o campo do Direito com o avanço da consciência dos deveres, especialmente quando o interesse da investigação recai de algum modo, sobre o direito às cidades sustentáveis<sup>10</sup> na sociedade que constantemente anuncia e denuncia dinâmicas de injustiças socioespaciais que explicitam os modos de apropriação, uso e significação dos territórios por diferentes grupos (ACSELARD, 2004; TEIXEIRA, 2014). O ensino jurídico do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG se efetivou ainda mais como esfera crítica da sociedade e do mundo (GUSTIN, 2010, p.43) ao longo da disciplina Direito à Cidade, ofertada no primeiro semestre de 2018.

Porque foi uma oportunidade de estudar melhor a legislação urbanística brasileira, suas aplicações e meandros. De forma simplista, mas objetiva, tem-se que duas aglomerações urbanas podem apresentar taxas de crescimento populacional semelhantes no mesmo período, mas uma pode configurar forma urbana compacta, verticaliza e monocêntrica, e a outra poderá conformar o seu espaço urbano de modo disperso, horizontalizado e policêntrico (OJIMA, 2007). Cada qual representando custos sociais e ambientais distintos. Por isso, vem a indagação de que, se ao estado cabe atuar decisivamente quando da implantação de infraestrutura, protagonizando a criação de instituições técnicas, financeiras e administrativas que subsidiarão os instrumentos, normas urbanísticas e a instalação seletiva dos serviços e equipamentos de uso coletivo, caberia a ele [União, Estados e Municípios] também atuar para fixar diretrizes, regras e destinar espaços para agriculturas da cidade?

Viu-se ainda sobre o planejamento estratégico das cidades num contexto de crise urbana (MARICATO, 2013; BORJA; CARRION, 2016), chamando atenção para a preocupante racionalidade que entende a cidade como uma empresa (ACSELRAD, 1999; VAINER, 2000; SCHIAVO; GELFUSO; VERA, 2017, p.303-305). Com o estudo sobre o *Direito à Cidade* na essência (LEFEBVRE, 2008; HARVEY, 2014) e sua recepção na América Latina e no Brasil (TAVOLARI, 2016), lançou-se luz sobre os riscos de sua banalização por via de apropriações antagônicas e indevidas que precisam ser combatidas (GAIO, 2016). Avançou-se nos estudos críticos sobre participação popular, justiça espacial e democracia (ACSELRAD, 2004; KAPP, 2012; SOUZA, 2015) que de alguma maneira reforçam as reflexões que seguem. Uma aproximação importante ao debate do impasse da política urbana no Brasil, tema amplo

---

<sup>10</sup> Conforme disposto no inciso I do artigo 2º da Lei Federal nº 10.257, que institui o Estatuto da Cidade.

e que não diz respeito só aos pobres (MARICATO, 2012, p.185-191). Mas, envolve o poder público, proprietários de terras, incorporadores e construtores, entidades gerais, movimentos sociais e ONG's e tantas outras flâmulas.

Para seguir esse percurso, a escolha de um método é necessária. Ela implica levar em consideração, diferentes escalas de manifestação da realidade de modo a encontrar variáveis explicativas fundamentais que comparecem como as personagens principais do enredo que se estabelece a cada linha, levando em consideração que “ o espaço geográfico se define como união indissolúvel de sistemas de objetos e sistemas de ações, e suas formas híbridas, as técnicas” (SANTOS, 1996). Isto indica como o território é usado: onde, por quem, por quê e para quê. Foi dando ênfase nos movimentos e nas técnicas que o geógrafo e também advogado, Milton Almeida dos Santos, escreveu uma história secular do território brasileiro, delimitando períodos e redescobrimdo os respectivos contextos. O que permite enxergar a evolução das variáveis escolhidas dentro de uma situação, “reconhecer as heranças e ao mesmo tempo, as intencionalidades e a busca de sentido pela sociedade sobre o que é novo no espaço e como se combina com o que já existia” (SANTOS; SILVEIRA, 2011, p.9).

É assim que se avança na construção de uma abordagem até agora pouco explorada entre o direito urbanístico e a agricultura urbana. Compreender o fenômeno jurídico da agricultura num ambiente social e institucional mais amplo, a partir de um recorte próprio que cria pontes com outras disciplinas é necessário e desafiador.

Em três capítulos, discute-se a relação dialética entre o Direito numa sociedade urbanizada, cuja população precisa de moradia, trabalho e lazer; mas também tem a necessidade de se alimentar com *comida de verdade*<sup>11</sup>. Essa trilha exige o fortalecimento de alianças (inclusive acadêmica) e (re) conexões entre o campo e a

---

<sup>11</sup> Com o lema “Comida de Verdade, no Campo e na Cidade: por direitos e soberania alimentar”, a 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ocorrida em Brasília, em novembro de 2015, discutiu os aspectos da qualidade e da cultura alimentar, em risco diante do avanço expressivo do mercado de produtos ultra-processados e crescente homogeneização do padrão alimentar. Seu conceito: *é aquela comida que reconhece o protagonismo da mulher, respeita os princípios da integralidade, universalidade e equidade. Não mata nem por veneno nem por conflito. É aquela que erradica a fome e promove alimentação saudável, conserva a natureza, promove saúde e paz entre os povos.* Esse conceito fornece bases críticas para analisar desafios e problemas provocados por um sistema alimentar hegemônico alicerçado nos interesses de grandes corporações e que tem dominado toda a trama produtiva, ao mesmo tempo que o conceito também permite conectar diferentes dimensões da segurança alimentar e nutricional ao afirmar que uma alimentação promotora de saúde e de direitos precisa ser diversificada, produzida em bases ambientais e sociais justas, livre de contaminantes, integrada à cultura e às tradições dos povos e populações e ser regionalmente contextualizada.

cidade pela defesa de um sistema alimentar que assegure o direito humano à alimentação adequada (ENA, 2018).

O capítulo 1 inicia-se com uma abordagem preliminar sobre a conformação do urbanismo como disciplina que regula a atividade urbanística, enquanto função pública que é. Em seguida, são feitos esclarecimentos sobre as razões de escolha da agricultura urbana para dialogar com o direito urbanístico. Para tanto, mostra-se necessário um esforço de harmonização entre valores constitucionais e o entendimento dos princípios e instrumentos urbanísticos imprescindíveis à densificação das normas existentes no Município que sinalizam, a seu modo, o apoio à agricultura urbana. No capítulo 2, desenvolve-se uma descrição histórica e analítica da cidade de Belo Horizonte – que ativa memórias e lembranças – à luz das normas e valores constitucionais, urbanísticos e ambientais. São consideradas algumas experiências de agriculturas sensíveis à boa nutrição que o município abriga, sem qualquer pretensão quantitativa, até porque inexistente um levantamento atualizado acerca dessas iniciativas. O destaque para algumas delas é feito para ampliar o diálogo com as diretrizes centrais do novo Plano Diretor de BH, de 2019. Um raciocínio descendente que parte de uma análise geral para outra mais particular.

Por fim, o capítulo 3 expõe contradições do uso agrícola do solo urbano a partir das experiências citadas no capítulo anterior e das categorias, instrumentos e parâmetros urbanísticos em vigor, apresentadas ao longo do texto. São indicados alguns efeitos possíveis dessa combinação entre instrumentos urbanísticos e realidade social, por vezes fazendo referência a experiências de outras cidades brasileiras e estrangeiras. Este último tópico ainda aponta para desafios ao plantio agroecológico em terras urbanizadas, não se furtando a arriscar propostas que podem valer para qualquer município brasileiro. Espera-se, ao final, que este esforço sirva de estímulo a outras investidas pelo Direito que deem mais atenção a conexões ainda pouco visíveis no tocante à necessidade alimentar, a fim de colaborar com a conformação de um sistema agroalimentar agroecológico da cidade de Belo Horizonte. Um dos segredos da vida é o solo. Porque dele dependem as plantas, as águas, o clima e a nossa vida. Tudo está interligado. Não existe ser humano sadio se o solo não for sadio (PRIMAVESI, s/d). Somente com uma agricultura sadia permanente existe a possibilidade de uma ordem social estável (MOLLISON, 1994).

## CAPÍTULO 1

### **POR QUE O DIREITO URBANÍSTICO DEVE INTERESSAR-SE PELAS AGRICULTURAS?**

A vida é um processo permanente de alimentação e de produção do espaço. A construção cultural e social do viver também o é e tem passado por aceleradas mudanças que apontam para cenários de crises e catástrofes, mas também para situações de resgate/valorização de uma organização que nos envolve e somos dependentes: o plantio de sementes para o cultivo socioambientalmente responsável de alimentos, não se furtando à proteção do meio ambiente em todas as suas formas.<sup>12</sup>

Embora, no primeiro terço do século 20, parcela considerável dos habitantes urbanos esqueceram - ou mesmo, nunca souberam completamente - do conhecimento e hábito de semear o solo para colher comida, o processo histórico e a historiografia revelam que o cultivo de alimentos nas cidades nunca foi extinto (AMARAL, 1958, p.VI-XII; JACOBS, 1969; NAGIB, 2018, p.21-113). Foi até estimulado em algumas regiões durante o acelerado processo de urbanização pós-2ª Guerra Mundial, onde se viu reduzida a disponibilidade de terras agricultáveis, alavancando modelos intensivos de produção de alimentos em pequenas áreas urbanas (NAGIB, 2018, p.35; LADNER, 2011).

Outros fatores, como a industrialização da agricultura, a revolução informacional e da tecnologia, os padrões de assentamento resultantes da urbanização contemporânea e a grande expansão da população urbana de baixa renda ainda faz desenvolver modelos de agricultura urbana nas aglomerações humanas. A produção de alimentos na cidade é, em muitos casos, uma resposta dos habitantes urbanos pobres para enfrentar o acesso inadequado e não confiável aos alimentos, e compensar a falta de poder aquisitivo (MERZTHAL, 2006, p.6).

Neste capítulo 1, aborda-se a formação do direito urbanístico, chamando atenção para o fato de que a necessidade vital que é a alimentar - e remete ao uso agrícola do solo - tem sido ignorada do conteúdo dos planejamentos urbanos e/ou ausente de caráter

---

<sup>12</sup> José Afonso da Silva (2007) defende uma formulação unitária sobre o meio ambiente em três aspectos: meio ambiente artificial e do trabalho, meio ambiente cultural e o meio ambiente natural ou físico (SILVA, 2007, p.19-27). No entanto, a acentuada diversidade dos seus elementos e a permanente inserção de novas regulações já demonstrarem a fragilidade e a insuficiência dos resultados disso, sendo mais importante do que uma definição, é a concepção que embasa a política do meio ambiente e o necessário enfoque ao âmbito territorial ambiental (GAIO, 2015a, p.32-35).

vinculante na lei municipal urbanística. Além da escassa referência na doutrina urbanística consultada. Assim, surgem questionamentos sobre o papel do Poder Público, Prefeitura e Câmara Municipal no planejamento e na ordenação do chão que habitamos, com vistas a cumprir os objetivos inscritos no Capítulo III, do Título I, do novo Plano Diretor de BH, que também indica os princípios, diretrizes da Política Urbana Municipal. Entre eles:

- I - Efetivar o cumprimento da função social da propriedade, por meio do combate à retenção especulativa de imóveis e à ociosidade das edificações existentes, bem como da adequação de seu aproveitamento às normas constantes desta lei;
  - (...) III - recuperar parte dos investimentos do Executivo de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
  - (...) V - promover a distribuição dos equipamentos urbanos e comunitários, dos espaços livres de uso público e das áreas verdes, de forma a atender à população residente em todas as áreas do Município;
  - (...) IX - promover a compatibilização da política urbana municipal com a metropolitana, a estadual e a federal, garantida a preservação dos atributos dos núcleos locais;
  - (...) XIII - garantir a adequação do parcelamento e da ocupação do solo às condições ambientais das várias porções do território;
  - (...) **XVII - incentivar atividades de agricultura urbana no Município;**
  - XVIII - reduzir as emissões de gases do efeito estufa a partir da implementação de políticas de combate às mudanças climáticas;
  - (...) XXIII - incorporar às ações de planejamento urbano medidas para gerar espaços inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
- Parágrafo único - Em complementação às ações de regulação e planejamento urbano previstas nesta lei, poderão ser utilizados instrumentos tributários e financeiros como ferramenta para efetivação dos objetivos da política de desenvolvimento urbano do Município.  
(art. 5º da Lei Municipal nº 11.181/2019)

Qual a importância desse conjunto de objetivos da política urbana para garantir outros direitos sociais em BH? O que pode ser aprimorado do ponto de vista do direito fundamental (e humano) à alimentação adequada pela via dos instrumentos e princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)? Pensar sobre isso requer, no entanto, esclarecer a respeito de qual Direito estamos tratando.

### 1.1. DE QUE DIREITO ESTAMOS FALANDO?

Findo o primeiro quinto do século 21, é possível perceber que o *lugar* e a *função* do direito, e também das agriculturas e das cidades estão mudando. Àquele tem sido acionado para tratar conflitos envolvendo desde a rotulação de alimentos, permissão ou proibição de comercialização e uso de insumos químicos na produção alimentar e até

sobre a publicidade de produtos alimentícios e para garantir alimentação adequada em escolas públicas. Desde que os alimentos foram forjados no século passado como *commodities*, e a agricultura subordinada em agronegócio<sup>13</sup>, têm sido objeto de intensas disputas judiciais.<sup>14</sup>

E as cidades brasileiras do século 20 neste contexto? Classicamente, são consideradas como núcleos urbanos qualificados por um conjunto de sistema político-administrativo, econômico, não agrícola (SILVA, 2018, p.26), familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população, que para conviver pressupõe regras especiais que a ordenem. É relativamente recente a ideia de que para a ordenação do uso do solo convém diminuir as distâncias “entre o trabalho e a moradia, a fim de sobrar tempo para o lazer e recreação, além do destinado à produção, ao sono e à alimentação” (SILVA, 2018, p.142; CONSELHO EUROPEU DE URBANÍSTAS, 2003, p.27-29).

Inicialmente, as regras de ordenação do solo surgiram com base nos costumes e só mais tarde se tornaram regras legisladas. Eram simples e referentes aos aspectos mais primários como arruamento e o alinhamento entre o imóvel e a rua. À medida que as cidades ficam mais complicadas, também as normas adquirem complexidade, até chegar à formação de uma unidade institucional. E quem sabe, até adquirir autonomia e formar um ramo autônomo do Direito (SILVA, 2018, p.50-51;57), um conhecimento unificado sobre uma realidade, com métodos e princípios que constitui a ordem jurídica.

Segundo consagrada doutrina portuguesa (CORREA, 2008), o direito urbanístico é o conjunto de normas e de institutos respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo que detêm da ordem constitucional regramentos e princípios próprios - e interdependentes com aqueles do direito ambiental - para intervenção da administração pública nos solos urbanos mediante a participação dos particulares através de diferentes

---

<sup>13</sup> O termo descreve o *negócio* a montante da agricultura (crédito agrícola para maquinário, agroquímicos, sementes certificadas etc) e a jusante da agricultura (processamento, embalagem, transporte, armazenamento, refrigeração, comercialização em supermercados, feiras, etc).

<sup>14</sup> A jurisprudência do STF reconhece uma dimensão ecológica inerente ao princípio da dignidade da pessoa humana, exigindo-se um patamar mínimo de qualidade e integridade ecológica como premissa a uma vida digna e ao exercício dos demais direitos fundamentais, inclusive com base na interdependência e invisibilidade de tais direitos (SARLET, FENSTERSEITER, 2020). Ainda em 2020, o STF começará a julgar a inconstitucionalidade da isenção de impostos para agrotóxicos. A ADI 5553 questiona as cláusulas 1ª e 3ª do Convênio 100/97 do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e o Decreto 7.660/2011 que concedem benefícios fiscais com redução de 60% da base de cálculo do ICMS, além da isenção total do IPI de determinados tipos de agrotóxicos.

formas de elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial e aplicação das normas urbanísticas. Nesse sentido, se falar no direito urbanístico como um subsistema do Direito e uma categoria autônoma.

Porém, quando se toca na *questão* da propriedade privada e no nó da terra (MARICATO, 2012, p.185), que também é um nó nas cidades (MARICATO, 2013, p.150), resgata-se o conceito de produção social do espaço. E com ele, a tríade espaço percebido, espaço concebido e espaço vivido proposta por Henry Lefebvre para quebrar as dicotomias via método progressivo-regressivo (LEFEBVRE, 1991, p.37) entendendo o espaço na prática (o real, usado), a representação do espaço (o planejado, burocrático, abstrato e representado em mapas), e o *espaço de representação, como aquele produzido e modificado no tempo, através do uso, carregado de símbolos e significados, o espaço real e imaginado* (LASCHEFSKI; COSTA, 2008, p.310). Esse conceito lefebvriano traduzido para o contexto da agricultura urbana ajuda a reconhecer o urbano em formação nas agriculturas que permeiam as cidades e os espaços urbanizados da RMBH (ALMEIDA, 2016). Há relações entre esses discursos e práticas que são propriamente construídos nos territórios e outros que são edificadas em espaços da política institucional e nos estudos acadêmicos. Cedo ou tarde, adentrarão na ciranda do universo jurídico (Convenções, Planos, Leis, Orçamentos).

Mesmo que muitos países que consagram formalmente um extenso rol de direitos fundamentais têm alcançado o seu menor grau de efetivação (SARLET, 2008, p.25), a atenção dada pelo constituinte em 1987, à matéria urbanística (e também ambiental via art.225) reflete num capítulo específico<sup>15</sup> dedicado à Política Urbana e ao Ordenamento Territorial das cidades, incorporando a função social à propriedade<sup>16</sup>, percebida especialmente, pelo direito urbanístico, agrário e ambiental.

Na época colonial da concessão das sesmarias, já havia alguma preocupação com o cumprimento da função social da terra. Entre as obrigações impostas aos sesmeiros estava a de cultivá-la para a Metrópole (ABREU, 1997, p.208). O tema ganha reconhecimento constitucional a partir da Constituição de 1934, que garantia o direito de

---

<sup>15</sup> A Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte em 1987 através de Ermínia Maricato, por seis entidades da sociedade civil e assinada por mais de 160 mil eleitores.

<sup>16</sup> A propriedade é o eixo crucial ao longo do qual o capital se sobrepõe ao Estado Moderno (CHATTERJEE, 2004, p.157). A influência italiana para a formação do conceito da função social da propriedade na doutrina brasileira a partir da década de 1970 é identificada por Daniel Gaio (2015a, p.157-172).

propriedade mas impedia o respectivo exercício contra o interesse social ou coletivo, segundo o que a lei determinasse (art.113 CR/1934). A Constituição de 1937, que assegurou o direito de propriedade, ressalvada a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia (art.122 CR/1937), também se referiu à proteção de paisagens notáveis e previu que o conteúdo e os limites do direito de propriedade seriam definidos nas leis que regulassem o seu exercício. Na Carta de 1946, o uso da propriedade foi condicionado ao bem-estar social, aludindo para um rumo social da propriedade. Coube a Constituição de 1967 consagrar expressamente a função social da propriedade, embora como princípio da ordem econômica (GROTTI, 2016, p.13), bem como, regras para propriedade de marcas da indústria e comércio, propriedades literárias, artísticas, científica e a proteção de jazidas arqueológicas.

Foi somente na CR/88 que a propriedade privada (art.5º XXII CR/88) foi condicionada à sua função social (art.5º XXIII CR/88), como princípio, que tem, por fim, assegurar a todos, existência digna, conforme ditames da justiça social (art.170 CR/88). Além disso, inscreveu o princípio com conteúdo definido em relação às propriedades urbana e rural e com sanções para o caso de não ser observado (art. 182 §4º, 184 e 186 CR/88).

Na função social da propriedade insere-se a sua função de educar, por meio da arte, não se podendo olhar um determinado bem com a ideia de uma estrutura puramente econômica, onde, muitas funções, entre elas a proteção das coisas artísticas, mais do que útil, seria inútil (MACHADO, 2010, p.155).

Este princípio é materializado por uma pluralidade de normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais editadas pelos três entes da federação, de modo que o tão conhecido Plano Diretor Municipal (art. 182 §1º CR/88) não possui exclusividade no que se refere a consecução das funções da cidade (*caput* art. 182 CR/88) e da propriedade (art. 5º XXIII CR/88) (GAIO, 2015a). Ele faz parte do conjunto de instrumentos disponíveis no ordenamento jurídico. Porém, antes de avançar na análise das normas, princípios e instrumentos urbanísticos, do ponto de vista dogmático-normativo, faz-se necessário ativar algumas lembranças que conformam o surgimento do direito urbanístico no Brasil e acabam por reforçar a consciência através da memória.

Em dezembro de 2000 – a pouco menos de um ano da promulgação do Estatuto da Cidade – Belo Horizonte sediou o 1º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, onde discutiu-se sobre a necessidade de regulamentação, por lei federal, dos dispositivos da CR/88. No quadro mais amplo, também foi um período em que movimentos



antiglobalização ganharam força sob o impacto da Batalha de Seattle de 1999<sup>17</sup>, um protesto contra a 3ª Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>18</sup> que novamente selava as premissas do Consenso de Washington, de 1989, para dirigir os destinos dos chamados países emergentes, entre os quais se inclui o Brasil. E que se tornou, no ano seguinte, a política oficial do Fundo Monetário Internacional (FMI) como receita para o ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento via soberania absoluta do mercado, interna e externamente a eles (MARICATO, 2013, p.133).<sup>19</sup>

A atmosfera de esperança em Porto Alegre que sediou o FSM (e também o 2º Congresso de Direito Urbanístico, em 2002), pautava-se em novas formas de democracia, mais participação e inclusão da luta pela reforma urbana, pela reforma agrária e diminuição das injustiças sociais (COELHO, 2015, p.37). Muito se discutiu também sobre o *direito à cidade*, que na sua formulação mais útil não pressupõe marcos jurídicos, embora não devam ser ignorados. São várias possibilidades de interpretação e apropriação dessa categoria (HARVEY, 2013). Um conceito que guarda identidades com o ideário da Reforma Urbana construído ao longo das últimas cinco décadas (NUNES, 2019, p.53-54):

Desde o histórico Seminário de Habitação e Reforma Urbana, em 1963, realizado em duas etapas nos municípios de Petrópolis (RJ) e de São Paulo, aos poucos foi se desenvolvendo a ideia de que a criação de um marco regulatório urbanístico seria um pressuposto fundamental para a democratização do solo urbano, sobretudo no que se refere à moradia social [...] Percebe-se que houve por parte desse movimento um esforço em criar um discurso de unificação das diferentes lutas em torno da reforma urbana de modo a reivindicar o direito à cidade como um todo, incluído o direito de participação na gestão da coisa pública. Ou seja, ao aderir às instâncias jurídico-institucionais o movimento de reforma urbana passou a precisar decodificar a lei (GAIO, 2016, p.237-238).

---

<sup>17</sup> A partir desse confronto, começou a ser pensado um Fórum Social Mundial (FSM), que aconteceria simultaneamente ao Fórum Econômico Mundial, para discutir e construir um modelo sustentável de sociedade e de vida urbana. O primeiro FSM foi no final de janeiro de 2001, com o slogan *um outro mundo possível*, em contraposição ao Fórum de Davos onde um grupo seleto de países discutia diretrizes econômicas mundiais a partir de premissas neoliberais e pouco simpáticas aos direitos humanos.

<sup>18</sup> Fundada em 1995 por 145 países, está sediada em Genebra, na Suíça. Para muitos, tem sido utilizada para promover uma extensa série de políticas relativas ao comércio, investimentos e desregulamentações que exacerbam a desigualdade entre o Norte e o Sul, e entre os ricos e pobres dentro dos países (MOREIRA, 2008, p.255).

<sup>19</sup> Ainda em 2001, foi apresentada a Carta dos Direitos Humanos nas cidades, pela ONG FASE que considerou a Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos, com o título: *Fortalecer a plataforma e as demandas dos movimentos sociais e urbanos para unificar redes e fóruns sociais de sujeitos coletivos na luta pela democratização e reforma urbana*.

Essa foi a primeira vez que uma concepção de política urbana nacional fora suscitada (SILVA, 2018, p.99). A aprovação e sanção do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257), em 10 de junho de 2001<sup>20</sup>, ampliou o espectro de aplicação do princípio constitucional da função social da propriedade (art.5º XXIII CR/88), pois o legislador apontou a necessária superação da visão tradicionalmente associada à cidade como espaço construído e artificial, dotando-a de natureza jurídica ambiental. E para isso, prevê instrumentos estruturantes e operacionalizantes da política urbana. Esses últimos, ampliam a presença do poder público sobre a terra. É o caso do direito de preempção, que confere ao poder público preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. Ou da compulsoriedade do parcelamento, ocupação e utilização do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (art.5º do Estatuto da Cidade).

Já entre os instrumentos estruturantes, tem-se o planejamento territorial que ocorre, basicamente, por meio do Plano Diretor<sup>21</sup> e do Zoneamento, que se bem-feitos podem servir para a recuperação dos investimentos do poder público que tenham resultado na valorização imobiliária (art.5º XI do Estatuto). Seja por meio do IPTU progressivo em caso de descumprimento das condições e prazos descritos no art.7º do Estatuto; ou da cobrança de contribuições de melhoria. Esta, infelizmente, ainda não teve um papel significativo, sobretudo em virtude da resistência dos proprietários de imóveis mais favorecidos pelas obras públicas (GAIO, 2015a, p.23; MARICATO, 2013, p.175-176).

Não menos importantes, os instrumentos de intervenção urbanística, tais como, o arruamento, o loteamento, o desmembramento, a outorga onerosa do direito de construir (art.28 a 31 do Estatuto da Cidade), as operações urbanas consorciadas (art.32 a 34), o direito de superfície (art.21 a 24), o direito de preempção (art.25 a 27), a transferência do direito de construir (art.35 do Estatuto da Cidade) e a regularização fundiária (Lei Federal nº 13.465/2017). E ainda os índices urbanísticos: taxa de

---

<sup>20</sup> O atraso de doze anos se deu muito por conta do mercado imobiliário. Mas curiosamente foi aprovado por unanimidade. O Projeto de Lei do Senado foi apresentado em 28/06/1989, obtendo parecer favorável e sendo encaminhado para a Câmara dos Deputados onde permaneceu por mais de uma década. Para mais detalhes do processo técnico e legislativo que resultou no Estatuto ver NUNES, 2019, p.55-64.

<sup>21</sup> Durante o regime militar, uma produção numerosa de Planos orientados e financiados pelo governo federal conduziu à sua desmoralização até mesmo entre urbanistas (MARICATO, 2012, p.47). Na década de 1980, os primeiros Planos Diretores Municipais visavam regular políticas da área urbana e aspectos sociais e já ensejavam diferentes atividades intelectuais: teses, dissertações, congressos, reuniões, cursos (MARICATO, 2013, p.138). Na década seguinte, passou a prevalecer o Plano Diretor Físico e Territorial com a função de regular o uso do solo urbano, e não mais para estabelecer políticas sociais. Tornou-se obrigatório para cidades com mais de 20mil habitantes com a CR/88 (art.182 §1º). O Estatuto da Cidade ampliou esse rol de obrigatoriedade (art.41 da Lei Federal nº 10.257/2001).

ocupação e taxa de permeabilidade, recuo de alinhamento, quota de terreno por unidade habitacional, número de vagas, faixa de acumulação, altimetria máxima, afastamentos lateral, de fundos e frontal, coeficiente de aproveitamento mínimo, básico e máximo, recuos e gabaritos (SILVA, 2018, p.32-46).

O ponto central do comando constitucional - segundo o qual a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal e conforme diretrizes gerais fixadas em lei federal - tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (*caput* art.182 CR/88). Disso deriva a necessidade de delimitação do conteúdo essencial da propriedade urbana a partir da totalidade dos valores constitucionais, pois não raro, “o adensamento do território urbano multiplica o valor econômico da propriedade urbana e dos bens imobiliários ao mesmo tempo que diminui drasticamente as áreas verdes, especialmente protegidas ou não” (GAIO, 2015a, p.1).

Seguindo esta lógica, emerge como inquestionável a ideia de que a depender de como são planejadas, ordenadas, construídas e expandidas as cidades/aglomerados humanos, os efeitos materiais dessas intervenções urbanísticas podem favorecer uma via de saída ao pensamento único de cidade como ambiente construído por ferro, aço e concreto, apenas para habitação, trabalho e lazer. Ou ainda, de que a terra, para ser urbanizada, precisa ser construída (GAIO, 2015a, p.11). Até mesmo os circuitos globais hegemônicos já sinalizam (à sua maneira e a partir de seus interesses privados) para a necessária adequação dos rumos das cidades mundo afora (CONSELHO EUROPEU DE URBANÍSTAS, 2003).

Mas, ao olhar para as cidades percebe-se ser comum a ampliação não planejada, irregular<sup>22</sup> ou espontânea dos perímetros urbanos, avançando sobre o rural, silenciando-o, ou até o sufocando (NUNES, 2019, p.80-89). Em alguns casos, esse cenário é

---

<sup>22</sup> No Poder Público como um todo, o setor de Fiscalização adota uma diferenciação entre irregularidade e ilegalidade nos processos de parcelamento. No primeiro caso, existe a aprovação do loteamento ou desmembramento pelo poder público, mas o mesmo está sendo executado com alguma desconformidade ou pendente de documentações. No segundo caso, da ilegalidade e que remete ao *clandestino*, não existe nenhum tipo de aprovação do poder público competente, ocorrendo tanto nas áreas urbanas como nas rurais. Como apontado por alguns estudiosos do urbanismo brasileiro, “a ilegalidade chega a ser funcional para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor” (MARICATO, 2013, p.123).

provocado propositalmente pelo próprio poder público local acreditando que seria uma estratégia exitosa para atração de investimentos (NUNES, 2019, p.15).

Por exemplo, em 2018, na RMBH, os municípios de Vespasiano e Confins já haviam delimitado 100% dos seus territórios como urbanos. No caso da capital, a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1996, já considerava a totalidade do território municipal como área urbana (art.4º Lei nº 7.166), o que será discutido oportunamente. Mas, em relação ao município de Confins, que tem uma área urbanizada pequena e rodeada por fazendas, passou a ter a totalidade do território estabelecido como urbano, seria, possivelmente por influência do Aeroporto Internacional e Industrial, uma clara opção pelo uso não agrícola do solo da cidade? Por um lado, uma consequência é o enfraquecimento das atividades, usos e modos de vida rurais ali presente. Por outro, o favorecimento de uma expansão urbana (metropolitana) com ocupação descontínua e tendencialmente com infraestrutura precária.

O início do novo governo Lula, em 2003, foi marcado não só pela criação do Programa Fome Zero – anunciado como uma prioridade e que integrou setores e políticas públicas que inspiraram iniciativas na África e Ásia – mas também pela criação do Ministério das Cidades, que foi seguida da 1ª Conferência Nacional das Cidades. Ali se estabeleceram os princípios da *gestão democrática* e o do *controle social* e discutiu-se sobre o sistema de conferências e conselhos e os objetivos e ações da PNDU<sup>23</sup>. Por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, foi dado apoio aos municípios para a implementação dos instrumentos previstos do recém-aprovado Estatuto Cidade. Para alguns foi necessária sua elaboração, para outros municípios, bastaria a revisão dos Planos Diretores já existentes.

Em 2004, quando em Barcelona ocorreu o Fórum Urbano Mundial, e em Quito o Fórum Social das Américas, no Brasil o município de Recife sediou o 2º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Contemporaneamente a esse evento, onde fez um balanço da implementação do novo marco legal-jurídico urbanístico, o Conselho das Cidades (ConCidades) impulsionou a implementação de Conselhos Municipais país afora. No ano seguinte, ele regulamentou o procedimento de participação na discussão, elaboração e fiscalização dos Planos Diretores por meio da Resolução nº 25/05, bem

---

<sup>23</sup> A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano integrou o 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), elaborado para o Governo do General Ernesto Geisel, em 1973. Para mais detalhes desse processo de planos de desenvolvimento no século 20, ver SANTOS; SILVEIRA, 2011.

como fez recomendações sobre o conteúdo mínimo dos Planos e dos Zoneamentos (Resolução nº3 4/05 do ConCidades). Ainda em 2005, surge em solo latino-americano, a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que define o direito à cidade como usufruto equitativo das cidades dentro de princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Seu texto realiza conexões entre o direito ambiental e o urbanístico (COELHO, 2015, p.38) e traz item específico no qual os governos se comprometem a elaborar e promover marcos institucionais que consagram o direito à cidade:

O direito à cidade amplia o tradicional enfoque sobre a melhora da qualidade de vida das pessoas centrado na moradia e no bairro até abarcar a qualidade de vida à escala da cidade e do seu entorno rural, como um mecanismo de proteção da população que vive nas cidades ou regiões em acelerado processo de urbanização. Isso implica enfatizar uma nova maneira de promoção, respeito, defesa e realização dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais garantidos nos instrumentos regionais e internacionais de direitos humanos (CARTA, 2005, p.1).

No mesmo ano, quando novamente em Porto Alegre ocorria o 5º FSM, teve início a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo. E paralelamente ao 4º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, em São Paulo, no ano de 2006, deliberou-se, na 2ª Conferência Nacional das Cidades por instituir o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU). No ano seguinte, a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação do ConCidades iniciou pesquisa extensa sobre implementação dos Planos Diretores pós-estatuto. A disseminação do debate ensejou grande acúmulo e alcançou espaços da incidência política. Alguns municípios fizeram Macrozoneamento para a integridade do território (SANTOS JR; MONTANDON, 2011, p.64), outros trataram das áreas de patrimônio histórico e de variadas formas de territorialização da questão ambiental (2011, p.68). No limite, ainda que longe das diretrizes do artigo 2º do Estatuto da Cidade, os instrumentos previstos na lei federal foram incorporados nas leis municipais que instituíram PDM nesse período.

Essa situação, quando conjugada com os pontos fracos desses PDM, revelará que o planejamento urbano, pós Estatuto da Cidade, teve mais instrumentos à sua disposição, mas que não necessariamente ocorreram amplas discussões e mudanças de mentalidade em torno de novos projetos de cidade para interferir e atacar os históricos fatores de exclusão. Apesar de necessário, o Estatuto não prevê mecanismos vinculativos à gestão territorial, não trata satisfatoriamente sobre o conteúdo mínimo da propriedade urbana, que por vezes alcança o âmbito judicial em busca de soluções para

conflitos decorrentes de vinculações ambientais ao conteúdo do direito de propriedade (GAIO, 2015a, p. 255-283).

Sem esquecer das muitas investidas desajustadas para implantação de operações urbanas consorciadas (art.32 §1 Estatuto da Cidade), isoladas e sem previsão nos PDM. Que por sua vez, deveriam sempre estar embasados em zoneamentos ambientais e urbanísticos, prévios e participativos, o que ainda hoje nem sempre acontece, como, por exemplo, no município do Serro, em Minas Gerais.<sup>24</sup>

Diante desse contexto, dobra a importância não só da postura firme em exigibilidade dos direitos sociais por parte das pessoas, grupos e entidades civis. Mas, sobretudo, como defende-se aqui, a ampliação do diálogo do direito urbanístico com as agriculturas. Porque para trabalhar e exercitar o lazer é preciso estar alimentado adequadamente, com comida de qualidade<sup>25</sup>.

Outro instrumento importante da política urbana trazido pelo Estatuto da Cidade é o zoneamento. Trata-se de uma maneira de agrupar territórios que recebem regras distintas a respeito do que pode ser construído, onde e com qual adensamento populacional. Ele agrupa ocupações semelhantes pelo tamanho e forma da edificação, bem como pelo tipo de atividade e determina limites de ocupação e uso através dos índices urbanísticos. Porque atua nessa escala é, tal como o Plano Diretor, objeto de muita disputa pela técnica e pela política. O que o marca com caráter de relevância máxima entre os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto. Não é demais repisar que PDM não possui exclusividade no que se refere a consecução das funções sociais da cidade e da propriedade. Sem o zoneamento prévio e adequado, ele tem enfraquecida suas finalidades e alcances.

---

<sup>24</sup> Esse município está fazendo revisão do seu Plano Diretor. Tem sido um processo com múltiplos conflitos sobre a ordenação e uso do território, uma luta na qual o aspecto hídrico e do patrimônio cultural são peças centrais da disputa que envolve interesses minerários e começou no executivo municipal, passando pela casa legislativa até o poder judiciário estadual. Chegou ao Supremo Tribunal Federal por via de uma Reclamação Constitucional, com pedido de atribuição de efeito suspensivo de decisão monocrática no proc. nº 1.0671.19.000050-3/001, por atentar contra a ordem constitucional e os direitos fundamentais reconhecidos na Convenção Internacional de Direitos Humanos nº 169.

<sup>25</sup> Dados do IBGE e estudos públicos como a PNAD Contínua 2017, divulgados pelo site O Joio e o Trigo reforçam que há um grupo social particularmente afetado pela dificuldade de acesso a alimentos saudáveis, em reportagem intitulada Mulheres negras moradoras da periferia, a desigualdade alimentar tem endereço.

Esse quadro difícil se completa com a ignorância generalizada sobre o espaço geográfico e urbano. O chamado *analfabetismo urbanístico* (MARICATO, 2012) começa pela alienação em relação ao espaço urbano e as forças que o dominam:

Para combatê-lo é preciso elucidar a estratégia das forças que fazem do solo urbano e dos orçamentos públicos pasto para seus interesses. Listar as forças que têm poder sobre a produção das cidades já seria um tema fundamental desse aprendizado que precisa ser incorporado como matéria escolar do ensino fundamental (MARICATO, 2012, p.45-46).

No nível nacional, a Lei Federal nº 13.089, que instituiu o Estatuto da Metrópole em janeiro de 2015, ao estabelecer diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, exige a observância das normas de direito urbanístico e das regras que disciplinam as políticas nacionais de desenvolvimento urbano e regional: as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e de meio ambiente.

Não é tarefa fácil porque envolve elementos novos no cenário de planejamento e gestão das metrópoles que podem ressituar a região metropolitana como uma “nova escala na disputa política pelo espaço” (ALMEIDA, 2016, p.222). Este Estatuto também prevê a obrigatoriedade de compatibilização dos PDM com o plano metropolitano a partir de 2021, o que já está no radar de estudiosos das questões urbanas e metropolitanas (NUNES, 2019, p.38-40; 64-68).

Diante de todos esses fatos e previsões legais, toma corpo o questionamento sobre como pode o direito urbanístico estimular, fortalecer ou consolidar iniciativas locais de agricultura nos municípios sem favorecer a especulação imobiliária e a injusta distribuição dos ônus e benefícios decorrentes da urbanização (GAIO; 2015a, p.18-55). A célebre obra *Direito Urbanístico Brasileiro*, do jurista mineiro José Afonso da Silva, continua sendo de estudo essencial para quaisquer estudos sobre os regimes jurídicos da propriedade<sup>26</sup> e da atividade urbanística e seus efeitos na vida cotidiana por força das normas urbanísticas que se encontram espalhadas em vários diplomas legais federais, estaduais e municipais, e dispersas em muitas instituições. Entre si, apenas guardam uma conexão puramente material em função do objeto regulado, qual seja, a

---

<sup>26</sup> O direito civil não disciplina a propriedade, mas tão somente regula as relações civis a ela pertinentes, como por exemplo o direito de construir e direito de vizinhança.

ordenação e sistematização do território, do espaço urbano e das áreas rurais que nele interferem (SILVA, 2018, p.49; ALENCAR, 2018; NUNES, 2019).

Do ponto de vista dogmático, as normas urbanísticas são compulsórias, precisamente porque regulam uma função pública. Por isso, o direito urbanístico está inserido no campo do direito público. O Estatuto da Cidade declarou que essas normas são de interesse social, inderrogáveis pela vontade dos particulares. Se classificam em três complexos de normas:

- 1) De sistematização urbanística: que estruturam os instrumentos de organização dos espaços habitáveis e são pertinentes ao planejamento urbanístico, à ordenação do solo em geral e de áreas de interesse social; (ex: Plano Diretor)
- 2) De intervenção urbanística: que se referem à delimitação e limitações ao direito de propriedade e ao direito de construir; (ex: Zoneamento, quando afeta o tamanho e a forma que as edificações podem assumir, altura máxima, como deve ser posicionada no lote e sua área construída de acordo com a zona, respeitando parâmetros urbanísticos)
- 3) De controle urbanístico: que são destinadas a reger a conduta dos indivíduos quanto ao uso do solo, como as que estabelecem diretrizes de atividades urbanísticas dos particulares, as que regulam a aprovação de urbanificação; (ex: outorga de certificados ou certidão de uso do solo, a licença para urbanificar ou edificar)

No plano constitucional, a questão que norteia o trato jurídico da propriedade urbana decorre da distribuição de competências. A sua natureza executiva e legislativa está estreitamente ligada ao Federalismo Brasileiro que reparte as competências a partir do princípio da predominância do interesse (geral, nacional, regional e local).

À União, cabe as matérias e questões de predominante interesse nacional e federal, por meio das competências exclusiva material ou executiva (inciso IX art.21 CR/88), e da competência legislativa privativa prevista no artigo 22. Aos Estados, cabem as matérias e questões de predominante interesse regional. Bem como legislar concorrentemente com a União e o Distrito Federal sobre, entre outros, direito tributário e urbanístico (art.24 inciso I CR/88). Aos Municípios, cabe atuar sobre os interesses locais. O artigo 30 lhes atribui a competência legislativa sobre assuntos de interesse local e competência suplementar à legislação federal e estadual no que couber. Destaque é dado ao inciso VIII deste artigo que estabelece a sua competência em promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento, e da ocupação do solo urbano<sup>27</sup>. A competência para proteção do

---

<sup>27</sup> Em 1983, Recife já havia instituído na Lei de Uso e Ocupação do Solo a criação de 27 ZEIS. Assim como em inúmeras cidades do país, a história de Recife é marcada pela luta em relação à posse da terra e o processo de construção do seu Plano Diretor é identificado por avanços e recuos.



meio ambiente natural e artificial transcende a competência de interesse local. Quanto a sua extensão, as competências constitucionais atinentes à temática urbanística podem também ser comum e de natureza material (art.23 CR/88).

As *normas gerais* de competência da União devem ser compreendidas em sentido estrito (SILVA, 2018, p.65). Dentre elas, tem-se a de estabelecer um plano urbanístico nacional<sup>28</sup> e planos urbanísticos macrorregionais. Veja que o planejamento encontra fundamentos sólidos na CR/88 que exige a elaboração de *Planos*, instrumentos consubstanciadores do respectivo *processo* de planejamento e que adquirem natureza de lei (SILVA, 2018, p.88). Na realidade, o planejamento – que compreende as fases de diagnóstico, implementação, finalização e fiscalização para sua utilização – deveria preceder qualquer conteúdo normativo. Apesar de que parte do problema que se revela no Brasil não é nem tanto a falta dele, mas o tipo de planejamento.

No direito brasileiro, os planos urbanísticos constituem conjunto de normas e atos operativos que caracterizam o princípio da coesão dinâmica ou coesão dialética (SILVA, 2018, p.95) que dá a essência das normas urbanísticas de sistematização, intervenção e controle. É dizer que o planejamento urbanístico assume sentido jurídico quando se traduz em planos urbanísticos que classificam juridicamente o solo de acordo com as necessidades funcionais do processo urbano<sup>29</sup>, assinalando proibições, limitações e deveres ou ônus (SILVA, 2018, p.93). Como um conjunto de atos e fundamentos para a produção de outros atos de atuação urbanística concreta. Porém, nunca é demais repetir “não ser por falta de planos e leis que as cidades no Brasil estão como estão” (MARICATO, 2012, p.44).

É no território municipal que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica. É onde os instrumentos de intervenção urbanística são colocados em prática para orientar ou limitar o caráter absoluto da propriedade em qualquer das suas faculdades: fruição, uso, direito à ocupação, direito de modificação e no direito de

---

<sup>28</sup> A CR/88 não obriga que o plano de ordenação urbanística do território seja parte do plano de desenvolvimento econômico e social, mas induz a vinculação entre ambos quando no artigo 21 IX, se refere a ambos, conjugadamente (SILVA, 2018, p.114).

<sup>29</sup> A qualificação do solo como urbano é função dos planos e normas urbanísticas, que lhe fixam o destino urbanístico a que fica vinculado o proprietário. Passa a ter essa qualificação quando ordenado para cumprir, especialmente, a edificabilidade e a viabilidade (de viário) – que são, por natureza, qualidades do solo (SILVA, 2018, p.80). O importante é compreender que o que está disponível para a propriedade, e o que a valoriza, não foi colocado ali pelo proprietário, mas pelo poder público, que pela lei, deve recuperar esses investimentos (art.2º XI do Estatuto da Cidade).

alienação. Seja também para atribuir o aproveitamento compulsório, impor o controle ou para composição dos custos urbanísticos, ter-se-á a aplicação dos instrumentos. O Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais da política urbana nacional, que podem, a depender do observador/intérprete, favorecer um entendimento dos instrumentos que fomentem o plantio nas cidades. Veja:

Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções 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 infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

(...) V – Oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – Ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

e) a deterioração das áreas urbanizadas;

f) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

(...) XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos predominantemente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

(...)XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social;

XVII – estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais (art.2º Lei Federal nº 10.257/2001).

Porém, não é comum planejadores e urbanistas falarem em alimentos. Mas, tão somente em infraestrutura. Teoricamente, alguns estudiosos atribuem a eles (em sentido genérico) uma cota de responsabilidade pela injustiça espacial atual (BORJA; CARRIÓN, 2016, p.21). Mas, sendo o Estatuto da Cidade a *norma geral* a que se refere o comando constitucional e que trata da competência legislativa concorrente para a matéria urbanística, não existe outra interpretação para este artigo citado na íntegra senão do ponto de vista principiológico (MEDAUAR, 2005, p.15-23). Isto é, dotando as interpretações dos dezessete incisos com tom vinculativo e orientador.

Os princípios vinculam os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e apontam para a obrigatoriedade no seu cumprimento sobretudo nas políticas públicas, mesmo que alguns deles já estejam banalizados ou esvaziados de sentido, tal como o princípio da sustentabilidade urbana (ACSELRAD, 1999), por exemplo. Ocorre, no entanto, que os princípios – tal como os parâmetros urbanísticos – não são autoaplicáveis. Dependem do Plano Diretor conjugado a outros instrumentos urbanísticos e que estes sejam regulamentados e avancem naquilo que pecaram anteriormente (SANTOS JR; MONTANDON, 2011). A competência governamental sobre as cidades obedece a esse desenho normativo complexo proveniente das atribuições constitucionais marcadamente descentralizadora (MARICATO, 2012, p.43; COUTINHO, 2007, p.54).

Em síntese, da combinação entre CR/88 e Estatuto da Cidade, de 2001, tem-se que para a propriedade ser funcionalizada, deve conciliar o uso privado ao interesse público e social. Trata-se de uma definição que se aproxima da de direito à moradia adequada e pode ser complementada como o princípio do uso equitativo da cidade, num movimento que parte do teto da casa, passa pela luminosidade, ventilação e segurança, até que chega no entorno através da mobilidade, do acesso, das áreas verdes, patrimônio cultural e tudo que se refere a qualidade de vida. Essa visão introduz na esfera interna do direito de propriedade um conjunto de interesses comunitários que, juntamente com o interesse do titular, constituem inseparavelmente o fundamento da atribuição e garantia de tal direito (GAIO, 2015a, p.289). Deixando para trás o paradigma civilista onde o domínio sobre a propriedade era absoluto (SILVA, 2018, p.415).

Essa situação também acontece com outros princípios urbanísticos que são de conteúdo aberto. E que por isso, dependem da força do intérprete para compreender os alcances e limites da sua aplicação, vez que desses é possível chegar não apenas nas

obstruções, mas também nas aberturas (SANTILLI, 2009, p.318). Mas, como já alertou Manuel Castells (1981) numa autocrítica a um de seus trabalhos e que segundo Maricato (2012, p.125) pode ser aplicada aos trabalhos acadêmicos desenvolvidos no país *que importam conceitos sem mediações*:

Certamente há mediações e momentos teóricos onde é preciso deter-se sobre a discussão de alguns conceitos. Mas é preciso nunca perder o cordão umbilical entre essas elaborações e as leis históricas das práxis sociais (CASTELLS, 1981, p.10-11, *apud* MARICATO, 2012, p.125).

Juristas afirmam que o princípio da função social da propriedade tem sido mal definido na doutrina brasileira, em que pese inspirar todo o regime jurídico da propriedade urbana. Mas esse cenário vem mudando. É o que se verifica no prefácio de um livro que defende a interpretação do direito de propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente:

Era um desses telefonemas que recebemos com frequência, solicitando prefácio e que temos que procurar justificar para recusar. Contudo [...] pedi que me remetesse os originais para ler sem compromisso formal, deixando margem para escusas. Comecei a leitura e fui me surpreendendo a cada página por uma linguagem escorreita e, sobretudo, fluente e agradável e depois com o modo seguro com que discorre sobre a temática que se propôs desenvolver com pleno domínio dos conceitos jurídicos fundamentais. A obra sugere soluções bastante criteriosas a diversos problemas que discute [...] Recorre à doutrina mais autorizada e mais evoluída, assim como às soluções dadas pelo direito estrangeiro [...] Está fundamentado na doutrina do direito constitucional, do direito urbanístico e do direito ambiental, cujos conceitos fundamentais maneja com maestria de jurista numa construção harmônica que se poderia dizer encantadora (Trecho de prefácio por José Afonso da Silva, em GAIO, 2015a, s/p).

A funcionalização da propriedade é um tema polêmico e objeto de acirradas disputas. Se conforma como um processo longo que é modificado pelas mudanças na relação de produção. E porque ela muda a natureza da propriedade, colocando aí novo elemento no regime jurídico, é alvo de disputas, inclusive ideológicas. Nesta construção o interesse do indivíduo fica subordinado ao interesse coletivo por uma boa urbanização (SILVA, 2018, p.77).

Uma vez demarcadas as linhas gerais da distribuição constitucional de competências relativas à propriedade e ao urbanismo, e a importância das diretrizes, princípios e instrumentos do direito urbanístico a partir da identificação de alguns deles, se faz oportuno breve diálogo entre direito e antropologia, a partir de trechos do livro *Como as instituições pensam*, de Mary Douglas. Isso porque esse tópico propõe elucidar o direito

enquanto responsável pela atividade urbanística que nos afeta como membros de uma comunidade, revelando um outro processo social mais amplo: a apropriação de uma ideia é também um processo social e institucional (DOUGLAS, 1998, p.65).

Os textos da citada antropóloga britânica resultaram de Conferências realizadas na Universidade de Siracusa, Estado Unidos, em 1985, com o objetivo de demonstrar que a experiência cumulativa do mundo deveria incorporar explicitamente a natureza social da cognição e do julgamento (DOUGLAS, 1998, p.142), e que o processo cognitivo mais elementar do indivíduo depende das instituições sociais, que não são eternas, todavia, dinâmicas. Uma instituição não passa de uma convenção. Para que esta se torne uma instituição social legítima é necessária uma convenção cognitiva paralela que lhe dê apoio (DOUGLAS, 1998, p.58).

Ao sugerir que as instituições se fundamentam na analogia (DOUGLAS, 1998, p.66) mostra como os grupos sociais se formam e que tipo de motivações solidárias aproximam os indivíduos. Destaca que a cooperação e a solidariedade, como laço social, pertencem a dimensão cognitiva. E que quanto mais amplamente as instituições abrigam as expectativas das pessoas e dos grupos, mais elas assumem o controle das incertezas, com um efeito a mais: o comportamento tende a conformar-se à matriz institucional. Com essas premissas, sugere que as Instituições propiciarão a seus membros um conjunto de analogias por meio das quais se poderá explorar o mundo e com as quais se justificará a neutralidade e a razoabilidade dos papéis instituídos.

Assim, a autora fornece reflexões e respostas sobre o modo como as instituições interferem nos pensamentos dos indivíduos e da coletividade e como tendem à estabilização: para realizar seu trabalho, a instituição precisa de *princípios estabilizadores* (DOUGLAS, 1998, p.130) que operem a naturalização das classificações sociais, as vezes usando analogias ocultas (por exemplo quanto ao domínio do estilo do pensamento sobre o mundo), já outras, aliadas a uma analogia elaborada a partir do corpo:

Qualquer instituição que vai manter sua forma precisa adquirir legitimidade baseando-se de maneira muito nítida na natureza e na razão. Então ela propiciará a seus membros um conjunto de analogias por meio das quais se poderá explorar o mundo e com as quais se justificará a naturalidade e a razoabilidade dos papéis instituídos, e ela poderá manter sua forma contínua, identificável. Assim, qualquer instituição começa a controlar a memória de seus membros; ela os leva a esquecer experiências incompatíveis com aquela imagem de correção

que eles têm de si mesmos e traz para suas mentes acontecimentos que apoiam uma visão da natureza que lhes é complementar (DOUGLAS, 1998, p.131).

Como se viu acima, ao direito urbanístico orbitam sujeitos, paisagens, instituições e princípios que atuam nas dimensões físicas da trama urbana e corporal da vida urbana. Por sua vez, a agricultura urbana, que se discute em item próprio mais à frente, movimenta-se da prática/convenção social para as institucionalidades e vice-versa, como “arte social e cultural que afeta as relações de poder no território” (MOREIRA, 2008, p.245) e que encontra sentido no rol de princípios que regem a política urbana no Brasil (art.2º Estatuto da Cidade). Tais como: o da proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e o da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística.

Mais a diante, a autora britânica discute sobre a importância do esquecimento para a formação de novas instituições e como elas *tomam decisões de vida e morte*. A memória pública, ao expor a trajetória cognitiva, identifica seus defensores e fundadores polarizando preposições de conhecimento e agregando escolas de saber. Ela é lembrada ou esquecida conforme as demandas dos grupos sociais (DOUGLAS, 1998, p.59). No caso da luta pelo direito à cidade e pela justiça urbana, os avanços nas formulações técnicas e políticas faz parte da memória social, que se posta em cena, recuperará o patamar já conquistado para usá-lo como ponto de partida. O capítulo 2 conta um pouco sobre as origens da cidade de Belo Horizonte para ilustrar decisões institucionais de vida e morte, do corpo e da memória, também para conectar com o presente e com o objeto desta pesquisa.

Assumindo o direito urbanístico nestes termos (GAIO, 2015a; SILVA, 2018) tem-se situações nas quais o indivíduo se exime de opinar sozinho em certas decisões coletivas e que são entregues às instituições e às regras de convivência estabelecidas prévia e socialmente. Tratam-se de disputas coletivas no seio de tensões políticas com efeitos territoriais. Isto é, nos modos de viver, ser e fazer de pessoas e comunidades em seus lugares. É o Direito em movimento, produto das transformações sociais e que vai se impondo. Vez ou outra são necessários ajustes no percurso em busca da efetividade.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Adere-se, nesse particular, à concepção de efetividade defendida por Luís Barroso, segundo o qual “a efetivação significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser na realidade social” (cf. BARROSO, L. R. O

A formação do direito urbanístico decorre, portanto, da oferta de instrumentos normativos ao poder público a fim de que possa ordenar a realidade no interesse da coletividade. Sempre procurando conhecer e sistematizar as normas, expondo-as, interpretando e sistematizando-as ao lado de princípios reguladores da atividade urbanística, tal como o princípio da afetação das mais-valias ao custo da *urbanificação*<sup>31</sup>, segundo o qual os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos dela, dentro dos limites do benefício dela decorrente para eles, como compensação pela melhoria das condições de edificabilidade que dela deriva para seus lotes (SILVA, 2018, p.45).

Na década de 1940, as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo, que representava um Brasil arcaico. Cinquenta anos depois, sua imagem passou a estar associada à violência, poluição, crianças desamparadas, déficits de moradia, tráfego caótico entre outros males e impactos cumulativos e sinérgicos da urbanização sobre a sociedade e o ambiente (RIBEIRO; RIBEIRO, 2018, p.7-19). Esse processo, combinado com o crescimento de desigualdades, resultou numa gigantesca concentração espacial da pobreza (MARICATO, 1996, p.55). E, infelizmente, de interpretações do direito urbanístico que não incluem a necessidade alimentar das pessoas nem as ruralidades do urbano (COUTINHO, 2007, p.22), seja como diretriz, ou disposição específica que possa não atrapalhar e favorecer a sua realização efetiva enquanto política urbana propriamente dita.

São lacunas ou mesmo tratamento rasteiro sobre a necessidade alimentar das pessoas, para além das quatro funções *habitar, circular, recrear e trabalhar*, concepção que se formou nos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna nos idos de 1928 (MARICATO, 2013, p.127), consolidando a Carta de Atenas (SILVA, 2018, p.244). Este documento sintetiza os princípios do urbanismo moderno e foi revisitado em 1998, para colocar o cidadão em destaque no momento da tomada de decisão do planejamento urbano e sugerir um grupo de recomendações para o desenvolvimento sustentável. Mas, mesmo atualizada, em 2003, até indica para a necessária construção de *cidades*

---

*direito constitucional e a efetividade de suas normas*, p.83, apud GAIO, 2015a, p 35).

<sup>31</sup> Trata-se do processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a reurbanização, ou na criação artificial de núcleos urbanos. O termo foi cunhado por Gaston Bardet para designar a aplicação dos princípios do urbanismo, advertindo que a urbanização é o mal, e a urbanificação é o remédio (SILVA, 2018, p.27). Estudos apontam para a ineficiência do processo de recuperação das mais-valias pelo poder público no Brasil (GAIO, 2012; GAIO, 2015b).

*coerentes nos aspectos social, econômico e ambiental*, e para a importância da perenidade da agricultura nas franjas urbanas para o equilíbrio da cidade e valorização da paisagem e que devem ter incentivo financeiro à proteção e ao desenvolvimento das atividades agrícolas, “em particular aquelas que abastecem os mercados locais e apliquem métodos orgânico-naturais de proteção como agricultura biológica ou biodinâmica” (CONSELHO EUROPEU DE URBANÍSTAS, 2003, p.29). Porém, no seu conjunto, cumpre mera função instrumental de reproduzir o papel central do urbanismo como elemento histórico de suporte físico para a vida (SOUZA, 2008, p.322).

Em que pese os alimentos ficarem de fora dos principais marcos jurídicos urbanísticos, muito mais do que valor nutricional, alimentar-se é uma necessidade e um direito básico influenciado por determinantes espaciais que movimentam o cotidiano das cidades e permeiam todo o sistema jurídico. Por isso, têm atraído a atenção de outros olhares mais atentos da vizinhança de lugares produtivos localizados em áreas públicas ou privadas. Seja pelas dinâmicas urbanas que inscrevem ou pelas suas cores, cheiros, sabores que deixam e lembranças que estão na memória. Geógrafos, urbanistas, arquitetos, nutricionistas, agentes da área de saúde e até de startups, desenvolvedores do campo da inteligência artificial e da robótica têm se interessado cada vez mais pela temática envolvendo a produção de alimentos na cidade, a exemplo das fazendas verticais.

Não se pode, é claro, apostar que o sistema de regulação urbana deve dar conta do conjunto de problemas sociais do país. Mas é cada vez mais evidente que as formas e estruturas das cidades têm efeitos negativos sobre a produção, acesso e o consumo de alimentos. Pessoas ou grupos sociais com recursos financeiros limitados e localizados longe das centralidades urbanas tendem a optar mais facilmente por alimentos baratos e energéticos, ricos em gorduras, sal e açúcar<sup>32</sup>, favorecendo à subnutrição e a obesidade da infância e adolescência.

Diante dos alertas locais e internacionais sobre a necessidade de as cidades pensarem em sistemas agroalimentares para si, e considerando que não raro os reais desenvolvedores da cidade são atores econômicos dos setores financeiro, construtivo, incorporadores e proprietários de solo urbano (BORJA; CARRIÓN, 2016, p.23) que

---

<sup>32</sup> A falta de micronutrientes em crianças de zero a cinco anos compromete o crescimento e favorece o surgimento de doenças como anemia, deficiência de ferro, obesidade, cárie dental, problemas cardíacos, diabetes, osteoporose e outras. A literatura sugere que a alimentação saudável deve contemplar a acessibilidade física e financeira, o sabor, a variedade, a cor e a segurança sanitária.



exercem poder no estado, o mercado imobiliário também pode perceber na agricultura urbana um nicho específico para aumentar seus investimentos em empreendimentos que contemplem espaços produtivos individuais, o que será melhor abordado no capítulo 3. O ponto é que o setor privado também é responsável por mudar comportamentos. Por isso é que a análise do novo PD-BH, no capítulo 2, está atenta para perceber as possibilidades/condições urbanísticas gerais ou especiais para estimular o plantio de alimentos em Belo Horizonte.

É porque são iniciativas que não só constroem espaços mais harmônicos e saudáveis, mas têm feito disso uma postura cívica, militante, engajada, profissional e emancipatória que também produz e oferta alimentos de qualidade. São pequenas revoluções tranquilas e de base solidária (NAGIB, 2018, p.95) que têm feito a produção saudável de alimentos ocupar, em âmbito nacional e internacional, uma posição de destaque. Por exemplo, no âmbito de Programas como PAA (Programa de Aquisição de Alimentos, Lei Federal nº 10.696/2003) e o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar, Lei Federal nº 11.947/2009). Àquele foi criado como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero e visa a garantia do acesso a alimentos para a população em situação de insegurança alimentar e nutricional por meio da compra de produtos da agricultura familiar. Já pelo PNAE, exige-se que os municípios destinem no mínimo 30% dos recursos para merenda escolar na compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Embora seja prioritário o consumo de alimentos *in natura*, não há restrições efetivas com relação ao uso de agrotóxicos, defensivos agrícolas ou pesticidas. A única garantia é a compra do percentual dos alimentos a partir da agricultura familiar.

Embora existam críticas ao conjunto desses programas, eles têm relevante impacto fundiário porque tentam viabilizar a permanência da família de agricultores na terra, resistindo até mesmo à especulação imobiliária (MARICATO, 2012, p.38), mesmo não tendo sido esse o objetivo dos programas. Deve-se ponderar, sobre isso, que existe um grande esforço de entidades e movimentos sociais para promoção da chamada transição agroecológica na agricultura familiar que atua nesses programas. Como um sopro de expectativa por um movimento semelhante, acredita-se que o direito urbanístico – por necessitar estar preparado para mudanças em diferentes escalas e intensidades – pode contribuir decisivamente para a ampliação de áreas cultivadas da cidade. A seguir, se define a atividade urbanística, essencial para a regulação do uso e da ocupação do solo nas cidades. Registra-se, de antemão, que os usos do solo são

determinados pelo zoneamento. E que as possibilidades de aproveitamento do solo dizem respeito aos parâmetros de ocupação. O que compreende essa atividade urbanística não está ligado ao Direito, mas ao urbanismo (e dos urbanistas enquanto humanistas e cientistas (CONSELHO EUROPEU DE URBANÍSTAS, 2003, item b2) e aos planejadores.

### 1.1.1 A FUNÇÃO PÚBLICA DA ATIVIDADE URBANÍSTICA

Ao tratar dos fundamentos do direito urbanístico, autorizada doutrina destaca ser o qualificativo *urbanístico* o indicativo da realidade sobre a qual esse direito incide: o urbanismo. Para compreendê-lo em suas diversas manifestações seria necessário fazer um esboço histórico do fenômeno urbano – enquanto forma particular de produção do espaço – até a urbanização – geradora de formas especiais de concentração de atividades e populações – e dos conflitos socioambientais desse lugar, decorrentes. O que não será realizado aqui. Porém, convém assumir que embora o *urbanismo* tenha sido concebido, “inicialmente, como arte de embelezar a cidade, esse conceito evoluiu no sentido social, numa busca pela qualidade de vida da população” (SILVA, 2018, p.142), passando a incluir todo o território.

O urbanismo é tido ao mesmo tempo como uma técnica, uma arte e uma ciência, cujo objetivo é a organização do espaço urbano e da circulação através de legislação. É dele que derivam as normas. Se a atividade urbanística serve para realizar os fins do urbanismo (SILVA, 2018, p.30-31), o seu objetivo visa a organização dos espaços habitáveis visando o bem-estar da coletividade. Para tanto, prescreve e impõe normas de “desenvolvimento, de funcionalidade, conforto e de estética da cidade, planifica suas adjacências racionalizando o uso do solo, ordenando o traçado urbano e controlando as construções que vão compor o agregado humano” (MEIRELLES, 2017, p.547). Uma atividade com tais propósitos só pode ser realizada pelo poder público mediante intervenção na propriedade privada, na vida econômica e social e desenvolver-se nos estritos limites jurídicos nas áreas públicas.

A ideia central advém do princípio da função social da propriedade, já citado e que põe em questão a necessária compatibilização entres os interesses privados e públicos, de modo que a propriedade “não tenha apenas utilidade para o titular do domínio, mas atenda também aos variados interesses da coletividade, conforme as diferentes

exigências sociais existentes em cada momento histórico” (GAIO, 2015a, p.153). Assim é que toda planificação urbanística comporta uma disciplina de bens e de atividades que “não podem atuar senão no quadro de uma regulamentação jurídica, pela delimitação que necessariamente põe à propriedade pública ou privada, ou mesmo, por tolher o gozo desta” (SILVA, 2018, p.34). Em última análise, o poder público desempenha papel fundamental na definição do conteúdo e das condições de aproveitamento urbanístico e econômico do solo urbano e da propriedade (GAIO, 2012; GAIO, 2015a, p.219).

O planejamento urbanístico compreende momentos distintos da atividade urbanística – sendo essa a importância do princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas - ligados entre si e em recíproca dependência. O planejamento é necessário para se discriminar os espaços com seus usos prescritos ou esperados traduzidos formalmente em planos urbanísticos. Trata-se de um processo permanente de avaliação e monitoramento das cidades. Somente assim é possível estabelecer diretrizes (que isoladamente, por regra, não são vinculantes) e criar instrumentos úteis a vida em sociedade.

Já a *ordenação* do solo (que é mais recente e difere do urbanismo) é responsável por revelar o conteúdo fundamental do planejamento no que tange à disciplina do uso e ocupação dos espaços habitáveis. Devendo ocorrer também para as áreas de interesse especial, geralmente para habitações de interesse social. A figura das ZEIS, Zonas Especiais de Interesse Social que, via de regra, recebem tratamentos próprios nos Zoneamentos e na definição dos parâmetros urbanísticos a serem aplicados nas edificações para esse tipo de habitação.

Neste conjunto de regras, tem-se que a atividade edilícia e os projetos habitacionais, bem como o parcelamento do solo urbano ou urbanizável, são tarefas do planejamento e não devem ser realizadas sem um prévio zoneamento de uso do solo. Até porque orientam e ordenam os investimentos privados e públicos. A instalação seletiva de serviços e equipamentos de infraestrutura de uso coletivo também são objetos dos planos urbanísticos. Sob tais categorias, e considerando que as intervenções urbanísticas devem cumprir funções sociais básicas do ponto de vista constitucional, soaria, no mínimo estranho atestar que a PNDU nada dispõe sobre a produção, circulação e comercialização de alimentos como sendo uma função elementar do urbanismo e da cidade. Mas, curiosamente, trata de forma robusta sobre um sistema viário que serve à circulação de pessoas e cargas.

Este é mais um aspecto que compõe o interesse de explorar as possibilidades de incorporação da destinação agrícola do solo urbano da capital mineira. Seja pela destinação temporária de áreas públicas para o plantio, pelo exercício do direito de preempção do poder público municipal ou através da inclusão dessa categoria entre os parâmetros e índices urbanísticos (e não apenas entre os objetivos gerais) para incidir de fato sobre novas edificações em propriedades privadas e públicas pela cidade.

Algumas iniciativas de plantio pela sociedade civil no município serão citadas no capítulo seguinte também para problematizar o fato de que as regras do planejamento, ocupação e uso do território – sejam para construção pública ou privada de moradias, comércio de infraestrutura ou de equipamentos públicos – não dão muita importância para a produção alimentar acontecer no solo urbano. No máximo, registram o apoio, como ocorre no PD-BH desde as alterações introduzidas em 2010, pela Lei Municipal nº 9.959, que, de modo apropriado, enquadrava essas atividades ou como compatíveis com o uso residencial, sem potencial de geração de repercussões negativas e que não necessitam de medidas mitigadoras para se instalarem. Ou ainda, entre àquelas atividades compatíveis com o uso residencial com potencial de geração de incômodos de pouco significância, que devem ser mitigados. O que chama mais atenção para tudo isso está no artigo 10 do atual plano diretor, entre os princípios e objetivos vinculados à proteção ambiental de Belo Horizonte:

- I - O reconhecimento, a recuperação e a manutenção de áreas públicas ou privadas com atributos ambientais relevantes;
- II - A consolidação de áreas verdes com tratamento paisagístico para uso público, aumento da taxa de permeabilidade, melhoria da drenagem urbana e arrefecimento da temperatura local;
- III - o estímulo à preservação da cobertura vegetal de interesse ambiental presente em áreas particulares, por meio de mecanismos de compensação aos proprietários;
- IV - A busca pela recuperação e manutenção de áreas verdes, criando novos parques e praças, visando à adequada apropriação desses espaços pela população e a sua participação na preservação desses;
- V - A qualificação de áreas vazias como áreas verdes;
- VI - A ampliação da arborização dos logradouros públicos da cidade a partir da elaboração do plano diretor da arborização do Município;
- VII - a instituição de corredores verdes, bem como programa voltado para a criação de condições para a sobrevivência de avifauna no meio urbano pelo plantio de árvores frutíferas, nos termos da lei federal;
- VIII - a criação de condições urbanísticas para que a recuperação e a preservação dos fundos de vale sejam executadas, preferencialmente, mediante a criação de parques lineares adequadamente urbanizados, que permitam a implantação de interceptores de esgoto sanitário;

IX - A implantação de tratamento urbanístico e paisagístico nas áreas remanescentes de tratamento de fundos de vale, mediante a implantação de áreas verdes e de lazer;  
 (...) Parágrafo único - Em territórios ocupados por comunidades e povos tradicionais, a preservação ambiental deverá ser compatibilizada com suas práticas culturais, salvaguardando os modos de vida a eles vinculados (art.10 Lei Municipal 11.181/2019).

Embora bonitos de se ler, eles consideram as áreas verdes como improdutivas. Dar movimento a esses e outros dispositivos do PD-BH é um grande desafio, já iniciado pelas articulações existentes e que pode ser sentido, literalmente, no conforto térmico que espaços produtivos da cidade ou no sabor dos alimentos agroecológicos adquiridos de quem plantou a preços justíssimos. Os efeitos positivos são muitos. De bons lugares para educação sócio-política, a produtores de verduras, legumes e frutas sadias perto do consumidor. Impacto positivo na cultura alimentar e no embelezamento da paisagem.

Por enquanto, basta perceber e apreender sobre a importância da atividade urbanística no dia a dia e indagar como o direito urbanístico pode servir ao sistema alimentar de uma cidade.

## **1.2. PODE O DIREITO URBANÍSTICO SERVIR AO SISTEMA ALIMENTAR?**

No período histórico presente, “tem-se produzido uma importante transição, se não transformação, no que comumente se descreve como a metrópole moderna, assim como nas formas de compreender, experimentar e estudar as cidades” (SOJA, 2000, p.xii). No estágio atual do capitalismo e do enfraquecimento da atuação do Estado, acentua-se o embate entre diferentes visões e projetos de cidade na sociedade (VAINER, 2003; RIBEIRO, 2014). Muito embora as primeiras cidades tenham se formado por volta do ano 3.500 a.C no vale compreendido pelo Tigre e o Eufrates, essa forma particular de produção do espaço denominada por *fenômeno urbano* e que interessa a esta pesquisa é tipicamente moderna, só se manifestando significativamente no Brasil, a partir da primeira metade do século 19 (ABREU, 1997). E ainda hoje estreitamente ligado às necessidades conexas com o estabelecimento humano nos territórios.

Nascer e estar na cidade ou no campo, por si só já carregam categorias jurídicas, normas e leis, deveres e direitos que muitas vezes passam despercebidos. De certo ainda que a expansão mais recente da urbanização trouxe consigo incríveis mudanças

nos estilos de vida (HARVEY, 2013) que sustentam a identidade urbanística, a cidadania e o sentimento de pertencimento e apropriação do espaço em que se vive. Por causa disso, o destaque dado acima acerca do papel do Estado e do Direito na produção das regras e normas que fazem concentrar ou dispersar atividades e populações pelo território.

A organização de sistemas alimentares urbanos, tem despertado atenção e o interesse de setores da sociedade historicamente menos envolvidos com as práticas, lutas e políticas públicas relacionadas à agricultura e à alimentação. São debates que provocam a aproximação de trajetórias e narrativas: “em vez de comida de *nenhum lugar*, cultivada por produtores desconhecidos, embalada e transportada através de longas distâncias por grandes corporações” (SCHMITT, 2011, p.4) pode o direito urbanístico favorecer outras práticas, antigas, novas ou renovadas, que sinalizam um jeito diferente de produzir, distribuir, escolher, valorizar e consumir os alimentos na cidade?

Acredita-se que sim. Porém, se o que se observa (com preocupação) é a urbanização enquanto tendência (LANDY; MOUREAU, 2015, p.4), o que esperar dela quando (ou se) sem sintonia com a nossa necessidade alimentar diária? Apesar de existir produção de alimentos em BH e dessas experiências agrícolas, no seu conjunto metropolitano, compõem um importante (mas frágil) sistema alimentar regional e metropolitano, elas são invisibilizadas no processo oficial de produção da cidade e das normas urbanísticas (que carecem de caráter vinculativo quando existentes). Com alguma presença nas políticas sociais, o tema, contudo, é ausente nas políticas urbanísticas e ambientais.

E diante dos impasses conceituais citados até aqui, é escassa a produção de estudos sobre quais (e como) mecanismos sociourbanísticos podem colaborar para a agricultura se dar no solo urbano, de forma obrigatória ou facultativa, permanente ou temporária no domínio público (praças, parques, vazios urbanos) ou privado (em novos parcelamentos), de modo a compor um conjunto mais amplo de iniciativas até se conformar um sistema agroalimentar da cidade.

As perguntas que surgem nos debates sobre agricultura urbana e alimentação nas sociedades urbanizadas transbordam nas ramificações do saber e estão remodelando e diversificando economias locais e regionais, resgatando disciplina e saberes,

fomentando inovações arquitetônicas, evidenciando relações não comerciais entre proprietário e agricultor arrendatário, num movimento de emancipação da cidadania (GUSTIN, 2010) com presença de valores humanos como solidariedade e confiança. Mesmo que em alguns casos, sem um arcabouço legal mínimo/coerente que lhes garanta segurança jurídica de permanência para que “grupos historicamente marginalizados revigorem suas lutas cotidianas pela justiça ambiental, pelo acesso ao território e à cidade, pela autonomia sobre o próprio corpo e a própria saúde” (ALMEIDA; COSTA, 2014, p.6), é cada vez mais evidente que o modo atual predominante de produção de alimentos gera danos significativos na saúde do ambiente e das pessoas.

Esse movimento de questionamento da qualidade dos alimentos comercializados pelas grandes redes atacadistas e varejistas, cultivados por meio de processos de produção agrícola que foram disseminados em escala global não ocorreu apenas nos países do Norte, mas também em muitos países do Sul (SCHMITT, 2011, p.4). A depender de onde e como são produzidos os alimentos contribuem para a perda da biodiversidade, de outras culturas alimentares locais e regionais, para o consumo excessivo de alimentos não saudáveis e para a produção de doenças e resíduos químicos em espaços urbanos cada vez mais desiguais e povoados (GAIO; PAPATELLA, 2019).

Já se sabe também que a depender da qualidade do alimento e das distâncias geográfica, econômica, cognitiva e social (BRICAS, 2018) entre a produção e produtor e o consumo e o consumidor, tem-se aí alterações determinantes nos gastos com transporte (em tempo, dinheiro e energia), e redução do desperdício, remodelação e diversificação econômicas, geração de empregos (para quem mais precisa). Os efeitos sobre a qualidade de vida dos pobres e o estímulo da capacidade de transformar para melhor as pequenas, médias e grandes cidades, podem dar renovado sentido ao princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística, acolhido entre as diretrizes (leia-se como princípios) que constam do artigo 2º do Estatuto da Cidade. Comer, enquanto manifestação de poder não é um ato individual, mas politicamente carregado de efeitos sociais e ambientais.

Definir mudanças de cenários desejáveis e possíveis está na seara do *poder* que movimenta as relações desempenhadas no ambiente pelas pessoas e nas instituições (DOUGLAS, 1998). E também com o aperfeiçoamento da ciência e das técnicas que foi gestada a agroecologia, a biodinâmica e a permacultura. Porém, muitas vezes as

informações sobre essas temáticas ou o modo como são veiculadas, não atrai o interesse da maioria das pessoas que apesar de diariamente necessitarem de comida, água e energia, permanecem desconectados do ciclo de origem dos alimentos que consomem. Na vida cotidiana, rastrear as origens desses bens é tarefa impossível. Para além de uma perspectiva simbólica e cultural de território, o seu significado enquanto base material de modo de vida urbano tornou-se um conceito abstrato, sem significado real no cotidiano (LASCHEFSKI; ZHOURI, 2019, p.17).

Da sua relação intrínseca – porém pouco nítida – com o planejamento do território, com a saúde do ambiente e daquele que plantou e colheu. Da ligação direta com qualidade das águas onde o alimento foi produzido, ou até mesmo sobre a eficácia de instrumentos ambientais e urbanísticos existentes e que podem/devem servir a gestão democrática da cidade, outro princípio expresso no Estatuto da Cidade (art.2º inciso II).

Enquanto que estudos desenvolvidos por outras áreas distintas do Direito têm contribuído para dar visibilidade e caracterizar as práticas e estratégias de produção de alimentos saudáveis nos espaços urbanos, periurbanos e rurais em conexão, a temática tem presença periférica, senão ausente, nas pesquisas em direito urbanístico. Muito embora as áreas urbanas e rurais não de ser compreendidas em conformidade com a disciplina que a CR/88 lhes impõe (SILVA, 2018, p.72), as interpretações do rural por este ramo do direito parecem estar adormecidas ou contaminadas por visões que indolentemente, criam e reforçam as falsas dicotomias, deixando apenas para o direito agrário...

Em estudo para a concepção, formulação e gestão do Plano Nacional de Saneamento Rural (PNSR), entregue para a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), sobre a delimitação do rural para um método de localização de grupos alvo do PNSR no campo, encontra-se um resultado importante para os interessados na questão urbana: o documento técnico defende que o percentual da população residente em municípios rurais corresponde a 37% da população total ao invés dos 15,6% apresentados pelo Censo do IBGE de 2010. E que esta população está distribuída em 87% dos municípios, abrangendo 89,2% do território nacional (LASCHEFSKI, 2016, p.9-10).

A discussão conceitual tecida por esse autor sobre o *rural* sugere tratar-se de um assunto que gera debates intensos na academia e por quem pesquisa a cidade. Em



síntese, ele indica faltar clareza sobre o que se chama rural pois as relações cidade-campo e a complementaridade entre rural e urbano não são consideradas, sendo muitos os autores que tratam a subordinação do campo para atender demandas da cidade e a sua subsequente reestruturação e modernização como processo histórico – e conflituoso – em relação às contradições inerentes à produção capitalista do espaço (NUNES, 2019, p.75). Ela se expressa nas cidades construídas – que abrigam de forma concentrada a maioria da população – mas também nas áreas monocultorizadas no campo - necessárias para a sua produção e reprodução (LASCHEFSKI, 2016, p.4). A agricultura moderna mecanizada formou as Cidades do Agronegócio (BORGES, 2005), grandes arranjos territoriais agrícolas produtivos que configuram novos sistemas sociais que não são mais comparáveis com os modos de vida camponês ou indígena e quilombola, para os quais as instituições *propriedade privada e pública* são elementos da territorialidade da sociedade moderna (LASCHEFSKI; ZHOURI, 2019). Os resultados são conhecidos: migrações rural-urbano ou conflitos territoriais.

Diante dessa dinâmica alguns autores argumentam que o rural está desaparecendo e a tendência é sim de uma sociedade urbana global (LEFEBVRE, 1994), ou de uma urbanização extensiva (MONTE-MÓR, 2006). Porém, Laschefski entende que o conceito de *novo rural* aponta mudanças estruturais no campo, oriundas da crescente participação de ocupações não agrícolas e de agricultores familiares (ou não) pluriativos, através da disseminação de agroindústrias e de loteamentos urbanos e casas de final de semana (NUNES, 2019, p.47; 76-77) e do turismo rural. Surge o *rurbano*, com crescente participação da classe média como *neorurais* (LASCHEFSKI, 2016, p.5).

Nessa trama caótica também se observa o inverso, a involução metropolitana. A desindustrialização de algumas metrópoles que reflete na desaceleração do êxodo rural ou mesmo a migração de pessoas dos grandes centros urbanos para cidades pequenas e médias (NUNES, 2019, p.34). Ao mesmo tempo, tem-se a consolidação de novas periferias urbanas compostas por loteamentos de alto padrão para classes sociais de alto poder aquisitivo em ambientes que antes eram considerados rurais. Ou mesmo como é o caso de BH e sua RMBH, a emergência de dezenas de ocupações urbanas que reivindicam o direito à moradia e fazem pensar, no limite, inexistir instrumento urbanístico que incida ao mesmo tempo nas perspectivas de morar-plantar. Essa

dinâmica espacial também tem permitido a construção de problemáticos conjuntos habitacionais populares ao fim da cidade (PRADO, 2016).

E para engrossar o caldo, tem-se as iniciativas de agricultura urbana que fazem reascender/emergir ruralidades no urbano, sempre em formação (MENDÉZ; RAMIREZ; ALZATE, 2005; NAGIB, 2018; ALENCAR, 2018). As conexões do rural com o urbano são materializadas por meio das feiras, e-commerce, grupos de compras e comunidades que sustentam a agricultura (CSA), ou mesmo via programas institucionais como Programa Direto da Roça, da Prefeitura de Belo Horizonte. E claro, pelas iniciativas que plantam e comercializam em BH independente de apoio legal ou institucional.

As urbanidades no rural também podem ressaltar a preservação das especificidades do rural. Essa hibridez do espaço e do território deve ser reconhecida, uma vez que os habitantes do meio rural podem estabelecer relações não apenas com os espaços urbanos adjacentes, mas também com aqueles mais longínquos (RUA, 2006), o que também acontece com as agriculturas da RMBH.

Laschefski (2016) até concorda com a hipótese de tendência geral da urbanização do mundo rural. Porém, entende que essa interpretação negligencia grupos sociais que ainda hoje podem ser considerados rurais. E, por causa disso, a definição de novas ruralidades ser um avanço, porque orienta para grupos que necessitariam atenção especial das políticas públicas. Essa situação apresentou, até pouco tempo, a mesma limitação com relação aos agricultores familiares e urbanos situados dentro dos perímetros urbanos (MENDONÇA, 2012, p.5).

Os espaços produtivos devem ser encarados pelo direito urbanístico como espacialidades interdependentes e complementares, que se mesclam. E aos seus sujeitos não cabem definições simples. Até porque existem iniciativas de agricultura urbana em prédios residenciais e comerciais de alto padrão. Aos poucos pode ser ver em algumas regiões da capital surgindo edificações residenciais com projetos de apartamentos que valorizam a luz natural, terraços abertos para todas as unidades, ventilação cruzada, e até pequenas hortas e canteiros produtivos, para além da função paisagística.

Tradicionalmente, a separação entre cidade e campo foi pautada no critério econômico: rural equivalendo ao isolamento, dispersão e atraso. E o urbano aproximando-se da

aglomeração e da modernidade (ALENCAR, 2018, p.32-34). Todavia, a atividade econômica não pode ser o único critério para tentar definir o rural e o urbano, uma vez que são categorias amplas e complexas, sendo necessário considerar o conteúdo socioespacial que marca cada espaço. São os sujeitos que imprimem significados a eles, pois nele vivem e convivem, dotando-os como elementos que possibilitam a identificação e distinção. O espaço rural recebe influências do meio urbano, mas é imprescindível reconhecer que, em sua relação com o urbano, mantém suas características, identidade e territorialidades.

O momento presente também está marcado por mudanças estruturais no sistema alimentar. O que o direito urbanístico tem a ver com isso? Ainda que os municípios não tenham competência para definir o uso do solo para fins agrícolas e pastoris, o certo é que lhes cabe orientar a *urbanificação* do seu território, respeitando os princípios gerais da norma federal, mas também exercendo suas competências urbanísticas e ambientais conforme previstas na CR/88. Essa situação tem respaldo prático, tendo em vista, por exemplo, que o Plano Diretor da cidade de São Paulo, revisto em 2014, em um momento político de inspiração progressista, já que o município passava por uma conjuntura ambiental revelando-se numa nova crise de abastecimento hídrico, resultou em esforços pela preservação de seus mananciais (NUNES, 2019 p.79), transformando uma área urbana em rural com o intuito claro de defender a ruralidade, a agricultura e a paisagem. Além de ter também um componente de contenção do tecido urbano. Neste caso em especial, o município de São Paulo obrigatoriamente deverá revisar do seu PDM a partir de 2021, o que abrirá, novamente, intensas disputas na sociedade paulistana.

É a partir de uma conjuntura mais ampla como essa que se inquieta por contribuições do direito urbanístico olhando para BH, porque para democratizar o cultivo e o acesso à comida de qualidade exige-se novos arranjos de acesso à terra<sup>33</sup>. A tarefa é difícil porque de um lado, o direito tem uma maneira peculiar de classificar e organizar a sociedade. E de outro, o urbanismo como prática social que regula os usos do solo urbano, tende a repelir espontaneidades sob as permissividades da lei. Aliás, a produção da norma, seu cumprimento e aplicação é fenômeno tipicamente racional, diferente de qualquer outro modo de proceder exclusivamente animal:

---

<sup>33</sup> No Brasil, a questão da terra continua a se situar no centro do conflito social, mas de forma renovada. Ela alimenta a profunda desigualdade e a tradicional relação entre propriedade, poder político e poder econômico (MARICATO, 2012, p. 186).

Ora, *todas as sociedades*, como de resto todas as comunidades humanas, atuais e pretéritas, foram e são *articuladas juridicamente*. Fenômeno do mundo da cultura, o Direito está inegavelmente enraizado no social. Contudo, embora o discipline, paradoxalmente é um seu reflexo. Isto porque é radicalmente instrumental. Mas o fenômeno jurídico não se reduz ao puro instrumento normativo. Da vida em sociedade brota o Direito (COELHO, 2007, p.5).

Existe uma noção muito difundida de que as condições de precariedade urbana e ambiental vividas pelas populações nas cidades brasileiras – em especial nas regiões metropolitanas – devem essencialmente à desigual distribuição de renda e à falta de planejamento e à regulação exagerada e firme. Mas na prática, o planejamento e a regulação configuram-se como arenas de acirradas disputas e de alguns aprendizados, e como tais, tendem a oscilar entre processos de adaptação e de resistência ou mudança. Sendo a cidade uma imensa concentração de gente que exerce diferentes atividades, é claro que o solo seja disputado por inúmeros usos (SINGER, 1978, p.21). Nessa disputa a intensificação do processo de urbanização vai substituindo os usos agrícolas por usos mais intensivos dos lotes, que normalmente significam usos construtivos, mais adensamento e diferenciações no preço da terra (ALMEIDA, 2016, p.51).<sup>34</sup>

Um resultado que tem a ver com a relação entre o direito, a questão urbana e as matrizes cognitivas do modo capitalista de produção que incutem no imaginário e nas formas, tons e textos, a ideia da cidade construída e de todo e qualquer objeto como mercadoria. Um dos problemas da produção capitalista do espaço à luz da agricultura urbana é que a valorização/rentabilidade do bem imóvel urbano com o plantio de alimentos tende a oferecer rendimentos inferiores quando se projeta no mesmo solo uma construção para habitação, indústria ou comércio. Porém, entender no nível municipal que determinado terreno público ou lote privado, ou conjunto de terrenos ou mesmo uma grande área, em razão dos seus atributos como localização e disponibilidade de luz solar, se destinado à produção de legumes e hortaliças pode desempenhar uma função social que impacte positivamente na dinâmica urbana local e em outras políticas mais do que a produção de alimentos, pode ser uma possibilidade

---

<sup>34</sup> Muitos projetos edilícios, de pequeno ou grande porte, nascem de números e porcentagens materializados na sigla VGV (valor geral de vendas) que pode trapacear o sujeito a depender do que cada um pretende. VGV é conceito utilizado para aferir o potencial de renda de uma determinada área, que é medido pela receita bruta possível de ser gerada pela venda ou aluguel das unidades a serem comercializadas em determinada área. Esse indicador, entre outros aspectos, guarda estreita relação com a maior permissividade de aproveitamento do solo pelas leis municipais.

que pode encontrar abrigo no ordenamento jurídico para novos projetos de habitação de interesse social. O que seria mais desejável? Algumas iniciativas citadas no capítulo 2 dão continuidade a este e outros questionamentos feitos até aqui.

Um município afinado com tais propósitos poderia se valer do instituto do *direito de superfície*, que encontra suas raízes no direito romano que previu o *jus in agro vectigali* como meio de os particulares promoverem a ocupação e o cultivo de terras mediante pagamento de um valor anual denominado *vectigal* (FERRAZ, 2009, p. 282). Só ganhou relevo no Brasil a partir do Estatuto da Cidade (art.21 a 24) e do Código Civil (art. 1.369 a 1.377 Lei Federal nº 10.406/2002), constituindo-se como “direito real que confere ao seu titular o direito de propriedade autônoma sobre construções, obras e plantações que acrescentar ao solo, mediante acordo de vontades celebrado com o proprietário do terreno, com ou sem remuneração” (DI PIETRO, 2002, p.183-184), por tempo determinado ou indeterminado. Este instituto do *direito de superfície* é passível de aplicação pelo poder público em relação aos bens dominicais, que lhe pertencem, como prevê expressamente o artigo 1.377 do Código Civil. Porém, o regime jurídico administrativo impõe cautelas próprias. A exemplo da prévia submissão da alienação do direito de superfície ao processo licitatório e à autorização legislativa específica para a opção de compra (FERRAZ, 2009, p. 284).

No tocante ao uso agrícola de propriedade pública, cita-se estudo produzido por Gustavo Nagib sobre a realidade da agricultura urbana no município de São Paulo. O autor pontua que novos conceitos vêm sendo absorvidos pelas políticas públicas e pelos projetos paisagísticos urbanos que parecem considerar certas demandas sociais no que se refere à atenção dada para a agricultura urbana. Dentre suas expressões tem-se as hortas comunitárias, que nesta segunda década do século 21 “já vêm demonstrando que devem fixar-se por definitivo como integrantes do espaço urbano paulistano” (NAGIB, 2018, p.157; 164).

Desde as origens, as hortas impregnam o imaginário das pessoas, sendo tomadas como signo de urbanidade na forma, permanecendo na essência intimamente ligadas à realidade rural (OLIVEIRA, 2013, p.30). São estudos que apontam para o necessário avanço no reconhecimento da importância do sistema de produção alimentar no desenho urbano, bem como quanto aos efeitos do aumento da produção agrícola na paisagem urbana. Considerar a horta como categoria do planejamento favorece novas

centralidades urbanas, capazes de fomentar o comércio local, justo e consciente, além de áreas verdes nas cidades contemporâneas (art.5º PD-BH, Lei Municipal nº 11.181/2019).

Em tese, esta possibilidade casa muito bem com as linhas gerais do PD-BH, que no seu artigo 8º, indica que o novo plano diretor busca descentralizar os benefícios do processo de urbanização por meio da democratização do acesso a equipamentos públicos, comércio, serviços e espaços de lazer e convívio. A cidade tem mais de 790 praças distribuídas nas nove regionais. Elas poderiam ter uma destinação para projetos-piloto de produção temporária e de pequena escala e com apoio da prefeitura.

O PD-BH adota princípios específicos que orientam para necessidade de reduzir deslocamentos da população para exercício de atividades cotidianas; como princípio a disponibilização de áreas para a instalação de empreendimentos com potencial de impactos de cunho urbanístico ou ambiental relevantes, de forma a reduzir o conflito com usos incompatíveis ou inconvenientes. Prevê também que para a conjugação, em uma mesma área, de equipamentos de uso coletivo e residencial voltados para famílias de baixa renda, de forma a viabilizar a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social em áreas dotadas de adequada acessibilidade aos serviços públicos e estímulo ao uso misto do espaço público (art.8º PD-BH).

Aquela abordagem da agricultura urbana na sua expressão ativista (NAGIB, 2018) expõe uma oposição ao urbanismo que enaltece a venda e o estilo boutique, como um produto criado pelos agentes imobiliários para satisfazer sonhos urbanos. Ao contrário, as iniciativas comunitárias, tal como as hortas escolares, em lotes privados ou em praças públicas, tendem a reverter a ética do individualismo exacerbado, que produzem formas espaciais das cidades de “fragmentos fortificados, de comunidades muradas e de espaços públicos mantidos sob vigilância constante” (HARVEY, 2014, p.47). Obviamente, tem-se aí para as cidades brasileiras um campo aberto das sustentabilidades possíveis e tão necessárias para as presentes e futuras gerações. Mas também se tem a frente um processo contínuo de legitimação e deslegitimação de práticas e atores sociais e lutas simbólicas pelo reconhecimento da autoridade para falar em sustentabilidade (ACSELRAD, 1999), ou em alimentos mais saudáveis que outros. Quais podem ser as chances, do ponto de vista da regulação urbanística, para o uso agrícola de um lote urbano conformar um sistema agroalimentar local, regional ou

metropolitano mais interessante (também do ponto de vista econômico) do que a construção de uma edificação? <sup>35</sup>

Alguns estudiosos da questão urbana destacam que o planejamento vem alargando suas bases conceituais ao incorporar renovados desafios. Ao demonstrar que a produção do espaço urbano brasileiro – em termos ambientais – é marcada pela invisibilidade dos elementos da natureza na urbanização, pesquisadoras já defendiam mudanças radicais no que se entende como planejamento metropolitano, incorporando diferentes padrões de consumo, inclusive de terra urbana e água. “O que significa mudar valores de consumo do espaço e da natureza e produzir alternativas para um futuro pautado por critérios de justiça social e ambiental” (COSTA, 2012, p.121).

Outros autores defendem de forma mais enfática a adoção de um novo modelo urbanístico para estabelecer a proporcionalidade entre o grau de exploração do solo urbano e a satisfação das necessidades coletivas de uma cidade (GAIO, 2015b, p. 285-287), por entender que o modelo urbanístico adotado influencia diretamente o grau de proteção dos bens ambientais. Ambas abordagens exigem uma mudança de mentalidade para perceber que quanto menor forem as contrapartidas exigidas dos proprietários urbanos, maior será a resistência à criação de áreas protegidas economicamente sustentáveis (GAIO, 2015a).

No limite, a emergência das sociabilidades e espacialidades urbanas onde são produzidos alimentos saudáveis, tende a representar uma forma de questionamento à regulação do espaço público e privado segundo a lógica capitalista-industrial que prima pela mecanização da vida e reduz as possibilidades de experiências, trocas e encontros. Também caracterizadas como iniciativas insurgentes e contra hegemônicas, denunciam a urgência para o planejamento urbano estimular a redução dos circuitos de produção-comercialização de alimentos saudáveis. Este assunto tem mobilizado cada vez mais pessoas, como uma força contrária ao cultivo convencional de alimentos nos moldes dos pacotes da Revolução Verde que até hoje nos envolve.

São iniciativas protagonizadas, sobretudo, por adeptos do cultivo agroecológico, mas também do movimento dos orgânicos que se fazem presentes na cidade produzindo ou

---

<sup>35</sup> Poucas chances para a agricultura da cidade se consolidar sem a intervenção pública, que é necessária. Os direitos sociais reclamam por prestações positivas e ativas dos entes da federação. O capítulo 3 está dedicado a ampliar essa e outras questões levantadas ao longo do texto.

ofertando alimentos mais frescos, livres de agroquímicos e que percorrem pequenas distâncias entre o produtor e o consumidor final, diminuindo substancialmente a emissão de poluentes com o transporte para deslocamentos longos. Na prática, são alimentos que fornecem maior acesso aos nutrientes do que aqueles comprados no supermercado, pois o metabolismo da planta os destrói com o passar do tempo gasto em grandes deslocamentos.

A esta altura e diante das informações apresentadas até aqui, torna-se perceptível a necessidade de que as metrópoles passem a comportar múltiplas centralidades de produção alimentar para dar conta de nutrir seus habitantes de forma adequada para exercer trabalho, serviços, ter lazer e cultura próximas aos locais de residência. De alguma forma, o PDDI e o MZ-RMBH dão atenção para essa atmosfera que também influenciou na revisão, entre 2016 e 2019, de muitos Planos Diretores da RMBH e que utilizaram da definição de perímetros urbanos como forma de tentar conter a mancha urbana além de valorizar os usos e áreas rurais (NUNES, 2019, p.79). Até 2012, os municípios da RMBH tinham autonomia para ampliar seus perímetros sem condicionantes urbanísticas, técnicas e legais, o que resultou em um tecido urbano altamente fragmentado.

Em razão de cumprir não apenas uma, mas várias funções<sup>36</sup>, vale frisar que o direito urbanístico deve movimentar-se mais ativamente neste campo agroecológico emergente e ligado, no limite, à Ecologia e a Economia Política-Urbana. Problematizar seus conceitos, definições e categorias, parâmetros e instrumentos urbanísticos vigentes, para compreender melhor, quais são (quais podem ser) os lugares e as categorias das agriculturas no sistema de regulação urbana dos municípios brasileiros. Uma vez imerso no desafio da atualização e da construção de patamares doutrinários e legais, de tempos em tempos a Ciência Jurídica consagra definições, conceitos e noções. Significa dizer que práticas ainda não consagradas juridicamente poderão consolidar teorias jurídicas que mesmo não prosperando, é certo que contribuirão para a reflexão e o desenvolvimento de novos saberes no campo do direito positivado. Este, por sua vez, deve estar atento à evolução dos fatos sociais para calçar os passos da sociedade (COIMBRA; GUETTA, 2013, p.256) na construção durável de pactos políticos em face da complexidade da trama social que atualmente está promovendo a inversão do uso do

---

<sup>36</sup> Um princípio geral da Permacultura, também adotado pela Agroecologia, é o de que um elemento desempenha mais de uma função, ao passo que uma função é desempenhada por mais de um elemento.



solo urbano, para nele cultivar alimentos e materializar outras centralidades e funcionalidades.

Embora favorável às lutas ideológicas – pois sem elas não seria possível desnaturalizar o presente naturalizado – alia-se aqui aos estudos que percebem a necessidade de mais lutas utópicas em uma conjuntura de escassez de cenários futuros suficientemente fortes para estimular a imaginação de grande quantidade de atores políticos (RIBEIRO, 2014, p.277). Neste sentido é que se coloca a importante função dos princípios urbanísticos (e ambientais) para as políticas públicas e iniciativas legislativas ou decisões judiciais. Feitas essas considerações, torna-se oportuno citar trecho de decisão judicial porque manifesta-se pela complexidade e importância do planejamento urbano e da atuação do poder público municipal no tempo presente:

[...]. As cláusulas urbanístico-ambientais convencionais, mais rígidas que as restrições legais, correspondem a inequívoco direito dos moradores de um bairro ou região de optarem por espaços verdes, controle de adensamento e da verticalização, melhoria da estética urbana e sossego. [...] O judiciário não desenha, constrói ou administra cidades, o que não quer dizer que nada possa fazer em seu favor. Nenhum juiz, por maior que seja seu interesse, conhecimento ou habilidade nas artes do planejamento urbano, da arquitetura e do paisagismo, reservará para si algo além do que o simples papel de engenheiro do discurso jurídico. E sabemos, cidades não se erguem, nem evoluem, à custa de palavras. Mas palavras ditas por juízes podem, sim, estimular a destruição ou legitimar a conservação, referendar a especulação ou garantir a qualidade urbanístico-ambiental, consolidar erros do passado, repeti-los no presente, ou viabilizar um futuro sustentável (REsp 302906/SP-STJ, Min Herman Benjamin. Public. DJe 01/12/2010).

Considerando estarem apresentadas as linhas gerais que conformam a disciplina do direito urbanístico, tendo o cuidado de indicar com clareza artigos, incisos e leis que conformam o marco jurídico urbanístico brasileiro (que tem na função urbanística a sua atividade mais importante), cumpre justificar por que a agricultura urbana e a agroecologia foram chamadas para esta investigação?

### **1.3. POR QUE A AGRICULTURA URBANA E AGROECOLÓGICA?**

A partir da arquitetura conceitual até aqui apresentada, não é empresa fácil a de escrever sobre agriculturas e sua vinculação (infra) constitucional ao conteúdo da propriedade urbana e da sua função social, pois elas apresentam fases muito diversas

num longo processo de evolução. A depender da localidade onde o solo urbano é cultivado tem-se entendimentos distintos sobre a agricultura.

A partir de um ponto de vista único e estreito do retorno econômico imediato, a agricultura urbana pode ser vista como irrelevante (TUPY; ALMEIDA; MELGAÇO, 2015). Isso também pode decorrer da insuficiência de informações levantadas e dados disponíveis, ou mesmo de um baixo suporte institucional às iniciativas existentes. Esse primeiro conjunto de situações também pode levar ao entendimento da agricultura urbana marginal ou até ilegal (PORTO, 2017, p.50-52). Tem-se também situações nas quais ela é tida como incompatível (TUPY; ALMEIDA; MELGAÇO, 2015) a depender, por exemplo, de um ponto de vista ambiental muito específico. O que por outro lado também pode caracterizá-la como emergente, no caso de ter alguma estrutura recente de apoio ou incentivo que denote sua progressiva institucionalização (PORTO, 2017, p.53-56).

Se conjugados esses fatores num arcabouço mais amplo, o fator preponderante é o *alto preço da terra*. Por aí, a agricultura urbana pode até ser considerada inviável. No entanto, interessam aqui os casos em que ela efetivamente aconteceu, acontece ou pode acontecer a partir de ações diretas de pessoas e grupos da sociedade civil que contam, ou não, com a presença estatal/institucional com políticas públicas. Ou mesmo apoiando-se em alguma previsão legal mais genérica ou que orbita de alguma forma, a produção de alimentos, como é o caso da noção de insegurança alimentar e nutricional que é objeto do item final deste capítulo.

Atualmente, com o amplo acesso à internet, qualquer pessoa pode ler, ver ou ouvir sobre a Agricultura Urbana (AU) e Agroecologia. Não será necessário muito esforço para perceber que boa parte das referências encontradas darão algum destaque para os seus aspectos positivos<sup>37</sup>. Porém, é preciso cautela para que elas não saiam da sua condição de potência e relativa invisibilidade em direção a um discurso ingênuo de defesa de alguns dos seus benefícios (ALMEIDA, 2016, p.123), até porque são práticas sociais realizadas pelo trabalho braçal, muitas vezes informal e não (ou mal) remunerado (COUTINHO, 2010, p.84-87). Até mesmo para não serem capturadas pelo

---

<sup>37</sup> Críticas as potencialidades da AU e da agroecologia se ampliam, em parte, devido ao descrédito quanto à possibilidade de ela romper com os interesses dos mercados de terra e favorecer o acesso da população mais pobre ao solo/terra, para moradia e produção de alimentos. Alguns autores afirmam não haver muita evidência de sua eficiência real, e certamente não está transformando a organização do espaço, nem relações sociais urbanas, e é pouco provável que o faça (BRAND; MUÑOZ, 2007, p.53).

discurso da modernização ecológica ou pelo viés neoliberal, o que provoca graves deslocamentos dos seus fundamentos de origem para uma seara nebulosa de *respostas consensuais e de soluções técnicas*. Tal como ocorre com o tema do planejamento territorial, às agriculturas são alvo de constantes disputas de longa duração.

Ao longo das últimas décadas, a Agroecologia consolidou-se como uma abordagem abrangente que visa contribuir para refundar a agricultura em bases sustentáveis e redirecionar o modelo de agricultura hoje dominante, que alterou a interação cultura-natureza nos processos de produção agrícola (CAPORAL; AZEVEDO, 2011, p.47; PETERSEN, 2009, p.11). O seu potencial transformador pode ser apreendido por duas frentes complementares. Uma, denuncia a lógica mercantil, produtivista e depredadora do modo capitalista de organização da produção agrícola e do sistema agroalimentar em geral. A outra, anuncia as possibilidades de agriculturas diversas e formas distintas de organizar a produção e o consumo de alimentos a partir de um novo saber (ALMEIDA, 2016, p.129-130).

A Agroecologia é adotada aqui como referencial político e conceitual para problematizar as concepções de agricultura em disputa e as possibilidades de práticas agrícolas da cidade. A definição partilhada nesta pesquisa é a da Associação Brasileira de Agroecologia (ABA):

Um enfoque científico, teórico, prático e metodológico, com base em diversas áreas do conhecimento, que se propõe a estudar processos de desenvolvimento sob uma perspectiva ecológica e sociocultural e, a partir de um enfoque sistêmico – adotando o agroecossistema como unidade de análise – apoiar a transição dos modelos convencionais de agricultura e de desenvolvimento rural para estilos de agricultura e de desenvolvimento rural sustentável (ABA, 2018).

Das diversas interpretações e entendimentos em torno dela, entre as que interessam a esta pesquisa merece destaque a visão da Agroecologia como uma disciplina científica, um movimento (dos movimentos) político e social, além de um conjunto de práticas agrícolas, orientadas a desenvolver sistemas agroalimentares sustentáveis em variadas dimensões. Essa concepção se articula a outros debates conceituais que a associam à construção de um novo paradigma<sup>38</sup> societário. A interação entre os saberes tradicionais

---

<sup>38</sup> Paradigmas são formados por valores, princípios, crenças e comportamentos que fazem parte de uma sociedade. Podem ser compreendidos como padrões aceitos e que funcionam para permitir a reprodução de exemplos. Nossa sociedade moderna necessita deles para pensar o mundo. Ao contrário do que se passa com a morte dos indivíduos, a morte de um dado paradigma traz dentro de si o paradigma que lhe há de suceder. A transição paradigmática é assim, semi-cega e semi-sensível. Só pode ser percorrida por

e o conhecimento técnico-acadêmico bem como a criação de uma nova plataforma de desenvolvimento para o meio rural (PETERSEN, 2009) é constante nas práticas agroecológicas.

Há algum tempo é potente a sua crítica ecológica dirigida a agricultura moderna por demonstrar a irracionalidade da relação homem-natureza que impõe. São debates que emergem como reação à intensificação do processo de modernização da agricultura por meio da difusão do modelo da Revolução Verde, a partir de 1960, que historicamente se estabeleceu entre as elites agrárias, agroindustriais e financeiras para viabilizar a difusão de padrões de produção, transformação, distribuição e consumo de alimentos controlados por grandes corporações empresariais:

As origens da Revolução Verde remontam aos anos 40 e 50, com o fim da 2ª Guerra e a difusão de um conjunto de incentivos de políticas agrícolas nos Estados Unidos e Europa, e daí para os países em desenvolvimento. No caso da América Latina essa difusão foi apoiada pela ação da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), que estimulou a industrialização da agricultura como meio para o desenvolvimento dos países do terceiro mundo e levou à ampliação da produção de commodities agrícolas<sup>39</sup> bem como do mercado consumidor de produtos da indústria (ALMEIDA, 2016, p.126).

No Brasil, a sua difusão acontece na época da ditadura e de implantação de um modelo capitalista de industrialização dependente, no qual a produção agrícola se subordina aos interesses da burguesia industrial. Há autores que ressaltam que o modelo adotado para a modernização da agricultura no Brasil neste período militar não era o único possível, tendo sido determinada mais por motivações político-ideológicas e menos por argumentos técnicos ou econômicos. Para sua legitimação, foi necessária a associação da agricultura camponesa ao atraso e à precariedade, incompatível com a ideologia do progresso que imperava naquele momento histórico. Nesse modelo, a produção agrícola é organizada com base em uma aliança entre o latifúndio, a grande empresa agrícola, os complexos agroindustriais e o capital financeiro, sendo sustentada pelo tripé crédito, pesquisa e extensão garantidos pelo estado. Uma aliança que reafirmou a dominância histórica da grande propriedade patronal no meio rural brasileiro (precedida pela grande propriedade escravocrata). Razão pela qual o processo de industrialização da agricultura no Brasil é também denominado de modernização conservadora.

---

um pensamento construído, ele próprio, com economia de pilares e habituado a transformar silêncios, sussurros e ressaltos insignificantes em preciosos sinais de orientação (SANTOS, 2011, p.15).

<sup>39</sup> Commodities agrícolas (grãos, carne, matéria prima para Agrocombustíveis) e commodities não-agrícolas (madeira, celulose, minérios).

Ressalta-se, na literatura, as relações de dependência que se estabeleceram entre as agriculturas e os sistemas industriais oligopolizados, nas quais a indústria passa a fornecer bens de capital e insumos para a agricultura e também a processar a matéria-prima agrícola. A partir da década de 1990, com a submissão da economia brasileira ao modelo de acumulação hegemônico pelo capital financeiro internacionalizado, a organização da produção se renovou com o modelo do agronegócio, perpetuando a dominação das elites agrárias sobre o rural brasileiro. Mas desta vez, em uma condição de subordinação aos interesses das empresas transnacionais (ALMEIDA, 2016, p.127). A face mais visível do agronegócio, frequentemente divulgada nos veículos de comunicação, são os desertos verdes dos monocultivos e os latifúndios de criação de gado, voltados essencialmente para a exportação de grãos que nem são para alimentar pessoas. No limite, esse uso do território conforma nas cidades brasileiras, as dietas de classes e os desertos alimentares (locais onde as pessoas têm acesso limitado a alimentos saudáveis).

As críticas ambientalistas a essa modernização tecnológica socialmente conservadora, centralizam-se na produção industrial e podem ser sistematizadas em três diferentes componentes.

Em primeiro lugar, uma crítica da técnica questiona as relações sociedade e natureza e considera a “poluição e envenenamento dos recursos naturais e dos alimentos, a perda da biodiversidade, a destruição dos solos e o assoreamento de nossos rios” (MOREIRA, 2000, p.44). Um segundo componente remete à intensificação das desigualdades e injustiças sociais que marcam a formação social brasileira. Segundo o autor, são bastante exploradas na literatura as consequências da elevada concentração da propriedade da terra e da forte exclusão social, associadas a esse modelo, como o “empobrecimento desemprego, favelização dos trabalhadores rurais, êxodo rural urbano, esvaziamento do campo, sobre-exploração da força de trabalho rural, incluindo o trabalho feminino, infantil e da terceira idade” (MOREIRA, 2000, p.45). Em terceiro lugar, uma crítica de natureza econômica ressalta a elevação dos custos produtivos desse modelo associada à conjuntura de esgotamento da matriz energética baseada no petróleo, no uso intensivo de fertilizantes químicos e agrotóxicos, bem como à deterioração dos recursos naturais (MOREIRA, 2000, p.46).

Tal modelo tem como consequências transformações profundas nas formas históricas de apropriação dos recursos naturais pela agricultura camponesa, tradicional e indígena;

e também uma crise agrária e alimentar de múltiplas dimensões. Além da industrialização da agricultura e do ordenamento da produção e comercialização agrícola pelo mercado global, destaca-se como um outro fator da crise agrária:

A reestruturação da indústria de processamento, de grandes empresas de comercialização e de cadeias de supermercados em impérios alimentares que exercem crescente poder monopólico sobre as relações que encadeiam a produção, o processamento, a distribuição e o consumo de alimentos [...] que afetam a natureza da produção agrícola, os ecossistemas nos quais a agricultura está enraizada, a qualidade do alimento e as suas formas de distribuição (PLOEG, 2009. p.23).

Uma questão de fundo que também permeia a problemática central deste estudo e que é apontada por uma visão mais crítica, refere-se à transformação discursiva da natureza em meio ambiente e suas implicações na reafirmação conceitual da natureza como objeto. Bem como do homem como sujeito da ação sobre a natureza, por sua vez, desprovida de direitos. Nessa esteira de longa duração é que a construção do conceito de agricultura urbana (AU) – que abrange uma variedade de práticas, formas, intenções e definições, sobretudo por ela apresentar múltiplas soluções para as questões urbanas – ocorre ao mesmo tempo, no Brasil, com dinâmicas de elaboração de políticas públicas e processos de mobilização social (ALMEIDA, 2016, p.45) para sua existência e permanência, ou mesmo sua suspensão e extinção.

No plano internacional, a temática ganhou maior notoriedade – seja em meio acadêmico, midiático ou como elemento para a elaboração de políticas públicas – a partir da década de 1980. Sobretudo nos países em desenvolvimento, onde comporia o conjunto de políticas sociais para o combate à fome (NAGIB, 2018, p.11-14). Até o final dos anos 1970, havia pouca atenção à temática, embora ocorreu a implementação de projetos de organizações e cooperação internacional, voltados para a produção de quintais e hortas comunitárias e escolares, particularmente em países da África (SMIT; RATTA; NASR, 1996). Nos anos 1980, ocorreram muitas pesquisas na Europa, América Latina, África e Ásia que resultaram publicações que indicaram ser a AU uma prática generalizada e presente em diversas economias, climas e culturas, identificando que os agricultores urbanos não eram apenas imigrantes recentes e moradores pobres, englobavam vários níveis de renda (ALMEIDA, 2016, p.58).

Destaque é dado à criação do *Support Group for Urban Agriculture (SGUA)*, em 1986, a partir do *Urban Agriculture Advisory Committee (UAAC)* do Programa das Nações

Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A iniciativa de agricultura urbana formulada pela SGUA, realizou pesquisas e outras ações que registraram a participação de mais de 40 organizações internacionais: PNUD, FAO, UNHABITAT, UNICEF, WHO, Banco Mundial, OXFAM, Save the Children e CARE, entre outras organizações alemãs, japonesas, suecas e americanas. No mesmo ano, o SGUA criou a *Resource Centres on Urban Agriculture and Food Security* (RUAF), que a princípio, funcionou como uma rede internacional e depois se institucionalizou. Sediada na Holanda, é hoje uma referência mundial também no desenho de políticas e planos de ação sobre agricultura urbana. O documento *Our Common Future*<sup>40</sup>, de 1987, foi provavelmente a primeira publicação importante da ONU a mencionar, no item 58 do Capítulo 9, dedicado ao *Desafio Urbano*, o potencial da AU como uma ferramenta para o desenvolvimento urbano sustentável.

Na década de 1990, já era significativo o número de agências de cooperação internacional envolvidas com a AU. Assim como era notável o número de publicações, conferências, workshops e cursos universitários sobre o tema. No âmbito do sistema ONU, também se destaca a publicação de um livro abrangente sobre o tema: *Urban Agriculture: food, Jobs and sustainable cities*, de 1996, mesmo ano de realização, em Istambul, na Turquia, da 2ª Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, também conhecida como Fórum Habitat II.<sup>41</sup>

A FAO incorporou mesmo a AU em 1996, nos debates internacionais sobre o combate à fome no *World Food Summit*, tendo adotado, em 1999, uma resolução para coordenar as ações institucionais nesta pasta. Na década de 1990, a AU tornou-se bastante visível e consagrou-se nas agendas dos organismos internacionais que fomentam o desenvolvimento, sendo que a internet foi fundamental para a sua ampla divulgação.

---

<sup>40</sup> Este relatório inaugurou uma espécie de paradigma, lançando diversas matrizes discursivas relacionadas à sustentabilidade, tais como matriz da eficiência, da escala, da equidade, da autossuficiência e da ética, incorporadas nos rumos dos investimentos e práticas de esverdeamento.

<sup>41</sup> Nesta ocasião, deu-se às cidades uma importância ímpar no cenário internacional em contraposição a uma alegada situação de declínio do Estado-Nação (MARICATO, 2013, p.131) e deliberou-se pela adequada habitação para todos. Sob sua influência foi promulgada no Brasil a Emenda Constitucional nº 26 de 2000, que acrescentou o direito à moradia aos direitos sociais do art. 6º CR/88. Embora o reconhecimento como direito fundamental está previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, senão na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 em que a proteção da propriedade fundamentava-se na garantia das condições de existência individual. A melhor linha defende que a *adequada habitação* significa mais do que um telhado sobre a cabeça, mas adequada privacidade, espaço, acesso físico, adequada segurança, incluindo a garantia de posse, durabilidade e estabilidade da estrutura física, iluminação, aquecimento, ventilação; adequada infraestrutura básica, fornecimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, qualidade ambiental e de saúde, adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos.

Outra referência importante foi a publicação do livro *Growing Cities Growing Food: Urban Agriculture on the Policy Agenda*, pela Fundação Alemã *Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung* (DSE) e outra holandesa (ETC) e pela RUAF, em 2000. No seu primeiro capítulo apresenta uma problematização e uma proposição conceitual sobre AU que ainda são uma referência no debate internacional e no Brasil (ALMEIDA, 2016, p.60). Em setembro do mesmo ano, a ONU estabeleceu os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Desde então, observou-se uma tendência nas organizações internacionais de inserir a agricultura urbana nessa agenda como estratégia complementar para concretização de metas como erradicar a pobreza extrema e a fome. Mas também para redução da mortalidade infantil, melhorar a saúde materna e garantir a sustentabilidade ambiental.

Em 2001, a FAO lançou a iniciativa *Food For Cities*, que tem publicado orientações sobre AU e apoiado a inclusão do tema em programas nacionais visando a construção de sistemas alimentares mais sustentáveis e resilientes. Posteriormente, em 2002, na Cúpula Mundial da Alimentação e na Força Tarefa de Alto Nível da ONU para a Crise Global de Alimentos, em 2008, a agricultura urbana foi reconhecida como uma estratégia para reduzir a insegurança alimentar urbana e construir cidades mais resilientes durante crises alimentares e financeiras. Em 2006, no *IV World Urban Forum* ela foi temática principal, reconhecida como prática social que ocasionou mudanças na percepção das políticas sobre as cidades (ALMEIDA, 2016, p.60).

Na América Latina, merece destaque o papel desempenhado pelo Instituto Promoção do Desenvolvimento Sustentável (IPES) de Lima, Peru, membro da Fundação RUAF, que coordenou a implantação de projetos e cidades latino-americanas. Além da realização de encontros e declarações de Quito, no Equador em 2001, em Rosário na Argentina e em 2003 na cidade de Lima, Peru, onde se buscou o compromisso das autoridades locais para o apoio à AU, bem como no processo de conformação da *Red Latinoamericana de Agricultura Urbana (RED AGUILA)*, em 1997. Feito este intercâmbio latino-americano é que convém apresentar a definição-síntese para a Agricultura Urbana da RUAF:

Pode ser brevemente definida como o cultivo de plantas e a criação de animais dentro e no entorno das cidades. A característica mais marcante que a distingue da agricultura rural é que ela é integrada aos sistemas econômicos e ecológicos urbanos: a agricultura urbana é incrustada – e interage com – no ecossistema urbano. Tais ligações incluem: o uso de residentes urbanos como trabalhadores; a utilização de recursos



tipicamente urbanos (como resíduos orgânicos como adubo composto e o reuso de água para irrigação); as relações diretas com os consumidores urbanos; os impactos diretos na ecologia urbana (positivos e negativos); sendo parte do sistema alimentar urbano; competindo por terra com outras funções urbanas; sendo influenciada por políticas e planejamentos urbanos. A agricultura urbana não é uma relíquia do passado que irá desaparecer (ela expande quando a cidade cresce), nem foi trazida à cidade por migrantes rurais, que perderão seus hábitos ao longo do tempo. Ela é parte integrante do sistema urbano (RUAF, 2015).

Frente a esta multifuncionalidade da agricultura urbana trazida pela definição da RUAF, cumpre esclarecer sobre a adoção do termo *Agricultura Urbana* no título desta dissertação. A escolha tem mais o intuito de dar visibilidade a uma temática que vem despertando, ao mesmo tempo, o interesse, o estranhamento e uma aproximação de distintas lentes de ver o mundo e de se envolver na organização política da sociedade e das políticas públicas. Do mesmo modo que tem instigado a exploração de interfaces e lacunas entre os conhecimentos disciplinares e acadêmicos (ALMEIDA, 2016, p.122). E também porque ela traz forte conteúdo político ao revelar privilégios e contradições sociais, e de sugerir a elaboração de políticas intersetoriais (COUTINHO, 2010, p.87).

Em discussões recentes na RMBH, existe mais adesão à expressão prática agrícolas ou agriculturas na região metropolitana. O que tem permitindo ampliar os interlocutores, estabelecer um campo convergente de reflexão e de possibilidades de articulação em torno de uma agenda política comum. Observa-se ainda um estranhamento e alguma resistência ao uso da expressão agricultura urbana porque tal adjetivo excluiria um conjunto significativo de sujeitos e práticas normalmente associados ao rural e às ruralidades. Em alguns casos, curiosamente, a expressão *agricultura metropolitana* tem mais aceitação como uma pauta possível para fomentar alianças e ações coletivas entre esses sujeitos e territórios (ALMEIDA, 2016, p.120).

Em que pese as idas e vindas e frequentes retrocessos, as iniciativas de construção de políticas públicas de AU no Brasil (assim como de outras temáticas) são divulgadas como casos exitosos na literatura internacional, reforçando uma imagem de “crescente popularidade” e “novo entusiasmo” (ALMEIDA, 2016, p.105) entre alguns governos municipais. Cita-se o caso de uma Fazenda Urbana criada no bairro do Cajuru, em Curitiba, em uma área de pouco mais de 4.000 m<sup>2</sup> e que é vinculada à Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (NETO, 2020). Ou o projeto de hortas na laje em Paraisópolis, em São Paulo, lançado em parceria com o instituto STOP

Hunger que prevê a capacitação de jovens e mulheres que vivem na região sobre técnicas de plantio em vaso, a fim de que montem hortas em suas próprias lajes ou ainda dentro de casa. As aulas são ministradas na sede da União dos Moradores da Comunidade, entidade que desde 1983, atua em prol da defesa dos interesses da população local. A ideia é melhorar a qualidade de vida na região como um todo, não só oferecendo opções mais saudáveis de alimentação, mas também deixando o ambiente mais fresco, o ar mais puro e a poluição sonora muito menor (SPITZCOVSKY, 2017). Sem contar que esverdear um bairro, valoriza-o, aumenta o orgulho de pertencer a comunidade e, conseqüentemente, a vontade de cuidá-lo cada vez melhor.

Do ponto de vista das políticas públicas, a caracterização das práticas agrícolas e dos seus sujeitos é necessária para melhor definição de público beneficiário de políticas em construção, assim como para o acesso a políticas já existentes, repisando o alerta feito na introdução quanto ao uso de critérios que não dão conta das especificidades e singularidades dos sujeitos, práticas e territórios.

Essa caracterização não constitui objetivo desta pesquisa, porém, ao analisar estudos de caso em alguns campos disciplinares como Agronomia, Sociologia rural, Geografia rural e Arquitetura, percebe-se a relevância de se incentivar e desenvolver outras abordagens que contemplem as múltiplas dimensões da agricultura e sua relação com as dinâmicas territoriais (ALMEIDA, 2016, p.116-117). Os campos da agroecologia e da agricultura urbana são, portanto, possibilidades de convergência e unidade de organizações sociais que compartilham o objetivo de fortalecer a prática agrícola em regiões metropolitanas e fazer a ação política local através da articulação entre ações cotidianas no nível dos municípios, onde incide fundamentalmente a política urbana através dos instrumentos urbanísticos.

Espaços produtivos [nos municípios], nas áreas urbanas ou não, como hortas escolares ou comunitárias, produção de alimentos em vazios urbanos com pomares, lotes vagos aptos a receber plantio temporário de roças, quintais produtivos nos imóveis particulares, nas lajes de edifícios públicos, espaços comerciais e shoppings centers, e também quintais de Igrejas já foram ou são destaque nas mídias impressa, televisiva e digital da capital mineira. Especialmente chamando atenção para esse modo de uso e ocupação do solo que produz e faz chegar alimentos mais frescos e saudáveis aos

consumidores, determina menores custos e relações mais próximas entre os agentes da economia, mudando muitas coisas na cidade para melhor.

Importante demarcar a principal diferença entre o cultivo orgânico e o agroecológico. Ambos não usam agroquímicos. Mas a agroecologia incorpora as dimensões sociais e políticas em perspectiva crítica. As grandes monoculturas orgânicas que se espalham por países como EUA, Índia e Brasil expõem a contradição de associar o orgânico e a indústria na mesma lógica de produção capitalista de larga escala, para o qual o movimento orgânico nasceu, na década de 60, como alternativo e o condenou (NAGIB, 2018, p.76).

Considerando que, o arcabouço normativo acerca da AU e da Agroecologia serão objeto de item específico no capítulo seguinte, e por estarem apresentadas, até aqui, as razões principais que justificam a aproximação entre a atividade urbanística - enquanto função pública - e as agriculturas urbana e agroecológica, resta encaixar a peça final que compõe a primeira parte desta pesquisa.

Trata-se, sobretudo, de uma tentativa de harmonização entre valores constitucionais numa sociedade urbanizada onde muitos ainda precisam morar e tem sede e fome. Seja em razão da necessidade, apelo cultural ou de benefícios reunidos no processo de obter o próprio alimento fresco (MENDONÇA, 2012, p.4), ou de acessá-lo pelas mãos de quem plantou, cuidou e colheu sem ter que fazer o alimento percorrer muitos quilômetros para ser ofertado, comprado, preparado e ingerido, ou para comercialização e promoção de saúde da própria família (COUTINHO, 2010, p.80). São crescentes e cada vez mais potentes as iniciativas agrícolas individuais, coletivas, oficiais, espontâneas e informais pautadas na Agricultura Urbana e na Agroecologia nas cidades brasileiras, inclusive em Belo Horizonte.

#### **1.4. APROXIMAÇÕES ENTRE O DIREITO URBANÍSTICO E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA: DA NECESSÁRIA HARMONIZAÇÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS**

Conforme apontado pela doutrina mais autorizada do direito urbanístico, para a ordenação do solo convém diminuir as distâncias “entre o trabalho e a moradia, a fim de sobrar tempo para o lazer e recreação, além do destinado à produção, ao sono e à alimentação” (SILVA, 2018, p.142). Porém, são desconhecidas deste pesquisador,

políticas públicas que associem a moradia e a alimentação<sup>42</sup>. Até aqui viu-se que a agricultura urbana acumula em sua marcha, força e concretude para dialogar com outras ações e movimentos políticos da (e) na cidade. Dentre as diversas temáticas que ela agrega, o direito à segurança alimentar e nutricional é a mais evidente e adiantada no Brasil (COUTINHO, 2010, p.56) e em Minas Gerais e na sua capital não é diferente.

Se organizar o território é uma questão central do ponto de vista do gasto de tempo e energia em deslocamentos necessários e por vezes diários, como pode a regulação urbanística induzir/orientar modos de ocupação e edificação que tragam espaços para alguma produção de alimentos confiavelmente saudáveis e de acesso amplo-popular, até mesmo medicinal? Teoricamente, a redução entre as distâncias alimentares é possível, vez que o direito urbanístico desempenha função pública por meio da atividade urbanística, que no limite, rege a convivência com normas especiais e espaciais.

Cumpra estabelecer agora, sobre suas conexões com os direitos fundamentais. Quanto cabe ao direito urbanístico atuar para disputar o equilíbrio entre o conteúdo essencial do direito de propriedade e de uma agricultura da cidade que seja sensível à boa nutrição? Exerceria assim alguma pressão para a efetivação/efetividade de outros direitos fundamentais? O conteúdo de qualquer deles não pode ser determinado sem que se compreenda a sua relação com a totalidade do sistema jurídico constitucional de valores (GAIO, 2015a, p.186).

Os direitos fundamentais exercem várias e diversificadas funções na ordem jurídica, integrando um sistema axiológico que atua como fundamento material de todo o ordenamento jurídico (SARLET, 2008, p.70). A vinculatividade deles constitui uma das principais dimensões da *eficácia* dos direitos fundamentais, outro tema caro ao Direito. Na medida em que o princípio da aplicação imediata (art.5º §1º CR/88) diz respeito a todas as normas de direitos fundamentais, independentemente de sua função (direitos a prestações ou direitos de defesa) e da forma de sua positivação, o problema da eficácia vinculativa é central para o sucesso da política urbana levada a cabo pelos municípios através dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e dentro do quadro das competências constitucionais, já apresentadas.

---

<sup>42</sup> Cabe citar a Ocupação Dandara, localizada no bairro Céu Azul como exemplo de articulação entre movimentos de luta pela reforma urbana, representado pelas Brigadas Populares (BP) e os movimentos pela reforma agrária, representado pelo MST, que juntos organizaram o assentamento em abril de 2009 com o objetivo de garantir acesso à terra para construção das casas e produção de alimentos.

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), está inscrito na legislação internacional dos direitos humanos e é central na qualidade de vida das populações, especialmente das pessoas que mais dependem dos outros para se nutrir (crianças, enfermos e idosos). Está previsto, originalmente, no artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, onde é discutido no contexto da promoção do direito a um padrão adequado de vida. O mesmo direito é reafirmado no artigo 11º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) de 1966. A sua luta começa contra fome, mas, caso se limite a isso, não será plenamente realizado.

A alimentação para o ser humano é o retrato da sua cultura e sua relação com o mundo. Por isso deve ser entendida como processo de transformação da natureza em gente saudável<sup>43</sup> e cidadã (VALENTE; FRANCESCHINI; BURITY, 2007, p.8), porque ele existe, em pelo menos, duas dimensões: o direito de estar livre da fome e da má nutrição, e o direito à alimentação adequada. Violações ao DHAA ocorrem sempre que essas dimensões não são respeitadas, protegidas, promovidas ou providas.

O Brasil é parte de todas as convenções internacionais relevantes sobre o DHAA e ratificou, sem reservas, o PIDESC. Em 1992, ele foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº591. O DHAA está previsto também em várias leis nacionais. Em julho de 2007, ocorreu em Fortaleza, a 3ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, que propôs os marcos regulatórios necessários à implementação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), instituído pela Lei Federal nº 11.346/2006, chamada de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que reinstituíu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Desde então, este Conselho exerceu papel importante no processo de assessorar a Presidência da República na formulação de políticas de segurança alimentar e nutricional. A partir dele, e com ampla participação de representantes dos governos e da sociedade civil, aprovou-se em 2004, a criação da Comissão Permanente de DHAA para analisar programas e políticas públicas nesta perspectiva, tais como o PNAE, o Bolsa Família e a Estratégia Saúde da Família (ESF), e elaborou relatórios com

---

<sup>43</sup> Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), *saudável* é o estado de completo bem-estar físico, mental, social do ser, resultado de adequadas condições de alimentação, habitação, saneamento, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde. Destes, pelo menos seis estão relacionados diretamente com a política urbana.

recomendações específicas aos organismos governamentais responsáveis pelos programas.

Porém, no primeiro dia de governo do presidente Jair Bolsonaro, por meio de uma Medida Provisória, retirou do CONSEA a atribuição de propor ao governo federal as diretrizes e prioridades da política e do plano nacional de segurança alimentar e nutricional. A MP 870 revogou todos os artigos da lei relacionados às competências do Conselho, com destaque para àqueles que estabelecem sua composição e tarefa de articular, acompanhar e monitorar a implementação da política nacional de segurança alimentar e nutricional. A medida acaba por tirar dele a prerrogativa de convocar a Conferência Nacional de SAN, um espaço privilegiado para viabilizar debates e a institucionalização da agricultura urbana (COUTINHO, 2010, p.57). Na visão do atual governo, a justificativa para tal medida é a de que houve invasão de prerrogativas do Executivo, o que significa que o Legislativo não poderia criar órgãos do Executivo. No entanto, isso não procede uma vez que o CONSEA tem suas atribuições e ordenamento previsto em lei ordinária. Os participantes do conselho em nível federal e nos estados e municípios já se manifestaram publicamente que realizarão uma Conferência Popular assim que possível.

A legislação de segurança alimentar e nutricional (LOSAN) foi conquistada duramente pela luta de anos contra a opressão, a discriminação e os abusos de poder de grupos poderosos. Assim como foi a luta que antecedeu o processo constituinte, em 1987/1988. A definição para o DHAA do Comentário Geral nº 12, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, implica obrigações do estado e da sociedade em respeitar, proteger, promover e prover:

Acesso físico e econômico a uma alimentação saudável e diversificada de forma sustentável; b) condições que propiciem um cuidado adequado na escolha, preparação e ministração do alimento (higiene, preparação de alimentos, creche, etc.); c) condições de vida que promovam a saúde e d) atenção integral à saúde (COMIDha, 2006)

Por sua vez, a segurança alimentar e nutricional é a garantia do acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, com base em práticas alimentares saudáveis, que respeitem a diversidade cultural e que sejam sociais, econômica e ambientalmente sustentáveis, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais (Lei Estadual/MG nº 15.982/2006). Garanti-la a uma pessoa significa muito mais do que ela encher a barriga. Inclui, por exemplo, o direito de ter um

alimento variado sem agroquímicos, sem contaminação, que tenha todos os nutrientes necessários e que não necessite grandes deslocamentos para poder acessá-lo.

É fundamental entender que a alimentação não termina com o ato de comer, mas com a transformação do alimento em ser humano. Isto é, em saúde, em capacidade de trabalho, em capacidade de aprender e de participar da sociedade que se vive, para nela habitar, trabalhar, circular e desfrutar do lazer. Muitas crianças, jovens e até adultos não conhecem ampla variedade de frutas, legumes e verduras simplesmente porque não tem acesso (CASEMIRO *et al.*, 2010, p.2089).

A visão mais perversa e imediata da falta de alimentação é a fome. Existem gradações de insegurança alimentar: leve, moderada e grave. A origem do que se constitui como campo da segurança alimentar e nutricional no Brasil tem estreita relação com o processo de redemocratização da década de oitenta, *ganhando grande impulso na década de noventa, quando se assiste por um lado o acirramento das desigualdades e por outro, uma intensa mobilização em torno da luta contra a fome e a miséria* (CASEMIRO *et al.*, 2010, p.2086). Em Belo Horizonte, a segurança alimentar foi implementada como política municipal na década de 1990 e serviu de exemplo para todo o Brasil.

A pessoa pode não ter privação de quantidade, mas ter privação de qualidade do alimento. Assim também é com o direito humano à água (que é considerado alimento) e ao saneamento (PAPATELLA; SIMAN; CORUJO; 2016). No caso da alimentação, muitas vezes o acesso se dá para o alimento que engorda, rico em açúcares, alimento oco que não tem qualidade. Isso gera um tipo de insegurança alimentar que é a de comer agora e sentir fome daqui a pouco. Importante destacar que as seguranças alimentares e hídricas não serão alcançadas apenas por programas de elevação de renda, por exemplo, é preciso vincular esses direitos humanos a um direito ao território.

O conceito propriamente dito da segurança alimentar data da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), relacionado com a segurança nacional. Em seguida, voltou a ser discutido no início do século 20, a partir da 2ª Guerra (1939-1945), quando mais de metade da Europa estava devastada e sem condições de produzir o seu próprio alimento. Ainda hoje, para muitos países, configura-se o imperativo de atribuir à segurança alimentar – quer em termos globais ou nacionais – importância estratégica decisiva para a

preservação de seus interesses, cada vez mais próximos da manutenção da paz e segurança internacionais (NASCIMENTO; ANDRADE, 2015).

Em 1996, mais de 80 chefes de Estado e de governo reuniram-se na Cúpula Mundial da Alimentação, em Roma, e se comprometeram a realizar um esforço constante a fim de erradicar a fome em todos os países. E de imediato, reduzir pela metade o número de pessoas subnutridas até 2015. Mas pelos meios mobilizados para essa finalidade, cinco anos depois, em 2001, foi preciso reconhecer que o mundo contaria com centenas de milhões de subnutridos em 2015, e que, *nesse ritmo, seria necessário mais de um século para ver desaparecer essa catástrofe* (MAZOYER; ROUDART, 2010, p.26).

Como já foi dito, a FAO começou a incorporar a agricultura urbana (AU) nessa mesma época nos debates internacionais sobre o combate à fome. Em 2001, lançou a iniciativa *Food For Cities* visando a construção de sistemas alimentares mais sustentáveis e resilientes. No ano seguinte, na Cúpula Mundial da Alimentação, e na Força Tarefa de Alto Nível da ONU para a Crise Global de Alimentos, em 2008, a AU foi reconhecida como uma estratégia para reduzir a insegurança alimentar urbana. A partir dos ODM implementados de 2008 até 2015, surgiram diálogos e negociações que culminaram nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030.

Ao buscar entender os 17 ODS propostos, a depender do observador, depreende-se a inter-relação entre a SAN, os Investimentos e as Cidades e Comunidades Sustentáveis. Porém, são conhecidas as limitações de previsões universalistas e construídas em grandes conferências internacionais. Mesmo assim, motivos não faltam para instrumentalizar o DHAA ou mesmo preenche-lo com relações e conteúdo jurídicos do ponto de vista do direito urbanístico, pois a AU revela uma complexidade de relações que funcionam como poderoso vetor de mudanças (e não um fim em si mesma) que não opõe a cidade ao campo, todavia, sinaliza a necessária articulação entre a cidade e a agricultura.

Essa associação aqui proposta poderá ter importante rebatimento sobre políticas urbanas se orientada para garantir o acesso à terra urbana para produção de alimentos, a articulação entre as atividades urbanas e rurais, a qualificação ambiental de áreas urbanas e degradadas e outras utilidades relacionadas ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana (COUTINHO, 2010, p.58). Isso tem uma potência



forte para superação das condições de desigualdade e injustiça social nas pequenas, médias e grandes cidades brasileiras.

Outros elementos agregam ao DHAA, como a soberania, o gênero e a nutrição. Quanto à primeira, indaga-se quem tem a soberania sobre a produção e a distribuição de alimentos num país democrático. O povo tem que participar, direta ou indiretamente das decisões desde o momento da produção do alimento até o momento do consumo. Incluindo, inclusive, a regulamentação da publicidade. Se as empresas estão abusando do seu poder de propaganda e fazendo promessas inverídicas, o Estado tem que proteger a população contra esse tipo de propaganda. Ao mesmo tempo, a questão dos direitos da mulher é central para a garantia do DHAA de toda a população. Se ela não recebe seus direitos desde o nascimento, é tratada com discriminação em relação ao homem; se a mulher não tem direito de ter uma assistência à saúde adequada, não tem direito de decidir sobre o seu corpo, quando e se vai querer casar ou ter filhos. Tudo isso pode ter implicações negativas para ambas que podem acabar com desnutrição. Mais grave ainda é quando ocorre a desnutrição intraútero ou nos primeiros dois anos de vida. São repercussões para o resto da vida: dificuldade de aprendizagem, propensão a infecções, ou até mesmo vir a óbito devido às complicações da desnutrição. Caso chegue na idade adulta, será mais propensa a desenvolver obesidade e sobrepeso.

A plena efetivação do DHAA se dará a partir da exigibilidade pelas pessoas, e das relações intersetoriais. Sobretudo, a partir de uma profunda e sincera mudança de cultura que desnaturalize as situações de opressão e violação de direitos.

Do hortifrúti eu compro mais banana, alface e tomate. Outras frutas e legumes só quando tem alguma promoção. A mistura é composta por frango e carne de porco, mas, pela praticidade, antes de sair de casa para o trabalho, deixo frito um hambúrguer para o filho mais velho almoçar. O acompanhamento é suco em pó solúvel. O que eles comem bastante é pão, ovo, leite, bolacha e danone. Às vezes eu compro suspiro. E tomamos refrigerante todo final de semana (JOIO, 2019).

As iniciativas de AU e agroecologia na RMBH e capital, se não tem servido eventualmente para aumentar o número de agricultores de maneira expressiva, tem sido útil para ofertar alimentos seguramente saudáveis e reduzir as distâncias entre o alimento, quem o produz e o consumidor final. Apenas isso tem muitos

efeitos/implicações sobre a qualidade de vida nas cidades e a Economia Urbana porque também impacta na geração de emprego e renda.

É recuperando a trajetória de um alimento processado ou ultra-processados pela indústria, desde quando ele é produzido até quando for consumido, que se pode compreender porque o padrão alimentar moderno, baseado em circuitos longos de produção-consumo, tem tantos efeitos negativos e perversos nas pessoas e cidades. Em razão de utilidade didática para refletir sobre essa interdependência entre direito urbanístico e o DHAA, e as implicações disciplinadoras do Estado na vida das pessoas e no solo urbano que também serve à mobilidade, toma-se emprestado a reflexão do antropólogo Roberto Da Matta sobre a *segurança* no trânsito, que também é uma questão urbana importante e envolve aspectos culturais (DAMATTA, 2010). É porque assim foi em relação à lei que institui a obrigatoriedade do uso do cinto de segurança.<sup>44</sup>

A polêmica foi iniciada no Brasil em 1979, quando um professor de Ética na Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) fez o projeto que deu origem à regulamentação jurídica do uso do cinto de três pontos. O repúdio e a resistência à regulamentação do mecanismo de segurança foram ainda maiores em 1998, quando entrou em vigor o Código de Trânsito Brasileiro:

De um lado estavam os que remaravam a incapacidade coletiva de cumprir qualquer lei; de outro, os que ridicularizavam o uso do cinto, denunciando-o como um mero componente da espoliação mercadológica da indústria de automóvel e nos impingir mais um engodo. Falava-se o quão impossível para o motorista brasileiro seria entrar no veículo e *apertar o cinto*. Como tantas outras se tratava de mais uma lei que não pegaria. Ademais, leigos com opinião formada sobre uma questão que tecnicamente pouco conheciam – como é comum no Brasil – argumentavam que o cinto promoveria mais mortes porque impediria os acidentados de saírem prontamente dos carros numa emergência. Conforme o tempo passava e as evidências surgiam, o cinto de segurança mostrou-se algo necessário e importante para a segurança dos motoristas e passageiros. Hoje são raros os que não o utilizam (DAMATTA, 2010, p.13).

Dentre outros fatores associados à regulação do uso de cinto, o maior rigor na fiscalização forjou uma cultura do item para fins de segurança no trânsito. Aspecto

---

<sup>44</sup> O advento e a popularização do automóvel, por exemplo, também suscitou a necessidade de garagens de que a maior parte das edificações mais antigas não dispunha (SINGER, 1978, 30-31). Válido resgatar Milton Santos e sua definição de espaço como um híbrido, que a sua existência geográfica (dos objetos) é dada pelas relações sociais a que o objeto se subordina, e que determinam as relações técnicas ou de vizinhança mantidas com outros objetos (1996, p.82).

semelhante ocorreu a uma década com a Lei Seca que determina a tolerância zero em relação ao consumo de álcool no ato de dirigir. Até então, isso não havia sido seriamente discutido no Brasil. As instituições e sociedade incorporaram essa preocupação/cuidado, mudando sua cultura. Mas, noutros casos, as práticas sociais mudam antes das leis.

Quando o Divórcio foi instituído no país, em dezembro de 1977, já eram comuns as separações com posterior formação de novas famílias, mesmo que o vínculo matrimonial permanecesse perante a lei e o poder público. Como a lei antiga previa o desquite, hipótese que não permitia novo casamento, a sociedade fez pressão até que a Lei do Divórcio apenas veio legitimar um comportamento já existente.

Agora um último exemplo. Por suposto, criado, porém possível de ser real para relacionar com o problema central desta investigação que também se liga ao metabolismo urbano: o consumidor que não planta precisa comprar e geralmente recorre às cadeias produtivas industrializadas de monoculturas e dependentes da indústria de insumos e das redes varejistas de distribuição: se um cacho de bananas à venda no mercado estiver acompanhado de uma espécie de certidão de origem que indique, seguramente, ter sido ele produzido numa monocultura no estado da Bahia mediante uso de defensivos agrícolas e pesticidas proibidos pelas agências internacionais, mas autorizados no Brasil; que sua produção impacta severamente a água doce, a fauna, flora e a saúde dos trabalhadores na colheita; e que foi transportado por modal rodoviário responsável pela emissão de milhões de m<sup>3</sup> de CO<sub>2</sub> até chegar ao centro de distribuição em Contagem/MG, onde enfim, foi adquirida e posta novamente à venda no mercadinho do centro de alguma cidade onde esse consumidor fictício se encontra olhando para o cacho de bananas e todas essas informações.

Se este exemplo pode ilustrar a (in) capacidade de avaliar as consequências das escolhas individuais, é fora de dúvida que o indivíduo, comprando ou não a fruta, simplesmente não ignoraria os dizeres trazidos junto ao alimento antes de decidir pela compra ou não das bananas.

O Brasil lidera o ranking mundial no consumo de agrotóxicos ingeridos diariamente por meio de grãos, legumes, verduras e frutas contaminadas<sup>45</sup>. Outros dados recentes estão

---

<sup>45</sup> Segundo dados divulgados pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA, 2017), foram analisadas quase 2.500 amostras de 18 tipos de alimento pelo Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos de Alimentos. Cerca de um terço dos vegetais mais consumidos no país apresenta nível de

compilados no Dossiê da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) e no estudo desenvolvido pelo Laboratório de Geografia Agrária da USP, que conforme divulgado pela imprensa, dos 504 agrotóxicos de uso permitido no país, 30% são proibidos na União Europeia – alguns há mais de uma década. Entre os efeitos negativos reconhecidos da exposição a essas substâncias tem-se a infertilidade, impotência, abortos, malformações fetais, desregulação hormonal e efeitos sobre o sistema imunológico (INCA, 2015).

O aspecto fundamental a ser destacado daqueles exemplos reais (cinto de segurança, lei seca e divórcio), e daquele sobre a origem do cacho de bananas e o modo como ele pode ser produzido e ofertado no mercado, é de que as mudanças de perspectivas e de arranjos institucionais do/no Estado, das/nas Agências Públicas e Privadas, do/no Direito e das/nas Sociedades, não resultam do ativismo de estadistas e do altruísmo de legisladores e parlamentares. A antecedê-las, uma relação circular entre movimentos, comportamentos, elaboração teórica e alterações legislativas, que de início, tímidas, vão se reforçando até chegar ao ponto em que estamos (DUPRAT, 2013, p.11-19).

Ao aproximar esse raciocínio do direito urbanístico, entende-se ser melhor fomentar a coexistência, e não a sobreposição de relações territorializantes que dão suporte à complexidade do debate sobre o DHAA em uma região altamente urbanizada. Uma característica central dos alimentos produzidos pela agricultura urbana agroecológica é a **confiança** – tão rara no mercado – de que os alimentos não levam agrotóxicos, insumos químicos ou tem por trás de si estão livres da exploração do trabalhador e ofensas ao meio ambiente. Oportuno citar que o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), propõe um Mapa de Feiras Orgânicas que visa encurtar o caminho do consumidor até o produtor para ampliar o acesso aos alimentos orgânicos e estimular a alimentação saudável em todo o Brasil. Historicamente, o IDEC tem se posicionado firmemente em defesa dos direitos dos consumidores conquistando respeito por boa parte da sociedade.

Em certa medida, ações locais públicas ou privadas, poderia forçar/usar a concessão temporária de uso, a criação de espaços para agricultura urbana e agroecológica em

---

agrotóxico acima do aceitável, segundo os critérios que identificaram a presença acima do nível permitido e de agrotóxicos não autorizados para cada tipo de alimento: pimentão (91,8%), morango (63,4%), pepino (57,4%), alface (54,2%), cenoura (49,6%), abacaxi (37,8%), beterraba (32,6%), couve (31,9%), mamão (30,4%), tomate (16,3%) (ESTADO DE MINAS, 2018a, p.3).

novos loteamentos, ou mesmo enquanto um equipamento público destinado à produção de alimentos em espaços abertos ou até mesmo privados, comerciais ou habitacionais, como ocorre com o programa das hortas escolares e comunitárias. Trata-se de um programa que visa a organização comunitária a partir do plantio e troca de experiências em hortas localizadas em escolas da rede municipal e espaços comunitários/residenciais. A inclusão social ocorre a partir da ocupação de espaços comunitários ociosos para produção de alimentos voltados ao consumo e/ou incremento da renda das famílias. Noutro espectro, pode-se eventualmente alcançar incentivos legais a construções sustentáveis que contribuam efetivamente para a garantia do direito à alimentação adequada em terras urbanizadas? O mundo social, ambiental e urbanístico ainda agrega poucos consensos, sobretudo quanto aos postulados jurídicos e categorias relativas à temática. Isso certamente exige uma inversão do uso da terra/solo nas malhas urbanas, por meio da proteção ambiental e o envolvimento produtivo agroecológico visando um sistema agroalimentar local sensível à boa nutrição. Mas também exige dos interpretes do direito se simpatizem com a causa, que indiscutivelmente traz benefícios para as pessoas, para o ambiente e para a cidade.

Considerando estarem apresentados os fundamentos do direito urbanístico, os motivos que levam a escolha da agroecologia e da agricultura urbana para este diálogo, bem como a necessária harmonização entre valores constitucionais a partir da segurança alimentar e nutricional na difícil tarefa de efetivar o direito fundamental à alimentação adequada, a seguir, tem-se início o capítulo 2. Nele é feita uma territorialização da pesquisa a partir de um estudo de caso para o município de Belo Horizonte, recontando um pouco e uma parte da sua história e apresentando alguns aspectos do novo plano diretor da cidade, aprovado em 2019, numa perspectiva crítica que é acionada aqui com fundamentos na matriz teórica apresentada na introdução e articulada neste capítulo 1.

## CAPÍTULO 2

### RAÍZES DA CIDADE ESTUDADA: TERRITORIALIZANDO A PESQUISA

O capítulo 1 destinou-se a problematizar a necessidade do direito urbanístico se interessar pelo uso agrícola (de preferência agroecológico) do *solo urbano*, portador de uma característica especial que não é extensiva a outras mercadorias: a de servir de suporte indispensável para produção que visa a satisfação das necessidades coletivas. A atividade urbanística, que é desempenhada sobretudo pelo poder público, mostrou-se fundamental para a organização espacial da vida em sociedade.

Este capítulo dedica-se a contar um pouco sobre a formação e produção do espaço da cidade que já nasceu capital do Estado<sup>46</sup>, e como as agriculturas se fazem presentes neste território.

Antes das obras para execução do projeto de Aarão Reis no final do século 19, no Arraial existia comércio ativo voltado para atender em parte a comunidade concentrada nas regiões da sua Igreja e proximidades. Seus produtos eram comercializados para Sabará, Villa Nova Lima e outros, a exemplo de farinha, aguardente, fubá, milho, rapadura, carne seca, ovos, frangos e frutas. Mas a nova ordem da República queria uma cidade totalmente nova que manteria algo que ali existisse só enquanto durasse o processo de construção da nova capital do Estado. Assim, o presidente da Comissão de Construção da nova capital passou a negociar com os moradores a saída de suas casas, para indenizá-los: essas casas serviram de apoio às obras e de abrigo aos trabalhadores, que chegou ao patamar de 6 mil pessoas no auge das obras (NEVES; AMORNINO, 2017, p.18).

Originalmente planejada para a Modernidade e para o fortalecimento da República, instituída em 1889 - a partir de um projeto urbanístico específico inspirado nos de Paris e Washington com traçados geométricos e parques – a Cidade de Minas, hoje Belo Horizonte, foi a primeira cidade planejada do país. Apesar de a riqueza hídrica também ter sido um dos fatores que levaram a escolha do local para a nova sede do poder político e econômico do Estado (BORSAGLI, 2018), apenas o Ribeirão Arrudas foi considerado na planta da nova cidade. Sobre os demais curso d'água, os planejadores

---

<sup>46</sup> A disputa envolveu outras quatro localidades: Barbacena, Juiz de Fora, Várzea do Marçal e Paraúna, nas proximidades de Curvelo. Pesou ainda a favor do local escolhido a distância de apenas 100 quilômetros de Ouro Preto, o que facilitaria a mudança.

da comissão construtora lançaram um emaranhado de ruas e avenidas rasgadas à régua e esquadro, em retas e curvas de 90 graus que ignoravam os caminhos sinuosos das águas dos córregos Leitão, Acaba Mundo e Serra, até então interligados à paisagem do arraial.<sup>47</sup> Após sua inauguração em dezembro de 1987, a cidade passou por um processo de crescimento rápido. O Plano de Aarão Reis concebia a cidade em três grandes áreas (FIGURA 1):

a zona urbana, delimitada pela avenida perimetral, com suas linhas retas retangulares, onde estariam os serviços, a administração, os funcionários graduados, bancos e a igreja matriz; a zona suburbana, com traçados irregulares e onde se abrigaram operários e construtores da cidade; e a área rural, formada por sítios em que se produziam alimentos para o sustento da cidade (NEVES; AMORNINO, 2017, p.19) conformadas em cinco colônias agrícolas que ao longo dos anos foram se tornando bairros: Colônia Agrícola Afonso Pena (Santo Antônio, Luxemburgo, Vila Paris e Coração de Jesus); Colônia Agrícola Carlos Prates (Carlos Prates, Bonfim, Pedro II e Padre Eustáquio); Colônia Agrícola Américo Werneck (Floresta, Sagrada Família e Horto); Colônia Agrícola Bias Fortes (Santa Efigênia e Pompéia) e Colônia Agrícola Adalberto Ferraz (Anchieta e bairro Cruzeiro).

Esse plano não foi rigorosamente seguido na implantação dos subúrbios, cedendo lugar, em 1898 e 1899, a outra iniciativa voltada para a criação da zona colonial em bases agrárias na região do Barreiro. Que ao longo do tempo, se transformou na primeira periferia da cidade (AGUIAR, 2006, p.18).<sup>48</sup>

A nova capital iniciou sua vida sob o signo da amnésia histórica: o projeto da futura cidade, concebido sobre tábula rasa, desconsiderou totalmente a conformação e o mobiliário arquitetônico do primitivo Curral del Rei, adaptado às condições naturais do território e cujo adensamento urbano principal se dividia ao meio pelas águas do Córrego Acaba-Mundo (PEDERZOLI; JULIÃO; PASSOS, 1997, p.34).

Quando a terraplanagem do Palácio da Liberdade foi iniciada, no início de 1894, não havia caminho de ferro que levasse ao Curral del Rei. “Descia-se do trem em Santa Luzia e seguia-se a cavalo para o Arraial. A viagem era linda e fatigante: as soalheiras do campo mineiro são duras. Mas o termo da jornada era encantador” (ARAUJO, 1996, p.27).

<sup>47</sup> Importante lembrar que Saturnino de Brito (1864-1929), um respeitado engenheiro sanitarista que defendia um melhor tratamento para os córregos da cidade e a hidrografia, inicialmente fez parte da Comissão Construtora da Nova Capital, mas a deixou por não ter suas ideias acatadas.

<sup>48</sup> A região do Barreiro foi escolhida, em 2007, para realização de um diagnóstico participativo com o objetivo de construir conhecimentos capazes de orientar a elaboração de um Plano Estratégico de Ações em Agricultura Urbana com vistas à criação de uma Política de Agricultura Urbana para a cidade de Belo Horizonte (COUTINHO, 2010, p. 68), que só foi instituída em 2011, pela Lei Municipal nº 10.255.

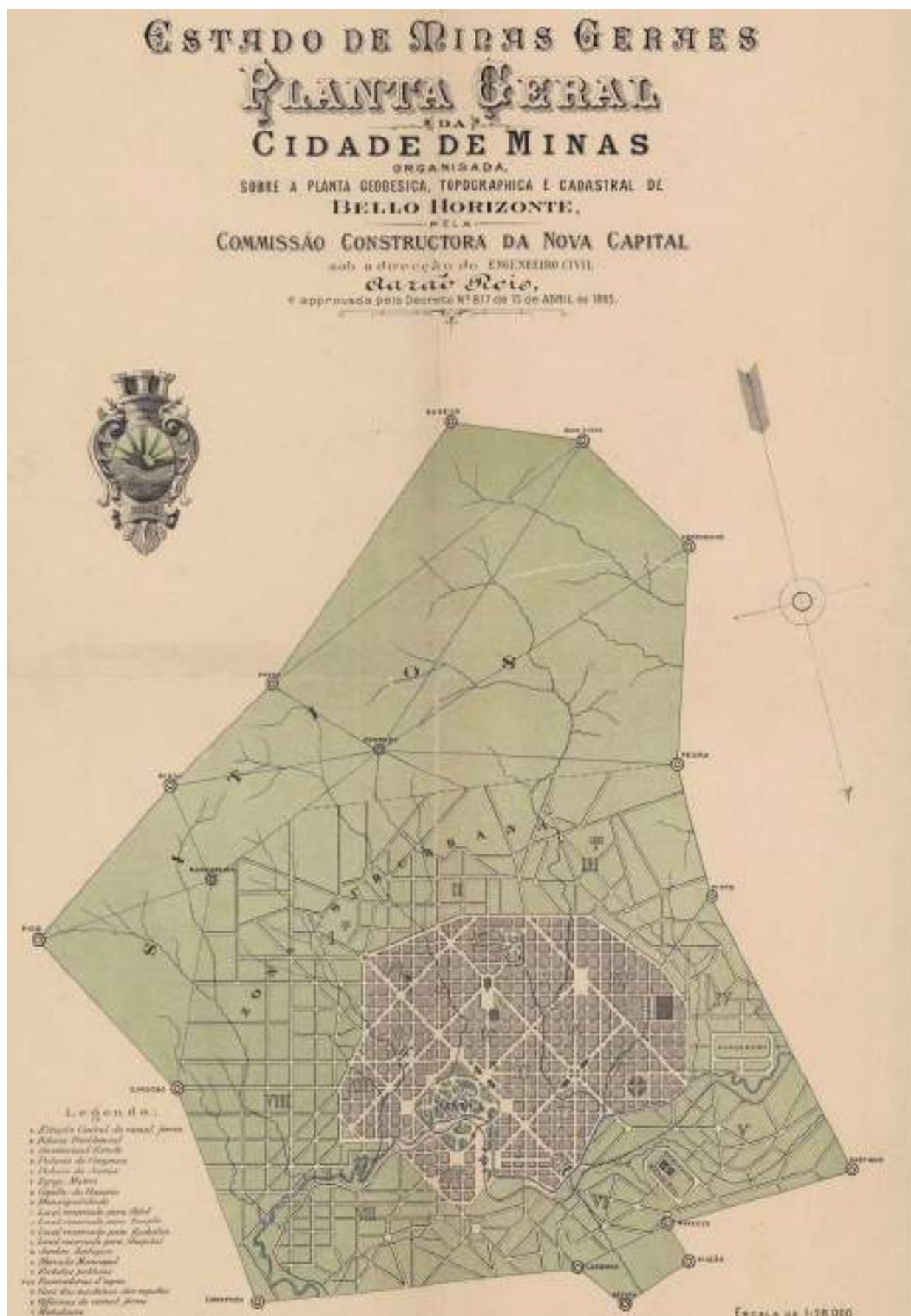


Figura 1 - Planta Geral da nova capital de MG, 1895.



Outras intervenções no espaço começavam e exigiam mão de obra, então, em setembro daquele ano, a Comissão de Construção enviou ofício ao presidente do Estado, Afonso Pena (1892-1894), requisitando imigrantes. Esses foram sobretudo, italianos, portugueses e alemães, num fluxo que aumentou muito a partir da eclosão da 1ª Guerra Mundial, em 1914.<sup>49</sup>

A Constituição de 1891 proibiu a imigração africana e asiática para o país e o governo federal e estaduais da 1ª República (1891-1930) empreenderam esforços orquestrados no sentido de atrair a imigração europeia. Tais esforços deram frutos de forma que 2,5 milhões de europeus que migraram para o Brasil entre 1890 e 1914, 987 mil com sua passagem de navio pagas por subsídios do Estado. Após um período menos significativo quanto à imigração, à época da 1ªGM outros 847 mil europeus chegaram ao país (ANDREWS, 1997).

No século 19, as tendências urbana-industrial já se revelavam no Brasil. Na época das nossas bisavós e quando parte da comida precisava ser plantada e comercializada próximo da moradia e/ou da região habitada - apenas 2% da população mundial era urbana. No começo do século 20, essa porcentagem subiu para 10%<sup>50</sup>. O recenseamento realizado em 1900, mostrava Minas Gerais com 64% da população vivendo no campo; em 1910, 68% da população estava assentada nas áreas suburbana e rural; no espaço urbano viviam apenas 32% dos habitantes de Belo Horizonte (BH 100 Anos, 1997, p.21). Em 1920, a cidade já era o centro da mais dinâmica e próspera região mineira, embora tenha fracassado como modernização agrária já que as áreas das colônias suburbanas próximas ao centro passaram por processos de transformação com afluxo de moradores e o abandono do trabalho no campo (AGUIAR, 2006, p.5).

Ainda inacabada, mas em obras, a cidade estava sem a casa do Poder Legislativo, que só começou a funcionar em 1899, quando também se alterou, pelo Decreto nº 1.273/1899, a planta que dava os limites às zonas urbana, suburbana e colonial. No ano anterior foi aberta a primeira agência bancária e no ano seguinte, inaugurou-se o Mercado Municipal (no local hoje ocupado pela Rodoviária). A criação do Mercado foi considerada um marco no suprimento alimentar da cidade, sendo que ali se vendia,

---

<sup>49</sup> A partir da 1ª Guerra Mundial ocorre uma mudança significativa na propriedade, uma vez que o Estado passa a intervir de modo irreversível na distribuição dos bens, buscando a satisfação de certas necessidades sociais em consequência dos efeitos funestos do conflito (GAIO, 2015a, p.128-129).

<sup>50</sup> Em 1970, o Brasil já atingira grau de urbanização de 56%, transformando definitivamente seu histórico caráter rural (MONTE-MÓR, 2007, p.93). Mas, existem pesquisadores que alertam que essa demarcação territorial do rural reflete uma urbanização funcional que não considera as relações sociais camponesas e torna difícil o dimensionamento de políticas públicas voltadas para o campo (LASCHEFSKI, 2016) conforme discussão do Capítulo 1.

essencialmente, frutas, legumes, verduras, grãos e carnes (NEVES; AMORNINO, 2017, p.28).

Ainda que o projeto original da cidade definisse o modelo de ocupação com as três áreas distintas, foram feitas alterações pelas autoridades constituídas, tais como a mudança, em 1902, pelo então Prefeito Bernardo Monteiro, de concepção do Barro Preto que passou de área urbana para suburbana (NEVES; AMORNINO, 2017, p.33). À época, o Estado também baixou um decreto na intenção de facilitar a compra de terreno para a instalação de indústrias. Novamente, alterou-se a planta da cidade, resignificando mais uma área urbana em suburbana (NEVES; AMORNINO, 2017, p.45).

Entre os anos de 1875 e 1906, os planos de obras urbanas eram definidos pela elite brasileira, hegemônica e capaz de impor seu plano, levando em conta o melhoramento da infraestrutura e o embelezamento das cidades (COUTINHO, 2007, p.48). Foi sob a égide do embelezamento que nasceu o planejamento urbano brasileiro (MARICATO, 2013, p.137).

Na década de 1930, Belo Horizonte passava por um período de intenso com o estabelecimento da nova região metalúrgica que tinha como base as indústrias de bens de consumo e siderúrgicas. Em 1933, foi inaugurado o Aeroporto de Belo Horizonte, na Pampulha. Três anos depois, foi criada a Zona Industrial do Barro Preto. Entre as indústrias instaladas estava a Cia. de Cigarros Souza Cruz, na Avenida Paraopeba, atual Augusto de Lima. A esta altura, o município já estava ligado a capital, Rio de Janeiro, por meio da linha telefônica inaugurada no início da década quando o rádio também passou a fazer parte do novo governo. A siderurgia no entorno da cidade demandava mão de obra absorvida por gente de BH e região, dentro de uma cadeia produtiva que requisitava vários tipos de serviços e profissionais, tanto no meio rural como no meio urbano (NEVES; AMORNINO, 2017, p.78). No final dos anos 1930, o parcelamento do solo urbano foi regido pelo Decreto Lei nº 58/1937 e pelo Decreto Federal nº 3.079/1938, que passaram a exigir dos loteadores em todo o país, obrigações referentes a infraestrutura e projeto de parcelamento do solo. Além de dispor sobre regras contratuais na compra de terrenos mediante pagamentos em prestações, não tiveram eficácia para conter a proliferação de loteamentos populares sem condições de habitação adequadas (SUALE, 2009, p.250).

Na década de 1940, a cidade contava com mais de 200 mil habitantes (NEVES; AMORNINO, 2017, p.83). Com Juscelino Kubitschek como interventor na Prefeitura<sup>51</sup>, foi criado o bairro Cidade Jardim voltado para atender a classe alta da cidade. Para lá se transferiram empresários, banqueiros, comerciantes e pessoas com elevado poder aquisitivo. Para melhorar o acesso à Pampulha, investiu-se na abertura das atuais Avenida Antônio Carlos e Amazonas, no sentido oeste. O incentivo a ocupações industriais nesta direção iniciou em 1941, mediante a criação da Cidade Industrial Juventino Dias, muito próxima de BH (NUNES, 2019, p.32). Rapidamente esse conjunto de coisas mostrou como as obras e indústrias influenciam o processo de urbanização para muito além de suas proximidades.

Temos à nossa frente um *duplo* processo, ou preferencialmente, um processo com dois aspectos: industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. Os dois aspectos desse processo, inseparáveis, têm uma unidade, e, no entanto, o processo é conflitante. Existe, historicamente, um choque violento entre a realidade urbana e a realidade industrial. Quanto à complexidade do processo, ela se revela cada vez mais difícil de ser apreendida, tanto mais que a industrialização não produz apenas empresas (operário e chefes de empresas), mas sim *estabelecimentos* diversos, centro bancários e financeiros, técnicos e políticos (LEFEBVRE, 2008, p.16).

Na década de 1950, a cidade já contabilizava mais de 350 mil pessoas e estava sob a liderança de Américo Renné Gianetti, que mantinha o mesmo ritmo de JK com uma quantidade enorme de obras (NEVES; AMORNINO, 2017, p.105). Teve início a construção dos restaurantes populares e melhoramento do sistema de abastecimento de água com a edificação da estação do Mutuca e a construção do reservatório do Morro Redondo e a construção do sistema de captação do Rio das Velhas<sup>52</sup>, em Nova Lima. Neste período foi deflagrado o processo de transição demográfica no país que passou a mostrar sinais das crises por falta de moradia, emprego e alimentos, fazendo emergir ideias de planejamento enquanto processo de compreensão da realidade urbana (COUTINHO, 2007, p.48). A Santa Casa, o Conjunto Habitacional JK e a inauguração do Jardim Zoológico foram algumas obras da cidade mineira que já passava dos 50 anos de idade.

---

<sup>51</sup> Foi Prefeito de BH entre 1940-1945, Governador do Estado entre 1951 e 1955 e Presidente da República de 1956 a 1961.

<sup>52</sup> Na cidade de Belo Horizonte cortam as Serras do Curral, Taquaril, Mutuca, Jatobá e José Vieira, O município está inserido na bacia hidrográfica do Rio das Velhas, um dos maiores afluentes do Rio São Francisco. Duas sub-bacias atendem à cidade: a do Ribeirão Arrudas e a do Ribeirão Onça, sendo o segundo o principal curso d'água que separa as regiões norte e nordeste do município e também e maior poluente do Rio das Velhas (PAPATELLA; SIMAN; CORUJO, 2016, p.13-78).

Foi a partir dos anos 1960, quando a população da cidade ultrapassava os 680 mil habitantes – mas o Brasil ainda era considerado um país rural – e ocorria a conurbação da cidade com outros municípios ao norte, como Santa Luzia, Vespasiano, Ribeirão das Neves, que se passou a discutir, no nível nacional, o planejamento urbano de forma mais sistemática e tecnicamente aparelhada (PRADO, 2016, p.174). Num período que representou um avanço da política industrial e *de modernização* do Estado, assistia-se ao mesmo tempo, a expansão de loteamentos nas periferias e na área central da capital, grandes prédios eram construídos com base em coeficientes de aproveitamento relativamente altos (MENDONÇA; ANDRADE; DINIZ, 2018, p.241) e que ao longo dos anos foram reduzindo.<sup>53</sup>

Para além da área originalmente planejada e delimitada pela atual Avenida do Contorno, a ocupação se estendia pelo espaço geográfico, como um *lugar fora das ideias* (MARICATO, 2013, p.122-123;140). A cidade já se empinava com a aceleração da construção de edifícios, a demolição de seu casario e a redução de sua área verde, que havia lhe conferido o título de Cidade Jardim (NEVES; AMORNINO, 2017, p.126). Curiosamente, a derrubada da vegetação da Avenida Afonso Pena, em 1963, não foi um fato isolado na mudança da arborização da cidade. Naqueles meses e ao longo de toda a década de 1960, muitas outras vias tiveram sua arborização derrubada visando seu alargamento, numa época em que a frota de carros particularmente em Belo Horizonte, como em todo o Brasil, cresceu assustadoramente (DUARTE, 2007). A supressão massiva de árvores ao longo dos corredores viários se repetiu com a implantação da Linha Verde, notadamente na Avenida Cristiano Machado.

No início da década de 1970 a capital mineira já se destacava no cenário nacional entre as seculares Rio de Janeiro e São Paulo. Neste período em que as grandes cidades mais cresceram fora da lei (MARICATO, 1997, p.120), foram criadas as primeiras regionais da Prefeitura de BH nos dois bairros mais afastados do centro: o Barreiro, na região oeste, e em Venda Nova, na região norte, que se desenvolveram de tal maneira que iam se tornando quase duas novas cidades (NEVES; AMORNINO, 2017, p.152), com muitos bairros agregados e que se avizinhavam aos municípios de seu entorno.

---

<sup>53</sup> O coeficiente de aproveitamento (CA) representa a metragem quadrada construída e total, dividido pela metragem quadrada total do lote. Um importante índice urbanístico para o controle da densidade populacional e das dinâmicas urbanas e que tem tratamento novo no PD-BH.

Belo Horizonte foi a primeira capital a receber uma estação rodoviária, realizada pela Secretaria de Agricultura, em 1941. Porém, em 1971, a inauguração do novo Terminal Rodoviário foi à custa da demolição da Feira Permanente das Amostras (1943-1965), um dos símbolos da cidade (NEVES; AMORNINO, 2017, p.157). Por quase três décadas o local catalogou, organizou e divulgou os setores da economia mineira, fosse ele extrativista, pastoril, agrícola ou extrativista. As amostras ficavam expostas em estandes regionais. A Feira atraiu também pessoas em busca de diversão: ver exposição de pedras preciosas e minérios, lutas de boxe, cinema, aquários com peixes, barraquinhas e eventualmente até circos se armaram lá (MUNAIER, 2014, p.57).

A expansão da urbanização trouxe consigo incríveis mudanças nos estilos de vida que sustentam a identidade urbana, a cidadania e o sentimento de pertencimento ao espaço em que se vivia. Em 1974, foi instituída a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL), criada como autarquia estadual a partir de um grupo técnico da Fundação João Pinheiro (FJP) que vinha desde 1971, elaborando o Plano Metropolitano da cidade. Até 1980, – quando uma crise econômica e fiscal afetou Minas – a atuação da PLAMBEL foi marcada pelo planejamento do sistema viário e de transportes, na regulação do parcelamento, do uso e da ocupação do solo e na elaboração de amplos diagnósticos (NUNES, 2019, p.35). Relegado ao ostracismo pelo então Governador Newton Cardoso, o PLAMBEL foi oficialmente extinto em 1996.

No plano nacional, em 1979, numa tentativa de reverter ou interromper esse movimento acelerado de deterioração das áreas urbanas regidas pelo Decreto-lei 58/37, foi instituída a Lei Federal 6.766/1979. Um texto mais genérico que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano no plano federal e não adentra nas regras urbanísticas específicas. Esta Lei do Parcelamento do Solo Urbano disciplina as seguintes matérias:

- a) Modalidades de parcelamento (loteamento, desmembramento, e parcelamentos de interesse público);
- b) Requisitos urbanísticos para loteamento, que perpassa pela definição do terreno como *lote* aquele servido de infraestrutura básica cujas dimensões que atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situa. Define as áreas que não podem ter parcelamento do solo tais como terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, terrenos em que tenham sido aterrados com material nocivo a saúde pública, áreas de preservação ecológica;
- c) Responsabilidades do loteador e do poder público, e o papel deste na regularização de parcelamento irregular

- d) Elementos do projeto do loteamento e desmembramento; aprovação e registro do parcelamento do solo;
- e) Define competências do Município e do Estado para o parcelamento do solo urbano;
- f) Relações contratuais entre loteador e adquirentes de lotes;
- g) Critérios específicos para a regularização de parcelamentos de interesse social promovidos pelo Poder Público;
- h) Infrações e crimes de parcelamento do solo, e requisitos para a modificação de área rural para área urbana para fins de implantação de parcelamento urbano (Lei Federal nº 6.766/1979).

Dentre os benefícios trazido por esta lei federal cita-se: definir como sendo responsabilidade dos empreendedores a execução da infraestrutura básica devendo ainda destinar espaços livres de uso público, proporcionais à densidade de ocupação; e reconhecer a competência dos Municípios para regularizarem os parcelamentos feitos ilegalmente dentro de seus territórios. Ainda trouxe a possibilidade de parcelamentos especiais para a população de baixa renda e a exigência de que a conclusão do empreendimento se dê em no máximo 4 anos da sua aprovação. No que tange as áreas e usos rurais, esta lei traz somente uma referência:

Art.53 – Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente (Lei Federal nº 6.766/1979).

Em Minas Gerais, a regulamentação da norma federal só aconteceu em outubro de 2007, através do Decreto Estadual nº 44.646, ou seja, 28 anos depois. A norma estadual se ateve mais aos procedimentos cartoriais, à representação técnica dos projetos de parcelamento e fluxos de aprovação (NUNES, 2019, p.45-47). No caso de Belo Horizonte, ainda antes da norma federal, a Lei Ordinária nº 2.662 de 1976, instituiu a primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo da cidade, que foi revogada vinte anos depois quando a cidade aprovou o seu primeiro plano diretor, em 1996.

No período de 1970/1980 - pico da expansão demográfica e espacial iniciado nos anos 1950 -enquanto eram empreendidas as primeiras aulas e seminários de Direito Urbanístico em nível de pós-graduação na Faculdade de Direito da USP, os Supermercados e as comidas congeladas estavam em alta e a taxa de crescimento anual da RMBH ultrapassava a taxa da própria capital (NUNES, 2019, p.34). Na mesma época, na capital mineira foi construído o BH Shopping, o sétimo do país, em local ermo

todavia, junto a um bairro nobre, o Belvedere, posicionado a poucos quilômetros da Zona Sul e da cidade de Nova Lima.

Na região oposta, ao lado de Lagoa Santa, tiveram início as obras do Aeroporto Internacional, no município de Confins. Os canteiros de obra tomaram conta da cidade nos anos oitenta, cuja população ultrapassava um milhão de setecentos mil habitantes. Num período em que foram inaugurados o Fórum, o ginásio Mineirinho, a Avenida Cristiano Machado e o Parque das Mangabeiras, também começou a preocupação do poder público para com a circulação de veículos e o transporte coletivo.

Ao iniciar os anos 80, a RMBH contava com uma série de planos voltados formalmente para a adequação da metrópole às diretrizes da modernização pretendida pelo poder público. O Plano de Uso e Ocupação do Solo da Aglomeração Metropolitana e o Modelo Integrado de Transporte Metropolitano, numa "perspectiva metropolitana", de um lado, e a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte e o Projeto da Área Central, numa perspectiva local ou municipal, de outro, constituíam os instrumentos mais importantes com vistas à consecução desse desiderato político (SOUZA; CARNEIRO, 2003).

Belo Horizonte começava os anos 1990, inaugurando outros Shoppings Centers (Minas, DelRey e Ponteio) e com sua atenção para os problemas urbanos resultantes do crescimento desordenado, como saneamento, coleta de lixo e limpeza urbana. A norma mais importante que rege os municípios brasileiros, a Lei Orgânica, foi promulgada em BH no dia 21/03/1990, determinando-se aí que a ação administrativa do Poder Executivo seja organizada segundo critérios de descentralização, regionalização e participação popular, o que fez com que a cidade fosse então, dividida em nove grandes regiões administrativas (FIGURA 2), que como outras tantas vivenciaram a intensa concentração econômica ocorrida no varejo de alimentos. Em 1994, 20,9% desse varejo era controlado por quatro grandes empresas que, em 2004, já concentrava 38,3% do mercado, com participação, praticamente hegemônica de empresas transnacionais. Os níveis de concentração existentes no varejo de alimentos também se estendem ao setor de insumos e ao processamento dos alimentos (CNSAN, 2007, p.11).

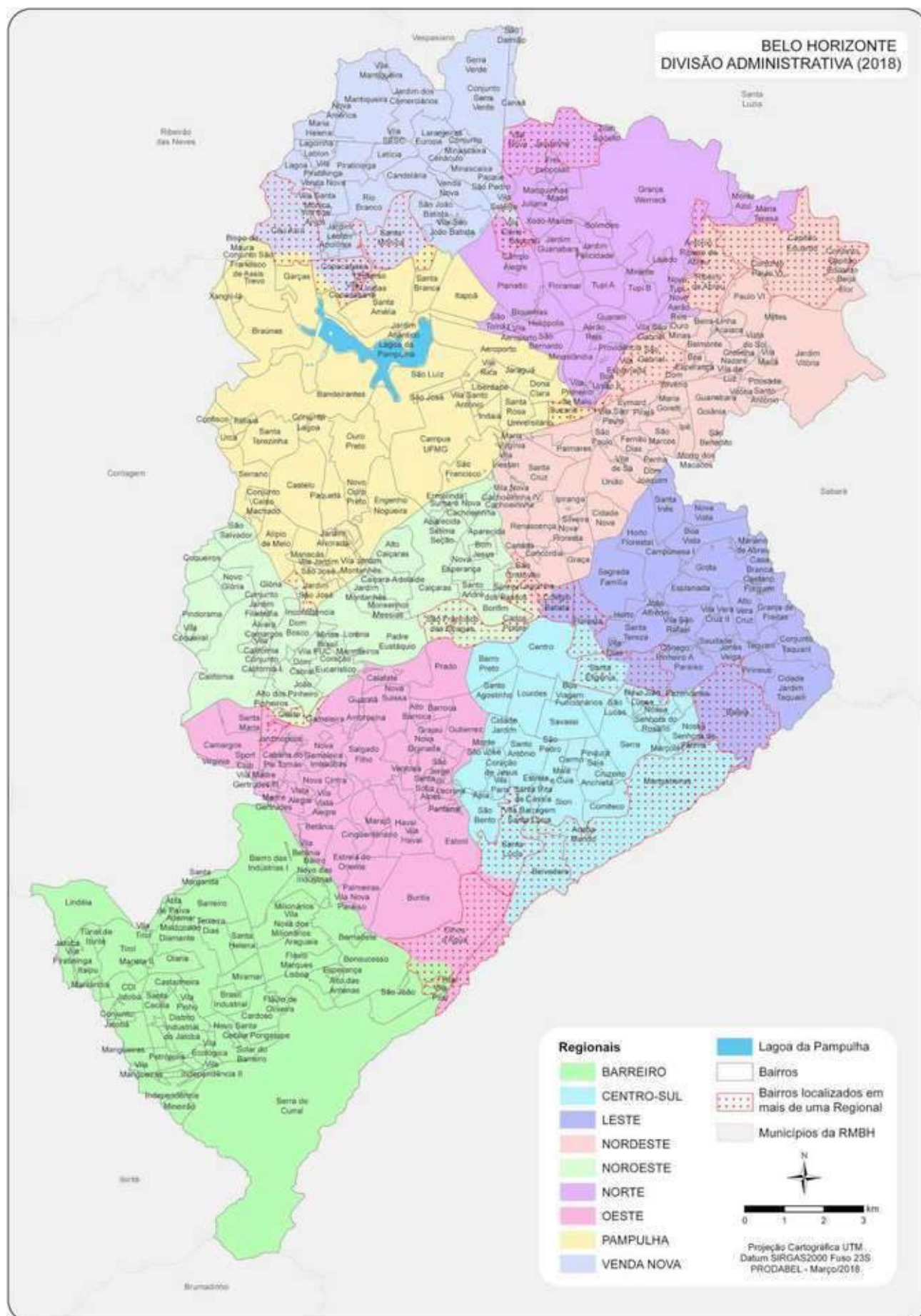


Figura 2 – As nove regiões administrativas da cidade de BH. Fonte: Reprodução PBH



Mas também foi nesse período que foram criados vários Conselhos Gestores ligados às políticas urbanas setoriais para tratar da educação, saúde e adolescência (COUTINHO, 2007, p.55), embora isso não resultasse em espaços e operações mais democráticas (MARICATO, 1997). Nesta década, BH estava sob uma gestão de viés progressista e saiu na frente com a aprovação, em 27 de agosto de 1996, do seu Plano Diretor (Lei nº 7.165) e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 7.166). Mas, ao considerar todo o território como área urbana (art.4º), estabeleceu-se restrições para ampliação da atividade agropecuária:

Art. 72 - Poderá permanecer no local, independentemente de vedação estabelecida por legislação posterior à sua instalação, a atividade admitida nesse local por lei vigente à época de sua implantação e que atenda a uma das seguintes condições: (...) § 3º - Podem continuar a ser exploradas as atividades agropecuárias comprovadamente existentes, desenvolvidas em áreas classificadas como zonas rurais até a data da publicação desta Lei, vedada a expansão da área ocupada (Lei Municipal nº 7.166/96).

A alteração das Leis do Plano Diretor e de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de BH, promovida em 2010, pela Lei Municipal nº 9.959, dentre outras disposições, passou a incluir a agricultura urbana no rol das categorias de uso do solo não residencial:

Art. 64 – Ficam estabelecidas as seguintes categorias de uso:  
 I – Residencial;  
 II – Não-Residencial, compreendendo atividades das subcategorias Comércio, Serviços, Serviços de Uso Coletivo; Indústria e Agricultura Urbana;  
 III – Misto, definido como o exercício, em uma mesma edificação, de usos residencial e não residencial (Lei Municipal nº 7.166/96).

Hoje enquadrada como metrópole e cidade global, historicamente abriga experiências de agricultura como arte social e política intensamente comprometida com o meio ambiente local, cada vez mais ligadas às escolas e universidades públicas, abrigos, creches, associações locais, espaços de feiras institucionais ou populares, quintais, espaços abertos da cidade, praças, lajes, terraços, dentre outros espaços habitados, habitáveis ou não, públicos ou privados. São praticadas também por desempregados, aposentados e pensionistas (SANTADREU; LOVO, 2007, p.41). Constituem iniciativas que já acionam reações institucionais e normas como elementos estruturais que acabam por determinar o comportamento das pessoas (e das instituições) porque territorializam outros espaços de convivência, de produção e comercialização de frutas, hortaliças, legumes, cogumelos, geleias, linhas funcionais e especiais de produtos artesanais com ingredientes agroecológicos como pães e bolos, além de mudas e serviço de almoço.

O plantio de alimentos configura uma realidade complexa que só pode ser compreendida a partir de múltiplas dimensões e ser analisada de várias formas (ALMEIDA, 2016, p.230), entre elas pelas lentes do direito urbanístico e ambiental. Ao assumir a alimentação como direito (CR/88, artigo 6º) e como direção metodológica, e articular essa abordagem com os referenciais teóricos e conceituais que consideram o urbanismo como uma função pública (CORREIA, 2008; SILVA, 2018; GAIO, 2015a), e não como uma simples atividade privada, é preciso lembrar que em nível nacional, embora os PDM até 2009, tenham incorporado os princípios do Estatuto da Cidade de 2001, eles não expressaram uma abordagem integrada da questão ambiental com as demais políticas setoriais urbanas e careciam de mecanismos de efetivação e vinculação (SANTOS, MONTANDON, 2011).

Dado isso, percebe-se a necessidade de avanços na interpretação e na instrumentação de mecanismos jurídicos não só de exigibilidade de direitos (OSÓRIO, 2006), mas de regulação para intervenção do poder público conforme interesse da coletividade, e sobretudo um esforço de densificação do que já se tornou texto de lei, especialmente no âmbito do município de Belo Horizonte.

A análise do conjunto de legislação hoje vigente aparece como possibilidade de tornar a agricultura urbana uma atividade institucionalizada e, portanto, passível de receber programas, metas, diretrizes e recursos públicos. Sabe-se que para isso são necessários bons planos. Portanto, mais vontade política e transparência também. Por outro lado, tem-se que as iniciativas privadas e particulares preenchem função fundamental nesse movimento porque entre particulares as negociações civis e comerciais se dão mais livremente do que nos pactos com o poder público, que deve respeitar regras burocráticas, prazos, protocolos, entre algumas das variáveis. Essa reflexão tem continuidade no terceiro capítulo.

A seguir, é feito breve panorama da região metropolitana de BH, bem como uma análise geral do novo plano diretor de BH aprovado em 2019, após intensas mobilizações da sociedade que se organizou na Conferência Municipal de Política Urbana. Vale, no entanto, repisar a problemática central deste estudo, qual seja, os alcances e limites do direito urbanístico para a promoção do direito humano e fundamental à alimentação adequada nas cidades brasileiras, com vistas a conformação de um sistema agroalimentar da cidade, e não *para* a cidade ou *na* cidade (ALMEIDA; BIAZOTI, 2017).

## 2.1. DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO E DE BELO HORIZONTE

### 2.1.1. A REGULAÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO

Mais de 50 anos se passaram da criação da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Desde o dia 08/06/1973, quando foi criada pela Lei Complementar nº 14 – que também estabeleceu a necessidade de um conselho deliberativo e um outro consultivo – ela cresceu de 14 (BH, Betim, Caeté, Contagem, Ibituripe, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano) para 34 municípios, em 2012. Dentre os quais apenas alguns se encontram efetivamente conurbados com a capital. A RMBH conforma uma extensão de aproximadamente 9.500 km<sup>2</sup>. Sua população passou de 1,7 milhões para mais 6 milhões de habitantes (IBGE, 2020), figurando como a terceira maior aglomeração urbana do país (INFORME, 2014). Além daqueles 34, outros 16 municípios constituem o que é denominado como Colar Metropolitano (FIGURA 3).



Figura 3 - Municípios da RMBH (laranja) e do Colar Metropolitano (verde)

São cidades que exercem papel importante na estruturação regional em torno da capital. Todas elas têm diferentes funções na região e apresentam distintos graus de integração regional, assim como desigualdades socioeconômicas próprias (TONUCCI *et al.*, 2015). Grande parte dos planos diretores desse conjunto de municípios foi aprovado entre 2005 e 2008, sinalizando que entre 2015 e 2018, eles teriam que ser revistos. Vinte e dois deles, até 2019, possuíam suas leis de parcelamento e leis de uso e ocupação do solo, desvinculadas do Plano Diretor ou não possuíam essas leis (NUNES, 2019, p.133).

Formada por um conjunto de municípios, a RMBH traz consigo uma ambiguidade intrínseca: enquanto realidade socioterritorial, compreende um único conjunto urbano articulado, que por vezes desconhece fronteiras político-administrativas; e enquanto representação política e de governo e estrutura de poder, corresponde a um conjunto de governos locais autônomos (COSTA, 2012, p.113).

Territorialmente, a capital possui uma área de 331 km<sup>2</sup>, a vigésima primeira em extensão. Mantém-se a estrutura espacial de uma metrópole monocêntrica (áreas centrais de BH) e estendida ao longo do sistema viário rádio-concêntrico e da conurbação com centros sub-regionais tradicionais ou mais recentes que cumprem funções distintas dentro da região (ALMEIDA, 2016, p.237). Ao longo do tempo, as profundas mudanças qualitativas dos assentamentos humanos e um do tipo predominante de uso do solo urbano provocam problemas jurídico-urbanísticos específicos que se associam aos já conhecidos problemas socioambientais, econômicos e de gestão da coisa pública. Por isso, daqueles, tem que cuidar também especificamente (SILVA, 2018, p.23).

Temos o exemplo da cidade de Ribeirão das Neves, que na década de 1970, teve o recorde de crescimento urbano nacional, com uma taxa de 21% em um determinado ano, mas a cidade não passou por um processo de industrialização durante o mesmo período, demonstrando, por conseguinte os impactos da metropolização que se estendem até os dias atuais. Esse crescimento acelerado, que não pode ser considerado como organizado ou planejado, fez surgir uma série de irregularidades urbanísticas e fundiárias no ambiente urbano, caracterizado pela expressiva pobreza, exclusão social, incompletude da infraestrutura básica, dispersão territorial, ausência de espaços públicos e equipamentos (NUNES, 2019, p.23).

Como dito, existe uma noção muito difundida de que as condições de precariedade urbana e ambiental vividas pelas populações nas metrópoles brasileiras devem-se essencialmente à falta de planejamento e à regulação firme e pouco flexível. Mas na prática, no Brasil, propostas articuladas para territórios metropolitanos não têm sido consideradas como prioridades da ação dos Estados ou da classe política.

El gobierno metropolitano debe ser fuerte para publicar los servicios de carácter colectivo; para afrontar el régimen de la propiedad del suelo, las políticas de sostenibilidad que incluyen la movilidad, la gestión de la energía y del agua, la organización de los transportes, el reforzamiento o la creación de centralidades, la continuidad de la ocupación del suelo, la protección o invención de los espacios naturales, la ordenación de las actividades económicas, la articulación de las grandes infraestructuras, la proyección hacia el exterior (MANIFESTO, 2016, p.6).

As áreas de expansão urbana estabelecidas nos primeiros Planos Diretores da RMBH se mostraram extremamente generosas e em grande parte atendendo a interesses puramente especulativos com fins de retenção da valorização resultante das ações do poder público. Por consequência, essa permissividade de usos atrelada às grandes zonas de expansão abriu possibilidades para uma fragmentação e dispersão do tecido urbano (NUNES, 2019, p.15).

Contraopondo-se à visão tecnocrática do planejamento urbano surgiram, nesta disputa, abordagens contemporâneas pautadas na promoção da justiça social e ambiental, enfocando o sujeito como protagonista dos processos de planejamento, numa busca de soluções para a regulação do uso do solo (ALMEIDA, 2016, p.29; MONTIEL; RENTING, 2014; ALMEIDA; MELGAÇO, 2015).

Ao adotar o Planejamento Urbano e Territorial da RMBH como referencial empírico de seu estudo, Daniela Almeida demonstrou como a agricultura urbana e a agroecologia foram inseridas na *agenda do planejamento metropolitano bem como no diálogo com instâncias políticas e administrativas da RMBH* (ALMEIDA, 2016, p.38). Criando assim, oportunidades inéditas para se perceber e imaginar os espaços agrícolas no contexto regional e local. Conforme discutido no capítulo 1, o planejamento e a regulação urbana configuram-se como campos de aprendizado e de disputas. E como tais, tendem a oscilar entre processos de adaptação e de resistência ou mudança.

Em 20/12/2017, o então governador Fernando Pimentel encaminhou ao presidente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), a mensagem nº 358 com o projeto de lei complementar que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI-RMBH) como o principal instrumento de planejamento das regiões metropolitanas do Estado. O PDDI está previsto no inciso IV, do artigo 46 da Constituição Estadual, de 1989<sup>54</sup>, e possui como um de seus objetivos a construção contínua de um processo de planejamento metropolitano envolvendo municípios, o Estado de Minas, os órgãos federais aí atuantes, a sociedade civil organizada em movimentos sociais, associações empresariais e populares, e complementarmente, as cidades que compõem o Colar Metropolitano.

Aprovado pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano em julho de 2011, após três anos de amplo processo participativo envolvendo municípios, órgãos e entidades do Estado e da sociedade civil, o PDDI foi inicialmente elaborado e conduzido pela UFMG com recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. A sua elaboração ocorreu entre 2009 e meados de 2011 (datas da contratação da UFMG pela SEDRU e da apresentação da versão final do Plano ao Governo do Estado), representando uma retomada do processo de planejamento metropolitano após a década de 1970 (ALMEIDA, 2016, p.239).

O PDDI-RMBH insere-se num contexto político-institucional mais amplo do processo de implantação e consolidação do novo sistema de Gestão Metropolitana de Minas Gerais. O atual modelo institucional foi implantado a partir de 2004, após discussões na ALMG e que culminaram com a Emenda à Constituição Estadual nº 65. Em 2006, a aprovação das Leis Complementares nº 88, 89 e 90 – em esforço iniciado em 2003 – estabeleceu o arranjo institucional para gestão e planejamento das duas regiões metropolitanas do Estado: RMBH e a Região Metropolitana do Vale do Aço. Essas normas regulamentaram os critérios a serem seguidos para a instituição de novas regiões metropolitanas no Estado. Este novo arranjo institucional garantiu uma maior representatividade aos municípios e à sociedade civil, ainda que o Estado tenha mantido sua centralidade de decisão nas duas instâncias, representando 50% dos votos (NUNES, 2019, p.37).

---

<sup>54</sup>A Constituição do Estado (CE/MG) foi promulgada em 21 de setembro de 1989, e até agora possui 103 emendas.

Em 2007, foi criada a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, dentro da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU, atual SECIR), para implementar o novo arranjo institucional e que preparou e apresentou o Termo de Referência para a contratação do PDDI. Os diagnósticos realizados pela equipe que atuou no plano indicaram para o aumento das desigualdades socioespaciais, perda de mobilidade urbana, estoque de áreas vazias e áreas sem infraestrutura. Atestou-se também a subutilização de vários imóveis, a dispersão de loteamentos de alta renda, bem como a verticalização excessiva em algumas áreas e os conhecidos conflitos de usos. O que também se faz presente em Belo Horizonte (BICALHO, 2015, p. 83-110)

Diante disso, a principal referência para esse planejamento metropolitano integrado foi a construção de um sentido de *cidadania metropolitana* no intuito de contribuir com a integração socioespacial entre os 34 municípios. A necessidade de buscar maior grau de integração e transdisciplinaridade levou à definição de Eixos Temáticos Integradores para orientar as políticas e programas. São eles: urbanidade, acessibilidade, sustentabilidade e seguridade. É neste último que a perspectiva da segurança alimentar passou a atrair a agricultura urbana para o planejamento metropolitano.

O PDDI-RMBH possui duas políticas estruturantes: a Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede, e a Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo. Ambas concentram de forma estruturada as principais políticas públicas e diretrizes a serem observadas na gestão da RMBH em longo prazo. É composto de 28 políticas, agrupadas em quatro eixos integradores, que tratam de diversos temas relacionados às funções públicas de interesse comum, tais como mobilidade, sustentabilidade, desenvolvimento econômico, habitação e valorização da cultura e de espaços públicos.

Entre as estratégias inicialmente apontadas pelo PDDI, destacam-se a busca por uma descentralização concentrada, isto é, a criação de novas centralidades urbanas em rede para que haja uma diminuição da dependência com a capital. Foram apontadas três novas centralidades: Betim (oeste); Nova Lima (sul) e Ribeirão das Neves (norte). Dentre as estratégias elencou-se a busca pela intensificação do uso do espaço urbano existente, o aumento das áreas permeáveis urbanas, a consolidação de um marco regulatório para uso e ocupação do solo – que possa ter efeito vinculante em relação as

legislações municipais - a recuperação das mais-valias, aplicação efetiva do Estatuto da Cidade e não menos importante, adequações nas legislações municipais.

Um dos objetivos gerais do PDDI-RMBH é a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada – do qual tratou-se no capítulo 1 – a erradicação da desnutrição e a articulação entre o rural e o urbano na RMBH. Como objetivos específicos, ele aponta para: garantir a qualidade de vida e a diversidade cultural no meio rural, inclusive nos seus aspectos produtivos; regular o mercado de alimentos na RMBH, combinando atributos de qualidade, variedade e preços justos; e ampliar as perspectivas da população rural da RMBH com atenção para os jovens, mulheres, negros e indígenas. A partir disso, foram elaborados os Programas Metropolitanos de Apoio às Atividades Rurais; de Apoio às Atividades de Abastecimento; de Agricultura Urbana, e de promoção do Consumo Alimentar Saudável e Sustentável, e de Promoção da Qualidade de Vida no meio rural.

Dentro desses programas, destacam-se as seguintes ações pelo PDDI-RMBH: aproximar produção rural e consumo; estimular a venda direta dos produtores familiares aos consumidores, com a criação de canais de comercialização, a partir da normatização impositiva de reserva de espaço (gôndolas) para produtos da agricultura familiar nos licenciamento e alvarás de autorização de instalação de grandes equipamentos de varejo privados; estimular a produção e o consumo de alimentos orgânicos e a comercialização direta em espaços públicos e programas institucionais; estimular a criação de associações de venda de produtos para compra coletiva de famílias (em prédios e condomínios), restaurantes e outros estabelecimentos privados que produzam refeições e lanches; articular iniciativas de redução de desperdício baseados em Bancos de Alimentos (PDDI, 2011). Um importante avanço inserido neste plano foi o reconhecimento das dinâmicas rurais associadas à SAN com estímulos de mercados locais e regionais e o acesso à mercados institucionais (NUNES, 2019, p.119).

Certo é que uma concertação institucional dessas, para ser bem-sucedida requer mecanismos de estímulo ao planejamento e à ações privadas e governamental orquestrada nos três níveis de governo, potencializando mudanças estruturais mais profundas e rápidas no desenvolvimento metropolitano; mecanismos de ampliação da participação da sociedade civil na discussão e implementação de ações de interesse



regional, estimulando a necessária sinergia na construção e no monitoramento dos planos, bem como mecanismo para ampliar a capacidade dos gestores e captar recursos para projetos e geri-los com rapidez e eficácia (RELATORIO, 2011, p.55).

Outro programa importante e focado especificamente na questão territorial é o Projeto de Macrozoneamento de uso e ocupação do solo metropolitano (MZ-RMBH). A partir do PDDI, apontou-se a necessidade de uma reestruturação territorial metropolitana. Essa diretriz se consolidou a partir dos trabalhos do MZ que duraram de dezembro/2013 até julho/15, sendo coordenado pelo CEDEPLAR/UFMG. Ademais, ele serviu de subsídio para a revisão de dezenas de PD de municípios da RMBH (Baldim, Caeté, Capim Branco, Itatiaiuçu, Juatuba, Mateus Leme, Nova União, Rio Manso, Sarzedo, São Joaquim de Bicas e Vespasiano). E também executou esforços para identificar espaços cujas qualidades potenciais ou presentes fossem relevantes para o conjunto metropolitano, retomando a temas do PDDI, entre eles o uso agrícola do solo (ALMEIDA, 2016, p.39-40).

O MZ-RMBH almejou dar forma à reestruturação territorial metropolitana buscando a redução das desigualdades socioespaciais a partir da transformação da RMBH numa metrópole policêntrica e mais compacta. Em oposição a um crescimento extensivo ou contínuo da mancha urbana do tipo centro-periferia prevalecente até hoje (ALMEIDA; EUCLYDES, 2019, p. 112). Parte do MZ incide diretamente na correção da distribuição espacial da população e das atividades econômicas dos municípios e dos territórios sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art.2º IV do Estatuto da Cidade). Por isso, a importância de bons Planos combinados com o Zoneamento.

Embora não tenha tratado de forma direta da mobilidade, o que ficou para consultoria posterior em 2017 (AMARAL, 2019, p.63), no Macrozoneamento foram definidas 19 Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs). *Territórios*<sup>55</sup> delimitados em que o interesse metropolitano deve prevalecer sobre o local, entre eles o uso agrícola do solo, a

---

<sup>55</sup> Nobel em Geografia, Milton Santos alertou que a linguagem cotidiana confunde território e espaço e isso se dá em função da acepção atribuída a cada um dos vocábulos. Para uns, o território viria antes do espaço; para outros, o contrário é que é verdadeiro. Por território entende-se geralmente a extensão apropriada e usada. Num sentido mais restrito é um nome político para o espaço de um país. Mas o sentido da palavra territorialidade como sinônimo de pertencer àquilo que nos pertence ultrapassa a raça humana e prescinde da existência de Estado, se estende aos animais, como sinônimo de área de vivência e de reprodução.

proteção dos recursos ambientais e de iniciativas de agricultura urbana e familiar frente à expansão de loteamentos fechados e/ou precários, com a indicação de importantes centros de produção agrícola. Mas isso não se deu sem que houvesse divergências sobre o nível de detalhamento e índices urbanísticos entre segmentos distintos (PEREIRA, 2019, p.48).

Do ponto de vista das dinâmicas rurais, a denominada Trama Verde e Azul (TVA) se apresenta como uma ferramenta focada no reconhecimento das práticas agrícolas. A TVA é uma das políticas de estruturação territorial do MZ e propõe a articulação entre as dinâmicas dos espaços naturais, rurais e urbanos, de forma a tentar assegurar a conexão entre diferentes práticas e formas de apropriação dos lugares e territórios metropolitanos.

Por meio dela pretende-se uma articulação de elementos alternativos àqueles que tradicionalmente ocupam posição central no ordenamento territorial: os rios e suas margens, as áreas livres com vegetação natural ou cultivadas e aquelas em que as manifestações e os bens culturais são reconhecidos. A TVA tem como objetivo fomentar a proteção e recuperação dessas áreas, proteger a atividade agrícola e incentivar a produção agroecológica, preservar e valorizar o patrimônio cultural, natural, arqueológico e paisagístico, viabilizar usos recreativos de maneira ampla e diversificada, promover a criação de circuitos de mobilidade ativa (não motorizados), estimular o turismo ecológico e cultural e minimizar os riscos ambientais à ocupação (NUNES, 2019, p.128).

Apesar de as discussões ao longo dos processos terem ensejado entendimentos amplos e ambiciosos sobre a natureza e as características da trama verde e azul, no documento final do MZ e que definiu as ZIMs<sup>56</sup> e seus parâmetros, a proposta apresentou contornos mais modestos, limitando-se à Zona de Diretrizes Especiais – Trama Verde e Azul – Agroecologia (ZDE-TVA-AGROECO), *numa frágil associação com a agricultura urbana ou agroecologia* (ALMEIDA; EUCLYDES, 2019, p.113).

---

<sup>56</sup> As ZIMs podem ser interpretadas como áreas nas quais a concretização do interesse metropolitano não depende somente da aplicação das políticas do PDDI, mas também, de modo mais decisivo, da regulação do uso do solo. Ou seja, as ZIMs são áreas que expressam o interesse metropolitano que demandam uma regulação territorial mais específica. As ZIMs incorporam em parte tanto a proposta de reestruturação territorial metropolitana quanto propostas de outras políticas identificadas com o interesse metropolitano. (UFMG, Revisão dos Planos Diretores Municipais, Produto 1, p 20)

O que estudos que se dedicaram a isso apontam é que se tem uma grande mudança em relação ao que foi proposto pelos primeiros planos diretores porque a grande maioria não inseriu as dinâmicas rurais em seus textos, além de supervalorizarem a dinâmica urbana e separar o urbano e rural como se fossem duas realidades distintas desconexas (NUNES, 2019, p.129). Um conjunto de estudos setoriais e complementares elaborados para o PDDI apontou diversas tendências gerais para a dinâmica da RMBH e seus municípios, e que foram observados pelo MZ, entre elas:

O recrudescimento das desigualdades socioespaciais e do modelo centro-periferia de estruturação territorial; crescente perda da mobilidade urbana; grande estoque de lotes vagos por toda região e em áreas periféricas mal dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos; domicílios vagos ou subutilizados em áreas centrais; dispersão dos loteamentos de alta renda exclusivamente residenciais e usualmente fechados; adensamento e verticalização excessivos em áreas de maior valorização imobiliária com agravamento dos impactos no trânsito e nas condições ambientais e paisagísticas; agravamento dos conflitos entre os diversos usos do solo, como parcelamento do solo, usos rurais, mineração, habitação, preservação de mananciais, destinação final de resíduos sólidos e áreas de preservação permanentes (Relatório Final PDDI RMBH, 2011, p.16).

No seu conjunto, PDDI e MZ-RMBH mapearam e atribuíram parâmetros de uso e ocupação de espaços cujas qualidades potenciais ou presentes são relevantes para o conjunto metropolitano. Mesmo que o uso agrícola do solo e a proteção dos espaços rurais não tenha sido a principal justificativa de nenhuma das ZIMs propostas pelo MZ, foram incorporados nas diretrizes gerais e na justificativa de delimitação dos perímetros externos e no zoneamento interno da maioria destas zonas, sinalizando que a atividade agrícola nos municípios metropolitanos acontece em múltiplas escalas, extrapola as definições administrativas das zonas rurais e urbanas e pode coexistir com usos do solo vistos como antagônicos (ALMEIDA; MELGAÇO, 2015, p.4).

Diante da entrega do MZ, tornou-se necessária a compatibilização dos PDM da RMBH ao conteúdo de ambas as ferramentas, ação subsequente e que já havia sido apontada pelo PDDI. Entre 2012 e 2015, a Agência RMBH auxiliou diretamente a elaboração de planos específicos, exigidos por força do artigo 42-B do Estatuto da Cidade, e em alguns casos que não se enquadram neste dispositivo. Esse trabalho se deu mediante assinatura de Termos de Cooperação Técnica e da participação do Ministério Público Estadual através da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo (NUNES, 2019, p.123).

Os dois marcos jurídicos citados dão sustentação para a criação ou fortalecimento de centralidades urbanas em rede bem como para a intensificação do uso do espaço urbano existente a partir da recuperação de edificações e áreas metropolitanas degradadas. Ensejam o aproveitamento de vazios urbanos e parcelamentos vagos, abertura de áreas verdes<sup>57</sup> e contenção da expansão urbana periférica e redução da pressão sobre áreas verdes, áreas rurais e ambientalmente protegidas. A valorização e proteção das áreas destinadas à produção agropecuária e artesanal e estímulo a atividades produtivas sustentáveis e criativas nas áreas de fronteira rural/urbana, mesmo que timidamente, é apontada pelo PDDI e MZ. A busca pela ampliação das áreas permeáveis urbanas e a consolidação de um marco regulatório para o uso e ocupação do solo visa possibilitar que os municípios e o sistema de planejamento metropolitano exerçam seu papel regulador nas disputas pelo espaço metropolitano, fazendo prevalecer o interesse coletivo metropolitano.

*“Existe um descompasso entre o texto legislativo e a prática. É preciso pensar que a cidade pode ser diferente da forma que está sendo produzida de acordo com as relações de poder e acesso à terra. Plantar é uma função importante da cidade, há uma luta enorme para colocar no Plano Diretor que a atividade agrícola pode ser como o comércio e outras questões. É preciso uma mudança de mentalidade, a questão central é entender esse campo cego da questão da terra: a cidade não acontece espontaneamente, tem agentes sociais com interesses distintos. Terra tem dono e tem preço”* (Heloisa Costa, no 1º Encontro Nacional de Agricultura Urbana, out/2015, na UERJ).

Os processos de produção e apropriação do espaço metropolitano nas últimas décadas indicam a necessidade de reversão dessa tendência e de proposição de estratégias e políticas para uma nova estrutura territorial da região com vistas a reduzir as desigualdades socioeconômicas observadas não apenas entre seus moradores, mas também entre os municípios (ALMEIDA, 2016, p.241). O PDDI e MZ foram esforços institucionais que no limite, possibilitam outros estudos que argumentam em favor da conformação do campo da agroecologia urbana e como isso pode favorecer novas configurações territoriais.

Compreendidos como produto de inter-relações, os espaços agrícolas não se encontram acabados, fechados e sim em construção e abertos para o futuro (ALMEIDA, 2016, p.178). Se correta a premissa, a seguir, tem-se início o estudo sobre o novo Plano

---

<sup>57</sup> Isso pode ser feito a partir do direito de superfície ou do direito de preempção, instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de BH.

Diretor de BH. Arrisca-se a propor, sem pretensão conclusiva, um percurso básico que dê conta de evidenciar a importância da coesão dinâmica entre as normas, instrumentos e princípios urbanísticos para que sirvam a outras incursões mais profundas pelos intérpretes do Direito, e de outros campos do saber, que venham a precisar dele para chamar atenção para algumas práticas, mesmo as coletivas, que resultam de relações invisíveis, não verbalizadas, latentes, das quais a apreensão do sentido exige esforços maiores dos estudiosos (COUTINHO, 2010, p.81).

### **2.1.2. O NOVO PLANO DIRETOR DE BELO HORIZONTE- LEI MUNICIPAL 11.181/2019**

Esta lei revogou a de nº 7.165, que instituiu o Plano Diretor de BH em 1996, e que foi revisado em 2000 e 2010. No novo plano diretor da capital (PD-BH), estão as normas fundamentais de ordenação da cidade. Ao seu modo, contempla questões vinculadas à estrutura e desenvolvimento urbano, ao meio ambiente, à habitação social, ao patrimônio histórico e cultural, à mobilidade. Bem como o tratamento e a relação dos espaços públicos e privados.

O Projeto de Lei nº 1.749/2015, que lhe deu origem, foi aprovado após cinco anos de tramitação na Câmara Municipal. Publicado em 09/08/2019, revogou também a Lei nº 7.166/96, Lei de Uso e Ocupação do Solo Municipal, incorporando-a em seu texto, o que até facilita sua consulta e estudo. Cumpriu vacância de 180 dias até a entrada em vigor, em 05/02/2020, e atualmente vigoram também algumas importantes regras de transição. Por força do Estatuto da Cidade, a lei que institui o plano diretor deve ser revista, pelo menos, a cada 10 anos (art.43 §3º).

O Plano Diretor (PD) é o instrumento básico e obrigatório não apenas para municípios com mais de 20 mil habitantes (art.182 §1º CR/88) conforme comumente sua obrigatoriedade é associada pelo senso comum. O que talvez denote manifestações atuais do analfabetismo urbanístico que nos envolve (MARICATO, 2012, p.45) e precisa ser combatido. Em 2001, o Estatuto da Cidade ampliou essa obrigação para os municípios pertencentes a regiões metropolitanas, integrantes de áreas de especial interesse turístico ou àqueles inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental. E ainda, conforme o artigo 41 da Lei Federal 10.257/2001, o PD é obrigatório para as cidades incluídas no cadastro nacional

de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos, ou hidrológicos correlatos. Esta situação em particular é regida pelo artigo 42-A do Estatuto que dispõe sobre o conteúdo mínimo e específico para estes tais Planos.

Conforme já antecipado no capítulo anterior, o PD é necessário para a aplicação de quase todos os instrumentos urbanísticos e também por isso é objeto de intensas disputas. O que se complica em razão dos muitos conceitos que se valem para definir e viabilizar a aplicação dos instrumentos com vistas ao cumprimento dos objetivos da política urbana. São categorias/conceitos que ora se relacionam sob o viés da regra, ora pela exceção. Ademais, se torna imprescindível a apreciação dos mapas anexos ao PD-BH, porque eles orientam o entendimento do texto e preveem sobre alargamentos de vias e sobre as operações urbanas que especifica. Não menos importante, os mapas têm a função de espacialização de todo e qualquer projeto edilício na cidade.

A análise de uma legislação sempre será uma combinação de interpretações trazendo uma carga elevada de subjetividade, *inerentes ao perfil psicológico do sujeito e de sua inserção no contexto da história e da cultura* (HISSA, 2006, p.126). Sem esquecer do objetivo central desta pesquisa que envolve compreender o PD-BH e de que forma ele pode favorecer ou criar obstáculos para o uso agrícola do solo urbano.

O PD-BH, no limite, acaba por priorizar a lógica da aquisição de potencial construtivo e de se inserir na chamada Nova Agenda Urbana (NAU). Conforme consta no artigo que inaugura o Capítulo II do Título I (Dos Princípios, Diretrizes e Objetivos da Política Urbana Municipal):

Art.3º - O Plano Diretor está fundamentado no compromisso de implementação da Nova Agenda Urbana, documento consolidado na III Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Sustentável.

Parágrafo único - O compromisso do Município com a NAU contempla a consideração de acordos e pactos a ela vinculados para o desenvolvimento da política de crescimento urbano e ordenamento territorial, com destaque para os princípios orientados pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável - ODS-11, voltado para tornar as cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

Essa concepção da NAU foi tratada na Conferência Habitat III, que ocorreu em 2016 na capital do Equador. O evento foi alvo de críticas e motivo de realização de uma

conferência popular paralela. Alguns estudiosos também organizaram uma publicação (BORJA; CARRIÓN; CORTI, 2016) contrapondo-se a esta agenda que em nome da globalização exalta a competitividade do território e das cidades, legitimando ações predatórias, multiplicação de enclaves, expulsão dos setores populares da cidade qualificada e a precariedade de grandes setores da população (MANIFESTO, 2016, p.3). Além de apontarem para a existência de um déficit de responsabilidade de parte de políticos e profissionais que não dizem a verdade, obscurecem a realidade, aceitam os poderes de fato e pervertem o direito (MANIFESTO, 2016, p.4). Evidência disso é que o *direito à cidade* foi referenciado uma vez apenas num documento preparatório da Conferência, mas gradualmente foi se reduzindo a uma única referência que a esvazia de sentido:

Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e aos usos igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas (NAU, 2016, p.5).

O PD-BH se compromete a implementar a NAU e acordos e pactos a ela vinculados, com destaque para o ODS-11, voltado para tornar as cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. Na realidade, essas são concertações globais inscritas num circuito mais amplo do tema do *desenvolvimento* (ANJOS FILHO, 2013; RIBEIRO, 2014; DOUGLAS, 1998) que embora não seja objeto desta pesquisa, é aqui acionada para problematizar, dar corpo e fundamento às reflexões propostas. É que as crises globais não conhecem fronteiras, e só podem ser superadas através de amplas concertações internacionais. De alguma forma essa série de acontecimentos políticos entre diversos países acaba por impulsionar políticas públicas e criar caminhos possíveis para alianças de princípios entre municípios, agências públicas nacionais e organismos internacionais.

Porém, por outro lado, não são poucos os estudiosos que afirmam que as estratégias urbanas promovidas por esses organismos internacionais têm multiplicado a pobreza e a desigualdade social (BORJA; CARRIÓN; CORTI, 2016, p.13; 26-31), porque não se faz nenhuma crítica à financeirização da urbanização especulativa que tem efeito

redistributivo no sentido negativo e aos desejos de privatização dos serviços de natureza pública e interesse geral.

La existencia de Hábitat hasta ahora no se ha justificado. Las conferencias cada veinte años y los Foros Urbanos más frecuentes han permitido encuentros más propios de una feria popular repetitiva que de un espacio de debate, resoluciones y seguimiento de los compromisos. No ha tenido efectos visibles ni resultados prácticos (MANIFESTO, 2016, p.9).

Regulamentado pelo Decreto Municipal nº 17.273, de 04/02/2020, o parcelamento do solo tem suas regras gerais estabelecidas no PD-BH que adota as seguintes modalidades: loteamento, desmembramento, modificação de parcelamento e reparcelamento. As áreas ainda parceláveis da capital, são espaços residuais (NUNES, 2019, p.103). Tais instrumentos cumprem relevante função para definições do aproveitamento urbanístico.

Por *loteamento*, entende-se a subdivisão de gleba (como é chamado o terreno ainda não dividido) em lotes, com abertura de novas vias ou prolongamento, modificação ou ampliação das existentes. Já a subdivisão de glebas em lotes que aproveite o sistema viário existente é denominada por *desmembramento* (art.11 Decreto nº 17.273). A *modificação* é a modalidade de parcelamento que compreende a divisão ou alteração das dimensões dos lotes aprovados, que não implique modificação do sistema de circulação, dos espaços livres de uso público (ELUP) como áreas verdes, praças, parques e similares, ou das áreas destinadas a equipamentos urbanos comunitários (EUC) que sirvam à educação, saúde, lazer, cultura e segurança, ao abastecimento de água, serviço de esgoto, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica, de gás canalizado ou ainda à coleta e tratamento de lixo e reciclagem.

Essa modalidade de parcelamento é admitida nos casos de incorporação de parte remanescente de vias a lote aprovado ou por interesse público justificado. E ainda, em casos de desafetação de área para destiná-la a empreendimentos de interesse social ou em outras hipóteses que não impliquem aumento de desconformidade em relação à legislação urbanística. E tampouco em desconformidade com edificação existente com baixa de construção ou alvará de construção em vigor (SMPU, 2020, p.20). A modificação de parcelamento do solo que envolver lote com edificação tombada deverá



ser submetida à análise do órgão municipal responsável pela política de patrimônio cultural (art.13 Decreto 17.273/2020).

Por último, tem-se o *reparcelamento*, que ao ensejar a alteração de parte ou de todo o parcelamento implica em modificação do sistema de circulação dos ELUP ou das áreas destinadas aos EUC<sup>58</sup>. Sempre que houver necessidade de obras de urbanização, ao reparcelamento deve-se aplicar as regras previstas para o loteamento (SMPU, 2020, p.21). Dos parcelamentos e alterações de parcelamento do solo apenas poderão restar áreas individuais que possam constituir lotes (art.2º Decreto 17.273/2020). No âmbito do reparcelamento ainda é permitida a alienação de áreas públicas previstas na planta de parcelamento, precedida de autorização em Diretrizes para Parcelamento (vide art. 22 a 29) e desafetação por lei municipal específica (art.18 Decreto 17.273/2020).

No âmbito das regras gerais, tem-se ainda o regramento sobre a frente dos lotes. Com exceção das ZEIS e AEIS, devem confrontar-se com via pública. A aprovação de lotes com frente exclusiva para faixas de domínio de rodovias é permitida, cabendo ao proprietário regularizar o acesso para fins de ocupação, junto aos órgãos responsáveis pela gestão da rodovia (art.7º Decreto 17.273/2020).

O PD-BH trata das áreas não parceláveis, (onde não se aplicam parâmetros urbanísticos e poderão ser agregadas, devendo ser identificadas e descritas nas certidões e nas plantas); bem como das áreas não edificadas (como as de interesse ambiental entendidas como áreas de preservação permanente, as faixas de domínio de 15 metros de largura a partir de cada lado das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, as áreas de servidão relativas aos diversos serviços públicos existentes, e as áreas de até 15 metros de largura a partir das margens de curso d'água). Essas são consideradas áreas não edificadas pelo PD-BH. Em reforço ao que já vem sendo afirmado há alguns anos (COUTINHO, 2007, p.95), essas áreas devem ser requeridas para utilização de iniciativas de agricultura urbana.

No parcelamento é admitida a transferência de áreas ao município. Mas o comando não se aplica as glebas com área inferior a 800m<sup>2</sup>. A transferência poderá ser feita em área externa ao parcelamento e deverá apresentar necessariamente valor maior ou igual ao

---

<sup>58</sup> Os imóveis considerados necessários para a implantação de EUC estão passíveis de gerar a transferência do direito de construir (TDC), isto é, uma espécie de autorização ao proprietário para ele exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir (art. 35 do Estatuto da Cidade) relativo ao coeficiente de aproveitamento básico (art.51-55 PD-BH).

da área original, ficando condicionada ainda ao atendimento da demanda por equipamentos públicos. Nos loteamentos e desmembramentos, essas áreas transferidas ao município devem constituir lotes aprovados e ser entregues cercados e com passeios implantados. Caso a transferência se efetive em local diverso da área objeto do parcelamento ou da alteração de parcelamento, somente poderão ser recebidos os lotes previamente aprovados devendo ser grafada em planta a sua nova destinação (SMPU, 2020, p.19). Nesta hipótese, a análise de admissibilidade das áreas oferecidas será realizada pela Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU).

No seu conjunto, o PD-BH estimula uma ocupação compacta e com uso misto do solo, criando mecanismos para a disseminação de centros e centralidades no território sob a diretriz de garantir um planejamento integrado que vise a equilibrar as necessidades de curto prazo com os resultados desejados de longo prazo. Também prevê incorporar flexibilidade no desenvolvimento dos planos para proporcionar sua adequação às mudanças nas condições econômicas e sociais ao longo do tempo, e a implementar avaliações sistemáticas por meio da atuação do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR). O PD-BH propõe um novo zoneamento para o município, com restrições à ocupação e trechos de conexão ambiental, bem como situações de integração entre espaços públicos e privados. O zoneamento constitui-se da classificação baseada nas características do território municipal de acordo com a capacidade de suporte de suas diferentes porções. Conforme disposto no artigo 89 §1º, é composto pelas seguintes zonas e áreas:

- |   |   |
|---|---|
| I - Zonas de preservação ambiental;       | VI - áreas de centralidade;                 |
| II - Zonas de ocupação moderada;          | VII - áreas de grandes equipamentos;        |
| III - zonas de ocupação preferencial;     | VIII - áreas de diretrizes especiais;       |
| IV - Zonas especiais de interesse social; | IX - Áreas de conexões ambientais;          |
| V - Áreas especiais de interesse social;  | X - Áreas de projetos viários prioritários. |

A estrutura ambiental do novo plano foi toda revista com relação ao anterior. Como instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), o Zoneamento no PD-BH também é importante para a definição de zonas de preservação ambiental (incorporando a elas áreas degradadas a serem recuperadas), e de áreas de diretrizes especiais (ADEs) e de interesse ambiental, e para a constituição de rede de áreas de estruturação ambiental (incluindo conexões verdes e conexões de fundo de vale). A exigência de área permeável vegetada em terreno natural nos lotes é sugerida para promover medidas de redução de risco de desastres, de mitigação e de adaptação às

alterações climáticas na concepção de espaços, edifícios, construções, serviços e infraestruturas com atenção à resiliência (art.4º IX PD-BH). E porque não espaços produtivos?

Bem dizer a totalidade das áreas vazias foram convertidas em áreas de proteção, tenham ou não árvores. O PD-BH acena possibilidades de recepção e incentivo ao *verde* na cidade. Neste aspecto ambiental mais geral, ao estabelecer incentivos projetuais como alternativas de tratamento de espaços de transição entre a edificação e o logradouro público ou as áreas de uso público, pretende promover a qualificação da paisagem urbana e estimular a apropriação coletiva dessas áreas, de forma a torná-las mais aprazíveis, seguras e inclusivas. São chamadas na lei por *gentileza urbana*, uma das novas categorias que o PD-BH traz, tal como as *fachadas ativas* nas edificações de uso não residencial ou de uso misto e que serão tratadas oportunamente.

As Zonas de Proteção Ambiental estão inscritas sob as siglas ZPA1, ZPA 2 ou ZPA 3, onde são verificadas as maiores restrições de uso pelos proprietários. As áreas públicas em ZPA1 poderão ser parceladas devendo ser preferencialmente destinadas aos ELUPs, sendo vedada, pelo texto da lei, a sua ocupação.

O PD-BH também cria a Zona da Ocupação Moderada (ZOM), que compreende os bairros e tem o objetivo de diminuir a densidade no interior deles. O estímulo à diminuição ou ao aumento da densidade ocorre sobretudo através da aplicação conjugada dos parâmetros e índices urbanísticos, tais como: taxa de ocupação (relação entre a área que pode ser ocupada e a área do terreno); taxa de permeabilidade (relação entre a área sem cimentar nem construir e a área do lote), quota de terreno por unidade habitacional, número de vagas, faixa de acumulação, altimetria máxima, coeficiente de aproveitamento, recuos de alinhamento e de afastamentos lateral, de fundos e frontal que devem ser mantidos entre a construção e as divisas do terreno, e os gabaritos de limite de altura das construções.

Já nas porções do território municipal nas quais a ocupação é estimulada em decorrência de melhores condições de infraestrutura e de acessibilidade e de menores restrições topográficas e paisagísticas, tem-se as Zonas de Ocupação preferencial (art.95 PD-BH). Classificam-se em OP1, OP2 e OP3, de acordo com a qualidade da infraestrutura, as características físicas do terreno, as condições de acessibilidade local e a possibilidade de receber altas densidades. Outro aspecto importante que justifica

esse tipo de zoneamento tem relação com a possível caracterização de um imóvel como *subutilizado*. É que uma das formas disso ocorrer é ele estar inserido em OP3 e sendo utilizado como estacionamento de veículos que não atenda algumas condições específicas (art.41 PD-BH). De certo que contra o ato administrativo que declarar imóvel como subutilizado, caberá recurso.

Alguns assentamentos informais são reconhecidos pelo PD-BH por meio da definição das ZEIS, que são de dois tipos: as áreas ocupadas desordenadamente e de forma espontânea são chamadas ZEIS-1. As áreas ocupadas em que o poder executivo tenha implantado conjuntos habitacionais de interesse social são as ZEIS-2. A realização de intervenções em ZEIS é condicionada à elaboração de um Plano Global Específico (PGE) distinto para cada assentamento, sob a coordenação do órgão gestor da Política Municipal de Habitação (PMH). Em todas as etapas de elaboração dos PGE deverá ser garantida a participação da comunidade envolvida, que deverá aprovar as propostas indicadas. O detalhamento do seu conteúdo será objeto de definição pelo órgão gestor. O Executivo poderá dispensar a elaboração de PGE mediante parecer motivado emitido pelo órgão gestor (art.267 PD-BH), o que pode prejudicar, à primeira vista, a participação da comunidade interessada.

Na regularização fundiária das ZEIS, deverá ser estabelecido lote padrão para cada área objeto de parcelamento do solo. Considera-se lote padrão a área básica, medida em m<sup>2</sup>, estabelecida a partir de parâmetros estatísticos referentes às áreas dos lotes resultantes do levantamento planimétrico cadastral (art.268 PD-BH).

Já a modificação do parcelamento das ZEIS apenas será admitida para reduzir a desconformidade em relação ao lote padrão de cada assentamento. Os lotes resultantes de modificações de parcelamento voltadas para o assentamento ou reassentamento de famílias, posteriores à aprovação do parcelamento das ZEIS, obedecerão à área máxima estabelecida na Tabela 1 do Anexo XII do PD-BH, independentemente do aumento da desconformidade em relação ao lote padrão, ressalvadas as exceções previstas no Anexo XII do Plano (art.269 PD-BH).

Nas ZEIS, os imóveis de uso residencial poderão ser objeto de concessão de uso especial para fins de moradia, nos termos da legislação específica (art.277 PD-BH). E àqueles destinados à locação ou os de uso não residencial, poderão ser objeto de

concessão do direito real de uso ou de permissão de uso, com ou sem ônus. Os critérios para concessão ou permissão desses usos são regidos por legislação específica, observados os objetivos e diretrizes da PMH (art.278 PD-BH).

A renda arrecadada com a alienação, concessão ou permissão de uso onerosas dos imóveis objeto de regularização fundiária nos assentamentos classificados como ZEIS será revertida ao Fundo Municipal de Habitação Popular (art.279 PD-BH). Ainda que não titulada ou não realizada a concessão de algum dos lotes resultantes do parcelamento aprovado, será respeitada a posse existente, inclusive para fins de indenização das benfeitorias, no caso da conveniência de se promover sua desocupação (art.280 PD-BH). O procedimento para revisão de Zoneamento de Interesse Social deverá ser solicitado à Companhia Urbanizadora e de Habitação (URBEL), por força do disposto no artigo 62 do Decreto 17.273/2020.

No tocante às habitações de interesse social (HIS), o PD-BH prevê a definição de parâmetros urbanísticos específicos para incentivar a sua produção nas áreas centrais e nas centralidades. Um detalhe é de que, nesta transição entre legislações específicas, há proprietários que têm áreas com previsão de intervenções na lógica da lei revogada. Nestes casos dos empreendimentos de interesse social, o parecer da URBEL que indica essa natureza ao empreendimento tem validade de um ano, renovável uma única vez. Ou seja, havendo interesse na no empreendimento, a Companhia deve renovar sua manifestação de interesse.

Noutro giro, para fins da instalação de grandes equipamentos urbanos ficaram definidas as categorias de áreas de grandes equipamentos de uso coletivo (AGEUCS) e de áreas de grandes equipamentos econômicos (AGEES). Nelas se admite o adensamento construtivo mais elevado com o objetivo de maximizar a utilização de terrenos para atendimento das demandas da população (art.110 §1º PD-BH). Podem receber empreendimentos mistos e no seu conjunto, à primeira vista, apresentam exceções interessantes para se buscar incluir o plantio por meio da agricultura urbana e da agroecologia.

O Zoneamento no PD-BH também estabelece vinte e sete áreas de diretrizes especiais (ADEs), compreendidas como porções do território que, em função de especificidades urbanísticas, culturais ou ambientais, demandam a adoção de políticas específicas de parcelamento, ocupação ou uso do solo de caráter restritivo em relação às normas

gerais da legislação urbanística municipal (art.111 PD0BH). Quatro delas, ADE da Contorno, Mirantes, Quilombos dos Luízes e Manzo Ngunzo Kaiango, são novas em relação ao plano diretor anterior:

O PD-BH estabelece competir aos Fóruns das Áreas de Diretrizes Especiais (FADES) – como órgãos municipais colegiados responsáveis pela discussão pública de matérias afetas à essas porções territoriais (art.87 PD-BH) – a atribuição de monitorar a implementação das normas urbanísticas incidentes nelas, verificando sua efetividade e estabelecendo ambientes de gestão compartilhada da cidade a partir de premissas da regulamentação específica de cada uma delas. Os FADES serão compostos por membros titulares e suplentes, conforme disposto em regulamentação específica, garantida a paridade entre os representantes do Executivo e da sociedade civil que serão escolhidos (art.88 PD-BH).



Figura 4 – cf. anexo III da Lei Municipal nº11.181/2019, são 27 Áreas de Diretrizes Especiais na capital

Compreendendo ainda as áreas com atributos e singularidades relevantes, foram criadas áreas especiais de interesse social, chamadas AEIS. São áreas edificadas ou não, destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social, com predominância do uso habitacional, conforme diretrizes da Política Municipal de Habitação (PMH). Classificam-se de acordo com a existência de ocupação e a presença de atributos ambientais relevantes (art.103 PD-BH). São compreendidas em três níveis: AEIS-1, AEIS-2 e AIES Ambiental. A delimitação das duas últimas em porção do território municipal para a qual esteja prevista taxa de permeabilidade igual ou superior a

70%, indica contextos em que há a possibilidade de conjugação de ocupação de interesse social com a capacidade de suporte restrita por fragilidade ou relevância ambiental (art.104 PD-BH).

As AEIS-1 são as porções do território destinadas à implantação de empreendimentos de interesse social, compostas de áreas vazias e edificações existentes, subutilizadas ou não utilizadas, com regularidade ou possibilidade de regularização da situação fundiária dos imóveis (art.105 PD-BH). Entre os critérios para sua delimitação pode-se citar: a existência de infraestrutura adequada ou com possibilidade de expansão; a presença ou previsão de implantação de EUC. Importante que o local não esteja inserido predominantemente em áreas identificadas como de Proteção Ambiental ou afetadas por faixa de domínio ou servidão e por demais elementos geradores de restrições legais à ocupação. Ou ainda afetadas por projeto ou programa que comprometam a implantação de empreendimento de interesse social.

Já as AEIS de Interesse Ambiental, são as porções do território subutilizadas, desocupadas ou predominantemente desocupadas, dotadas de elementos ambientais relevantes, nas quais é possível a compatibilização entre a proteção de atributos naturais e paisagísticos, a geração de espaços públicos de lazer, a implantação de EUC e a produção de empreendimentos de interesse social (art.106 PD-BH). Entre os critérios para sua delimitação cita-se: a presença de atributos ambientais relevantes a serem preservados, em conciliação com as áreas edificáveis; inserção total ou parcial da área de proteção ambiental, bem como em áreas demarcadas como ADE de Interesse Ambiental ou como conexão verde de fundo de vale.

As AEIS-2 são porções territoriais nas quais se fazem presentes loteamentos passíveis de regularização fundiária, ocupados, predominantemente, por população de baixa renda enquadrada nos critérios de atendimento da PMH. A sua delimitação deverá observar o tempo mínimo de ocupação de 5 anos, bem como considerar a inserção das áreas, tal como indicado nos incisos do art.98 do PD-BH.

O Executivo poderá promover, a qualquer tempo, adequações nos perímetros dessas áreas que forem objeto de programas públicos que alterem significativamente o desenho urbano da região, mediante a realização de estudo técnico específico e a aprovação do CMH. Na hipótese de exclusão de áreas de AEIS-2, o COMPUR deverá definir o novo

zoneamento incidente sobre a área. Cabe ainda ao executivo municipal proceder descrição narrativa do polígono das áreas delimitadas como AEIS-2 (art.107 PD-BH).

Nesse conjunto, tem-se ainda as citadas conexões verdes e áreas de fruição pública. Esta última é definida como o espaço contíguo ao logradouro público, destinado à ampliação de áreas verdes e à formação de faixas, largos e praças para convívio coletivo, podendo ser de livre acesso e se constitui como uma limitação administrativa permanente, vedada sua ocupação ou obstrução com edificações, instalações ou equipamentos (art.36 §5º PD-BH). A sua implantação e manutenção ficam sob responsabilidade do proprietário. Nos empreendimentos de interesse social, implantados em AEIS de Interesse Ambiental e que tenham lotes de destinação livre, 20% da área deverá constituir área de fruição pública (art.170 §3º PD-BH).

A espinha dorsal do PD-BH perpassa pelo importante índice urbanístico conhecido como *coeficiente de aproveitamento*<sup>59</sup>. Ele representa a metragem quadrada construída e total, dividido pela metragem quadrada total do lote. Um importante índice urbanístico para o controle da densidade populacional e das dinâmicas urbanas e que tem tratamento novo no PD-BH. Para compreendê-lo, propõe-se pensar que em alguns zoneamentos, deve-se ter um mínimo de ocupação, não sendo desejável um imóvel ficar vazio, sem uso, sob pena de aplicação do IPTU progressivo no tempo<sup>60</sup>, tampouco que um terreno seja construído usando a totalidade da sua área. Cada zoneamento tem um coeficiente de aproveitamento *básico*, *mínimo* e *máximo*.

Após três anos da publicação do PD-BH, o coeficiente de aproveitamento (CA) será igual a 1,0 (um) para toda a cidade, exceto para as áreas de proteção que além de outras restrições, terão coeficiente de aproveitamento menor. Ou seja, em fevereiro de 2023 findarão as regras transitórias do PD-BH e valerá o coeficiente único para toda a cidade. No caso da área central do município, as regras de transição garantem um CA igual a 2,7 durante os três anos a contar da publicação da lei. Para o CA máximo ser atingido é preciso avaliar sobre a compra de outorga do direito de construir.

O auge de aproveitamento é representado pelo coeficiente máximo (CAmax). A superação do potencial construtivo *básico* de cada terreno – que é dado pelo produto

---

<sup>59</sup> Para certa doutrina, ao lado do instrumento da contribuição de melhoria, o coeficiente único de aproveitamento são os mais justos mecanismos sociourbanísticos (GAIO, 2015a, p. 30; 221-237).

<sup>60</sup> Este instrumento está previsto no art.7º do Estatuto da Cidade. O art.43 do PD-BH estabelece as regras gerais e o vincula à necessária regulamentação por instrumento próprio.



entre sua área e ao respectivo CABas – pode ocorrer até o limite dado pelo CAmáx ou pelo coeficiente de aproveitamento da centralidade (CAcent) – uma inovação que representa o topo de onde se pode chegar nesse quesito – do Zoneamento no qual o terreno esteja inserido. Desde que observadas as condições do art.45.

Os coeficientes de aproveitamento máximo e o CA das centralidades definem o direito de construir adicional, entendido como bem dominical, de titularidade do Executivo, com funções urbanísticas e socioambientais (art.45 §1º PD-BH). Já a superação do potencial construtivo delimitado pelo CABas está condicionada a aplicação de um potencial construtivo adicional, que é adquirido por um ou mais dos seguintes meios, conforme definido em Termo de Conduta Urbanística (TCU) firmado pelo responsável legal pelo projeto licenciado: por meio da ODC (outorga do direito de construir), do TDC (transferência do direito de construir), da adoção de soluções projetuais de *gentileza urbana*, do chamado *benefício* decorrente da produção de habitação de interesse social (BHP), ou ainda por meio da utilização de certificados de potencial adicional de construção (CEPAC) quando regulamentados em regime das Operações Urbanas Consorciadas (art. 45 §2º PD-BH).

Essas são mais alguns das personagens e cenas de um enredo que envolve a Belo Horizonte urbanizada do século 21 que precisa de uma agricultura sensível à boa nutrição e à saúde ambiental e conservação da agrobiodiversidade (SANTILLI, 2009). Por tratar-se de um plano diretor novo, recente, que ainda está sendo mais conhecido e detalhado, parece precipitado atribuir juízos de valor à opção paradigmática do PD-BH em aliar-se à Nova Agenda Urbana (NAU). Isso porque, que em linhas gerais, e de forma correta, o PD-BH aponta para a necessária reorientação da direção do crescimento imobiliário e da cidade para as (novas) centralidades locais e regionais.

As centralidades são entendidas como porções do território municipal onde se pretende direcionar maior adensamento construtivo e populacional e a concentração de atividades econômicas, complementarmente à qualificação urbanística do espaço urbano. Sendo admitido adensamento construtivo superior àquele previsto para o entorno da centralidade com o objetivo de estimular seu desenvolvimento e consolidação (art.108 PD-BH). Com essas argumentações tecidas, faz-se oportuno citar trecho que ao expor sobre a problemática urbana do século 19 e a crise da cidade tomada de assalto pela industrialização, assim se referiu à noção de centralidade:

A noção e a imagem de centro comercial datam de fato da Idade Média. Corresponde à pequena e média cidade medieval. Mas hoje o valor de troca prevalece a tal ponto sobre o uso e o valor de uso que quase suprime esse último. Esta noção, portanto, não tem nada de original. A criação que corresponde a nossa época, as suas tendências, no seu horizonte (ameaçador) não seria o *centro de decisões*? Este centro que reúne a formação e a informação, as capacidades de organização e de decisões institucionais surge como projeto, em vias de realização, de uma nova centralidade, a do *poder*. Convém prestar a este conceito, à prática que ele denota e justifica, a maior atenção (LEFEBVRE, 2008, p.20).

A luta por mais participação da sociedade nos centros e fóruns de decisão fazem com que a agricultura urbana e a agroecologia estejam orbitando políticas públicas, práticas institucionais e não menos importante, ações entre particulares que se envolvem no plantio, colheita, comercialização e preparo de alimentos confiavelmente saudáveis. Defende-se aqui o uso agrícola do solo urbano da cidade de BH, também como potente estratégia para conformar novas centralidades locais e regionais na capital.

## **2.2 A EMERGÊNCIA DA AGRICULTURA URBANA NO BRASIL E EM BELO HORIZONTE**

No âmbito nacional, é fato que a criação do Programa Fome Zero em 2003, e a formulação de um conjunto de políticas voltadas para a promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN) deram algum reconhecimento, mesmo que indiretamente para a agricultura urbana na agenda do Governo Federal. No início de 2004, quando da primeira reforma ministerial do Governo Lula, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o objetivo de promover a integração das políticas de combate à fome, transferência de renda e assistência social, segurança alimentar, expansão dos programas para as grandes cidades e áreas metropolitanas. Mas, foi na ocasião da 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que uma das propostas prioritárias aprovadas na plenária foi a de elaborar diagnósticos participativos com o fim de subsidiar a criação de uma Política Nacional de Agricultura Urbana.

Exercida a partir de diversas formas de apropriação e custeio, este tipo de uso e ocupação da terra urbanizada consiste, segundo o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais (CONSEA-MG) um verdadeiro (mas frágil) sistema agroalimentar. Nos últimos anos, a questão ganhou a agenda da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana (criada legalmente em 2009) e de tantos

outros coletivos sociais, igrejas, grupos de pesquisa e extensão universitária. Como dito no capítulo 1, as agriculturas urbanas e agroecológica fundam-se na solidariedade e nas lutas por cidades melhores para se viver, trabalhar, recrear e circular. E mostram resultados muito interessantes com certa rapidez. O importante é que elas existam enquanto prática não capitalista, evidenciando o caráter essencial não mercantil e emancipador, um outro jeito de ser fazer a cidade cotidianamente.

Em Minas Gerais, movimentos sociais e entidades setoriais atuam, desde os anos 1980, no campo da Agroecologia como estratégia de segurança alimentar, um assunto que não deixa de ter dimensão utópica (e heterotópica) forte e libertadora. Por utopia entende-se a exploração, através da imaginação, de novas possibilidades humanas e novas formas de vontade, e a oposição da imaginação à necessidade do que existe, só porque existe, em nome de algo radicalmente melhor por que vale a pena lutar e que a humanidade tem direito (SANTOS, 2011, p.331-332).

Em grego, *u* é um advérbio de negação, e *topos* significa lugar, ou seja, utopia possui o sentido de *não lugar*, ou lugar inexistente. O que se quer afirmar aqui é que tomadas de consciência pautadas em utopias têm feito indivíduos repensarem e mudarem de hábitos cotidianos. Seja como conceito ou como descrição de uma técnica, a agricultura urbana e a agroecologia existem, resistem e territorializam na RMBH o desejo social por práticas e políticas públicas simbióticas com a natureza, fomentam a produção e comercialização de alimentos mais saudáveis em ciclos curtos, sem comprometer os níveis tecnológicos já alcançados de segurança alimentar, em especial e efetivamente, melhoram a qualidade de vida das pessoas e do meio ambiente.

Em Belo Horizonte, a agricultura urbana tem incrementos a partir de 1993. Ano qual foram iniciados os debates sobre a sua inserção nos planos de ação da Secretaria Municipal de Abastecimento e da Secretaria de Meio Ambiente (COUTINHO, 2010, p.61). Mas, antes disso, na década de 1980, a pouco mais de 50 quilômetros da capital, o município de Sete Lagoas iniciou um projeto de Hortas Urbanas que precisa ser citado aqui pois já dura 38 anos.

A primeira dessas hortas foi criada em 1982<sup>61</sup>, com apoio da Prefeitura de Sete Lagoas e da EMATER, para beneficiar 35 famílias em situação de vulnerabilidade. Em 2001, já

---

<sup>61</sup> Neste ano de 1982 a 20ª Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)

eram quatro hortas. Até 2009 surgiram outras três. Algumas localizadas abaixo das linhas de força da CEMIG e outras formando espaços verdes e produtivos da cidade, seja em terreno doado pela Igreja Católica, ou em terreno ocioso arrendado pela Prefeitura<sup>62</sup>. Em 2017, essas sete hortas ocupavam pouco mais de 20 hectares e atendiam 320 famílias, gerando renda, saúde e certa sustentabilidade nas dinâmicas urbanas estabelecidas a partir das hortas. Cada uma delas tem sua Associação que por sua vez se organizam na Central de Associações das Hortas Comunitárias. A partir dela, os associados fazem a gestão de trator e estufas (DIAS, 2016).

A EMATER atua com apoio na produção, organização, gestão e escoamento da produção. Que além de parte ser vendida para o Programa de Alimentação Escolar, é também destinada ao chamado CSA, comunidade que sustenta a agricultura e que será abordado no capítulo 3. Aspecto interessante é que em troca dos 500m<sup>2</sup> que as famílias cadastradas passam a poder produzir, cada um deve ter um *canteiro escola*, em que sua produção é direcionada para a alimentação escolar. Em 2016 o Município de Sete Lagoas tinha cerca de 420 agricultores produzindo e com lista de espera para outros serem inseridos no programa. A produção desses canteiros nas hortas familiares abastece cerca de 80% da demanda municipal (NUNES, 2019, p.90). Em visita realizada por este pesquisador nesta região em 2015, foi possível adquirir a preços módicos alface, couve, cebola, almeirão, cebolinha, mostarda, brócolis, tomate, cenoura, beterraba, milho, chuchu, repolho e couve-flor.

Retornando à capital, Belo Horizonte. Entre 1995 e 2001 (o município foi governado por Patrus Ananias de 1993 a 1996), destaca-se a efetivação do Programa Centro de Vivência Agroecológico (CEVAE) no âmbito da Agenda 21, após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92). Exitoso por delinear uma política intersetorial que articulava diferentes secretarias municipais, o CEVAE alcançou reconhecimento internacional quando selecionado pela ONU como experiência demonstrativa de desenvolvimento urbano sustentável (COUTINHO, 2010, p.64).

---

aprovou documento intitulado *Solo Urbano e Ação Pastoral*, em que critica a formação de reservas de terra urbana com fins especulativos e entre outras ações públicas, a política de remoção de favelas. O texto também propunha a regularização fundiária de assentamentos informais, o condicionamento da propriedade urbana à sua função social e o combate à ociosidade do solo urbano.

<sup>62</sup> O plantio sob linhas de transmissão e outros locais está previsto nos artigos 3º XI e 9º X da Lei Estadual nº 15.973/2006 (PEAAU).

Os CEVAE foram definidos como equipamentos públicos comunitários de política de meio ambiente e segurança alimentar do município, com atuação específica em programas de intervenção socioambiental, a partir das ações nas áreas de educação ambiental, segurança alimentar e saúde, agroecologia, capacitação e geração alternativa de renda (Deliberação Normativa 31/2000 COMAM). A criação desses espaços decorreu em boa parte de recursos do Orçamento Participativo (OP) que envolveu a articulação entre Secretaria Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar e a Secretaria de Meio Ambiente, concretizando-se com o apoio inicial do Programa LIFE/PNUD e se firmando por convênio entre a PBH e a entidade Rede de Intercâmbios de Tecnologias Alternativas (REDE)<sup>63</sup>, até o ano de 2001.

Os cinco centros existentes foram criados em épocas distintas. O primeiro, foi no Conjunto Taquaril que está na região leste da cidade, na Rua São Vicente s/nº, próximo ao abrigo da URBEL, e tendo como áreas de influência os bairros Granja de Freitas, Taquaril e Vera Cruz. No Plano Diretor de 1996, ela foi classificada com ZEIS (um tipo de ação afirmativa territorial) - que é cada vez mais adensada e abriga o Museu de História Natural da UFMG, a mata do Hospital da Baleia, o Parque Marcus Pereira de Mello e muitas praças. Porém, a região deste CEVAE não é a bola da vez da valorização imobiliária, embora seja muito próxima do centro da cidade.

Outro Centro de Vivência Agroecológica está no Morro das Pedras, na região oeste que se apresenta ainda como uma área em expansão urbana verticalizada e abriga outros seis parques municipais. Está localizado na Rua Belford Roxo, nº 215, bairro Nova Granada, próximo ao Conjunto Piteiras. Tem como áreas de influência as Vilas São Jorge, Leonina, Cascalho, Santa Sofia e Pantanal. Já o CEVAE Serra Verde, localizado na Rua Sebastião Gomes Pereira nº 140, tem como áreas de influência do Jardim Europa, Comercários, Nova York e Serra Verde.

Na região nordeste, o CEVAE Capitão Eduardo está localizado na Rua das Macaúbas s/nº, tendo como área de influência para além do bairro, a região conhecida como Beija

---

<sup>63</sup> Trata-se de uma organização não-governamental sem fins lucrativos, fundada em 1986 num contexto de transição política do país, quando surgiram redes de organização da sociedade civil para lutarem pela democratização e pela formalização de canais de participação popular. Inicialmente atuou somente no meio rural, difundindo tecnologias alternativas para serem aplicadas na agricultura familiar em confronto com os pacotes da modernização ecológica. Já a algum tempo vem atuando também no urbano, com ações vinculadas à agroecologia, segurança alimentar, economia popular solidária e agricultura urbana. Fez parte do CODEMA-BH e do processo de criação da Secretaria Municipal de Abastecimento (COUTINHO, 2010, p.61).

Flor. E na região noroeste, o CEVAE Coqueiros está localizado em um espaço privilegiado na Rua Eneida nº 1.598. Ele exerce influência sobre os bairros Pindorama, Coqueiros, Novo Progresso e Glória e é muito potente para sensibilizar pessoas e capacitar comunidades e representantes de instituições públicas e agentes privados.

Em todos os CEVAEs, participam famílias que passam a ter direito de cultivar um canteiro, geralmente de 20 metros, mas, não obrigatoriamente. Após o término do convênio com a REDE, os CEVAEs estiveram sob a responsabilidade da Secretaria de Meio Ambiente, até 2004. Em seguida, passaram a ser administrados pela Diretoria de Planejamento da Fundação de Parques Municipais (FPM), mas, sem manter o caráter de gestão compartilhada e participativa. O Decreto Estadual nº 11.936/2005, que aprova o estatuto da FPM indica como sua competência a promoção da melhoria ambiental da cidade através da realização de atividades, programas e projetos de conservação dos 74 parques municipais e 4 cemitérios municipais. Este pesquisador já realizou diversas visitas aos CEVAEs nos últimos anos. São espaços para fortalecimento comunitário que permitem o uso por agricultores que promovem o encantamento e funcionam como elo de interatividade e de solidariedade dos frequentadores que também são portadores de preciosos saberes tradicionais ligados à sementeira, colheita e usos medicinais das plantas, raízes e frutos.<sup>64</sup>

Na gestão seguinte, sob o comando do prefeito Célio de Castro, destaca-se o Programa Hortas Escolares e Comunitárias e o Programa Pró-Pomar. Este foi estabelecido em 1998, pelo Decreto Estadual nº 9.539, com o objetivo de orientar a população sobre o benefício proveniente do consumo de frutas e proporcionando o resgate da cidadania alimentar da população de baixa renda através da distribuição gratuita de mudas de árvores frutíferas. Iniciativa que é viabilizada mediante incentivo a formação de pomares, preferencialmente, em espaços públicos e comunitários através do plantio de espécies compatíveis com o espaço urbano da cidade. O plantio nessas condições é incentivado como forma de ocupação de pequenas áreas ociosas. Nesse decreto as

---

<sup>64</sup> Tratam-se de autênticos territórios produtivos associados à recuperação de saberes e práticas que vão se perdendo pela urbanização, e precisam ser recuperados na sua máxima potência. Não obstante, os CEVAES perderam centralidade nas políticas públicas e na agenda da Prefeitura. Cabe reconhecer a sua importância como um caminho para (re)inserção de práticas agroecológicas nas políticas urbanas. Além, essas práticas precisam ser, obrigatoriamente, conhecidas pelos moradores das áreas de influência de cada CEVAE. O que se pode aprender com isso para o presente? Esses são espaços públicos e comunitários que não podem retroceder.

dimensões social e ecológica da agricultura urbana se associam (COUTINHO, 2007, p.94-95).

O outro programa, coordenado pela Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento e regido pelo Decreto nº 9.540 também de 1998, tem como objetivo o estímulo à formação de hortas em escolas da rede municipal de ensino, e em espaços comunitários ou domiciliares para famílias de baixa renda, através do cultivo de hortaliças, legumes e plantas medicinais. Como forma de auxiliar na alimentação deste segmento populacional. Bem como, no incremento da renda familiar através do excedente. Para quem, há pouco mais de uma década analisou esse programa sob o viés da capacidade de estímulo ou capacidade de restrição à agricultura urbana (COUTINHO, 2007; 2010), viu-se o favorecimento à interação e organização dos membros da comunidade entre si e a melhoria na alimentação.

O Programa Hortas Escolares e Comunitárias também prevê a orientação nos processos de produção, planejamento, acompanhamento e análise dos processos. Mas não define o tipo de técnica (se agroecológica, orgânica ou biodinâmica, por exemplo) a ser utilizada na produção, não faz referência à participação da comunidade na coordenação do programa proposto, nem mesmo, processos de avaliação e monitoramento das atividades.

É um programa apenas de auxílio à alimentação, não garantindo acesso permanente de alimentos em quantidade e qualidade, ideia reforçada pelo fato de que o decreto não define como prática o uso de técnicas agroecológicas/orgânicas na produção das hortaliças, o que pode ferir os princípios da segurança alimentar e nutricional (COUTINHO, 2007, p.92-93).

Em 2001, Belo Horizonte (que já contava com Plano Diretor e Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, aprovadas em 27/08/1996), foi selecionada para participar do 1º Curso Regional de Pesquisa-Ação e Gestão da AU nas cidades, da América Latina e Caribe, realizado em Quito. A entidade REDE se fez presente e atuou na intensificação de intercâmbios e no estabelecimento de um campo de relações institucionais que ampliou as oportunidades para a inserção das iniciativas do município no cenário internacional (ALMEIDA, 2016, p.86). Da mesma época, remonta a origem da AMAU (Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana da RMBH), quando do Fórum Mineiro de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (FMSANS) em parceria com o

CONSEA-MG, realizou um levantamento sobre as iniciativas de agricultura urbana na RMBH (ALMEIDA; MORAIS; PAIXÃO, 2012, p.23-28).

Na sequência, foi criado um grupo de trabalho para aprofundar a discussão que promoveu, em 2004, uma caravana que caracterizou 23 iniciativas de AU na região. Como resultado desta iniciativa, e pela necessidade de aprofundar o debate político sobre a relação campo-cidade e sobre o papel da agricultura e da agroecologia na construção de um projeto popular de desenvolvimento e na elaboração de políticas públicas, ainda em 2004, foi formada a articulação (AMAU, 2014, p.3). Já tendo participado da construção de políticas públicas nas três esferas federativas, a AMAU é reconhecida como um espaço legítimo de realização de ações e intervenção política, relacionadas à agricultura urbana.

Em 2005, o Centro de Referência sobre Agricultura Urbana e Silvicultura da Fundação RUAF<sup>65</sup> iniciou a implantação do Programa Global Cultivando para o Futuro (CCF), co-financiado por organizações financeiras governamentais dos Países Baixos (DGIS) e do Canadá (DRC) que, no entanto, não articulou metodológica e operacionalmente com o Programa CEVAE (COUTINHO, 2010, p.67). Na América Latina, três cidades, identificadas como cidades piloto, foram selecionadas para receber o Programa CCF: Vila Maria Del Triunfo, no Perú, Bogotá na Colômbia, e BH, para desenvolverem um programa de planejamento voltado à institucionalização das práticas de agricultura urbana (COUTINHO, 2007, p.59-72).

As cidades de Governador Valadares, Contagem, Macaé, São Paulo e Santa Maria, foram selecionadas e identificadas como cidades-sócias, que são aquelas que recebem certo aporte de recursos para acompanhar a experiência da cidade-piloto a fim de promover projetos municipais (COUTINHO, 2010, p.65). Ainda em 2005, o primeiro programa de AU que estava a cargo das secretarias associadas a políticas ambientais e de abastecimento, foi assumido, em outros moldes, pela Secretaria Municipal de

---

<sup>65</sup> A *Resource Center on Urban Agriculture & Food Security Foundation* surgiu da reunião entre 28 organizações internacionais – incluindo agências especializadas como a FAO - realizada em 1994 na cidade de Ottawa, Canadá, preocupadas com a urbanização da pobreza bem como a insegurança alimentar, mudanças climáticas, dependência da importação de alimentos, o aumento dos seus preços e do controle do mercado pelos supermercados e redes de *fast-food*. Registrada nos Países Baixos e operando desde 1999, apoia governo locais, organizações de produtores urbanos, ONGs, organizações comunitárias, centros de pesquisa; presta assistência técnica, incentiva a pesquisa-ação, trabalha politicamente em defesa da atividade. Publica a revista *Urban Agriculture* e outros livros e orientações técnicas e metodológicas. Com estas preocupações se constitui como uma das principais redes globais atuantes na temática da agricultura urbano no mundo.



Políticas Urbanas (SMPU), especificamente pela Gerência de Desenvolvimento Urbano. A opção pela coordenação da SMPU foi justificada pela intenção de aproximar as atividades de AU das políticas de uso do solo e ordenamento territorial que permitisse a incorporação de elementos espaciais em sua análise (COUTINHO, 2010, p.75).

Entre 2006 e 2008, novamente a PBH e a entidade REDE coordenaram, no âmbito do CCF na América Latina, um diagnóstico participativo para sistematizar informações qualitativas e quantitativas da AU na cidade – com vistas a formulação de uma lei municipal específica – com quatro componentes: atores envolvidos; disponibilidade de áreas/solo; legislação relacionada; e situação da AU no município. As análises das informações conduziram à elaboração de diretrizes prioritárias de ação relativas ao fortalecimento dos agricultores urbanos; políticas públicas; capacitação, assessoria e pesquisa; investimento e financiamento e legislação (COUTINHO, 2010, p.68-72; ALMEIDA, 2016, p.88).

Três foram os principais desdobramentos dessa iniciativa para BH: a implantação, em 2008, de um projeto-piloto chamado Jardim Produtivo, na Rua S Dois, do Conjunto Pongelupe, na região do Barreiro com objetivo de demonstrar a viabilidade da produção agroecológica urbana em espaço ocioso de 3.500 m<sup>2</sup> e sua interação paisagística com a cidade. Além do potencial de replicação nos inúmeros vazios urbanos da cidade. Entre os interessados, foram envolvidas famílias que residem nas proximidades, famílias de baixa renda, agricultores experientes e pessoas de outros bairros da regional se que tornariam aprendizes e multiplicadores do conhecimento adquirido (COUTINHO, 2010, p.77-79).<sup>66</sup>

Outro desdobramento do CCF foi a elaboração de um instrumento de planejamento e gestão para a política da AU em BH para 2008-2018: BH Cultivando Agricultura Urbana. Bem como, a constituição de um Fórum Municipal para monitorar a execução do Plano denominado Espaço de AU de BH, formalizado durante o seminário “Agricultura Urbana como instrumento de Gestão da Cidade”, ocorrido em junho de 2008, e que manteve uma rotina de reuniões periódicas até meados de 2011 quando do Seminário “Agricultura Urbana em BH: cultivando a cidade que queremos” (ALMEIDA, 2016, p.89).

---

<sup>66</sup> A regional Barreiro abriga ainda a Horta Comunitária Vila Pinho, Horta Comunitária Jardim Liberdade, Horta Comunitária Tirol Ativo, Horta Comunitária do Bairro Milionários e Adjacências, Horta Comunitária Verde Sol e a Nossa Horta: Plantar é saudável.

Em 2006, quando foi promulgada a Lei nº 15.973 que instituiu a Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana (PEAAU) – que na prática autoriza os 853 Municípios do Estado a elaborarem suas leis de incentivo e promoção da AU enquanto Política Pública Municipal<sup>67</sup> – também se efetivou parceria entre o MDS, REDE e IPES para uma pesquisa nacional visando identificar e caracterizar iniciativas de AU em onze regiões metropolitanas brasileiras e formular diretrizes políticas para sua promoção (Belém, Fortaleza, Salvador e Recife, Rio de Janeiro, BH, São Paulo, Porto Alegre e Curitiba, Brasília e Goiânia).

O MDS passou a integrar o Conselho Consultor Regional do Programa CCF, tendo participado em 2007, de seminário, na Bolívia, e tornando-se signatário da Carta de La Paz onde constam compromissos com a agricultura alimentar e segurança alimentar e nutricional. Com a aprovação do projeto pelo MDS, ficou viabilizada a implantação dos Centros de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana (CAAUP), a partir de 2008, via convênio com o Instituto de Terras do Estado (ITER-MG), que contratou a UFMG para monitoramento e sistematização dos resultados e realização de atividades de formação técnica das famílias envolvidas.

Os CAAUP são espaços de referência voltados para consolidação do sistema público de promoção da AU em regiões metropolitanas, prestando serviços gratuitos de assistência técnica e fomento à implementação de empreendimentos produtivos agroecológicos. Como resultado desse edital, foram implementados 12 CAAUP em 12 regiões metropolitanas brasileiras. Em BH, o público-alvo das ações compreende agricultores e agricultoras urbanas, movimentos sociais e organizações comunitárias, famílias beneficiadas do Programa Bolsa Família e acampados e assentados da reforma agrária:

Dos 24 grupos que fazem parte do projeto do CAAUP de BH, 20 são intraurbanos e 16 se localizam em BH, entre os quais dois se encontram em ocupações urbanas (Ocupação Camilo Torres e Ocupação Dandara) e são promovidas pelos movimentos sociais vinculados ao CAAUP. Quatro experiências se vinculam à reforma agrária: dois assentamentos (Resistência e Ho Chi Min) e dois acampamentos (2 de Julho e João Pedro Teixeira) e se localizam em áreas claramente rurais. Só dez grupos tinham experiência prévia de agricultura urbana e hortas já funcionando (PRODUTO 4; 2011, p.64).

---

<sup>67</sup> As tipologias de solo apontadas para a prática de AU nesta lei são: áreas privadas, verdes urbanas, institucionais, públicas, áreas não edificáveis, de proteção ambiental, áreas de tratamento de resíduos e ambientes aquáticos (art.4º da Lei Estadual 15.973/2016). Contudo, não há clareza quanto aos instrumentos jurídicos que serão definidos para assegurar o acesso ao solo urbano pelos agricultores urbanos.

No mesmo ano foi realizado o 1º Seminário Estadual de Agricultura Urbana, que teve como desdobramento a regulamentação da Lei Estadual 15.973 (PEAAU), pelo Decreto nº 44.729 de 2008. O Estado de Minas Gerais foi o primeiro estado do país a aprovar uma legislação específica para a AU, bem como a formar um Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA) e a estabelecer uma política municipal de abastecimento, como apontado no capítulo 1.

A lei estadual de apoio à agricultura urbana define os objetivos, instrumentos e como deve ser a gestão de apoio à AU. Alguns de seus objetivos são: ampliar as condições de acesso à alimentação, gerar emprego e renda; estimular práticas alimentares saudáveis; aprimorar programas alimentares institucionais; promover trabalhos da economia popular solidária; estimular práticas de cultivo, criação e beneficiamento pautadas nos princípios da agroecologia; estimular a cessão de uso de imóveis particulares para o desenvolvimento de programas de combate à fome e à exclusão social e aproveitar os imóveis públicos não-utilizados ou subutilizados; e realizar diagnósticos urbanos.

Os instrumentos da Política Estadual de Agricultura Urbana são: I) o crédito e o seguro agrícola; II) a educação e a capacitação; III) a pesquisa e assistência técnica; IV) a certificação de origem e a qualidade de produtos (Art. 6º PEEAU). Tais instrumentos devem ser compatibilizados com aqueles do planejamento municipal.

O planejamento e a gestão da política pautam-se na descentralização e na participação direta dos beneficiários nas instâncias de gestão. As ações de apoio devem estar articuladas entre si e com as ações da Política Estadual de Segurança Alimentar, Política Nacional e Estadual de Saúde, Alimentação e Nutrição, Alimentação Escolar e Desenvolvimento Regional e Política Urbana. **Uma das dificuldades institucionais para a implantação de um programa de agricultura urbana é a definição de uma instância com dotação orçamentária específica para a realização das atividades.** Na PEAU, a coordenação ficou a cargo da Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), junto ao Grupo de Trabalho da Agricultura Urbana (GTAU) criado por decreto para estabelecer a ordem prioritária dos projetos e promover a articulação setorial com outros programas sob responsabilidade de outras secretarias (COUTINHO, 2010, p.60).

No estado, os agentes da agricultura somaram pelo menos 483 produtores certificados como orgânicos e 133 vinculados a organizações de controle social. Ainda, segundo dados da EMATER-MG, conforme divulgados pela imprensa, nos 34 municípios da RMBH, atuavam pelo menos 3.148 agricultores familiares e 501 não familiares. Juntos, eles produziram 136.289,13 toneladas de olerícolas em 2016. Desse total, 83,15% vem

exclusivamente da agricultura familiar. Esse dado inclui a agricultura praticada no meio rural, urbana e periurbana. Para os efeitos da PEAAU, entende-se a AU como o conjunto de atividades de cultivo de hortaliças, plantas medicinais, espécies frutíferas e flores, bem como a criação de animais de pequeno porte, piscicultura e produção artesanal de alimentos e bebidas para consumo humano (parágrafo único do art.1º Lei Estadual nº 15.973/06). Uma questão que geralmente gera polêmica tem a ver com a criação de pequenos animais na cidade, como galinhas, codornas e bovinos. Algumas tensões viram conflitos que reivindicam o direito ao sossego que seria afetado pela vocalização desses animais. No limite, são espécies de interferências também legais em torno de atividades agrícolas no espaço urbano que por vezes, colocam populações já marginalizadas numa condição de ilegalidade quando criam animais.

Em 2007, na 4ª Conferência Estadual de SAN, que foi realizada em BH, a agricultura urbana foi destacada como uma ação promotora de desenvolvimento local e de melhoria na qualidade de vida das populações vulneráveis, com destaque para aqueles que vivem na RMBH (ITER, 2008). Um novo edital foi lançado em 2009, sendo aprovados outros doze projetos. Nesse período, observa-se a aproximação entre MDS e o IPES com o objetivo de se avançar no desenho de implementação da política de AU. Esses diálogos levaram à proposição de uma estrutura de espaços de debate e construção coletiva da política, que abrangia uma Rede Nacional e um Coletivo Nacional de AU, um Comitê Gestor dos CAAUPs e Coletivos Metropolitanos de AU, que funcionaram parcialmente nos anos seguintes (ALMEIDA, 2016, p.92-98), e os CAAUPs, que duraram até 2011:

Se por um lado, a proposta dos CAAUPs representa um avanço significativo por estimular o desenvolvimento de redes territorializadas para a implementação das ações da PEAAU, por outro, encontra enorme bloqueio operacional por conta das descontinuidades das ações geradas pela lógica de convênios que não preveem orçamentos permanentes (ALMEIDA; MORAIS; PAIXÃO; 2012, p.28).

Em 2010, quando também ocorreu o 6º Congresso de Direito Urbanístico, em Brasília, para discutir seus limites e relações com outras áreas do conhecimento, o MDS em parceria com a FAO, contratou nova consultoria para sistematizar e analisar as ações promovidas com vistas à implementação da Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana. Entre 2004 e 2010, várias ações de apoio à AU foram implementadas no sentido da construção de uma política nacional articulada ao marco legal e institucional da SAN no Brasil. Durante esse período, o MDS promoveu eventos com a participação

da sociedade civil, criou uma estrutura administrativa interna denominada Coordenação Geral de Apoio à Agricultura Urbana (CGAAU), firmou convênios com estados, municípios e universidades para implementar ações de fomento, assistência técnica, formação e monitoramento de AU, progressivamente direcionados para as regiões metropolitanas (ALMEIDA, 2016, p.99).

As conquistas e desafios da implementação da política, analisados no relatório das experiências do MDS, foram organizados de acordo com oito questões principais: 1) sensibilização; 2) formação de gestores e disseminação do conhecimento e da informação; 3) organização social e consciência cidadã; 4) assistência técnica, provisão de insumos e fortalecimento de capacidades; 5) condições organizativas e estruturais para integrar cadeias produtivas; 6) vínculos com outras políticas e ações (em escala federal, estadual e local); 7) institucionalização da AU na política de SAN e formulação de novos marcos legais e normativos; 8) financiamento da política nacional de agricultura urbana e periurbana. O relatório indicou pontos críticos e debates conceituais que deveriam ser aprofundados no sentido de dar continuidade ao processo de construção das políticas setoriais e específicas, como a articulação entre o urbano, o periurbano e o rural como espaços de planejamento territorial para o desenvolvimento. Assim como, a articulação das ações de promoção da AU com outras ações voltadas para a agricultura familiar, para os assentamentos rurais e para a comercialização em feiras nos territórios metropolitanos (ALMEIDA, 2016, p.99).

Em 2011, foi realizada a 4ª Conferência Nacional de SAN, em Salvador, com proposições mais bem detalhadas e com a implantação de uma Política Nacional de AU como meta prioritária do 1º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015, sendo o MDS definido como órgão gestor responsável pela sua implementação e destinado recursos orçamentários à sua consecução no Plano Plurianual (CAISAN, 2011, p.56,57). Além das Conferências Nacionais, no contexto institucional relacionado à SAN, a temática da AU foi gradativamente incorporada na agenda de debates do CONSEA. Trata-se de um espaço de articulação entre governo e sociedade civil na formulação e monitoramento das políticas voltadas para a garantia do DDHHA que foi citado no capítulo 1.

Ainda em 2011, Belo Horizonte publicou a Lei Municipal nº 10.255, que instituiu a Política de Apoio à Agricultura Urbana. No texto da lei consta que as ações de apoio à

AU dar-se-ão de forma integrada entre si, e com as ações de segurança alimentar e nutricional sustentável, de habitação, de assistência social, de saúde, de educação, de geração de emprego e renda, de formação profissional e de proteção ambiental, organizadas em redes, de forma a promover o diálogo entre os diversos setores governamentais e da sociedade civil (art.8º da Lei 10.255/11). Os dispositivos desta política que consideravam a agricultura urbana como indutora da função social da propriedade justamente por prever o aproveitamento dos imóveis públicos não utilizados ou subutilizados, foram vetados, conforme razões do veto transcritas:

Ainda, no que diz respeito ao art. 4º da Proposição de Lei, cumpre registrar que o ordenamento territorial do Município previsto no Plano Diretor com a finalidade de propiciar pleno desenvolvimento das funções da cidade é que estabelece os parâmetros de definição do cumprimento da função social da propriedade (Razões do Veto Parcial a Proposição de Lei nº 164/11, originária do Projeto de Lei nº 274/09).

Comparativamente, as leis estadual e municipal de apoio à AU se assemelham por compreenderem o conceito multidimensional da AU que inclui a produção, transformação e a prestação de serviços que geram produtos agrícolas e pecuários voltados para o autoconsumo, trocas, doações e comercialização, reaproveitando-se, de forma eficiente e sustentável, os recursos e insumos locais como solo, água, resíduos, mão de obra e saberes. A diferença básica é que a norma estadual concebe a temática como parte da política agrícola, enquanto a norma municipal, no âmbito da política de abastecimento alimentar. Por sua vez, o PD-BH apenas cita o apoio à AU entre os objetivos da política urbana municipal. Cabendo aos cidadãos interessados na temática darem densidade e cobrarem exigibilidade ao conjunto de normas que se referem a essas práticas que indiscutivelmente atua para a preservação e conservação do meio ambiente.

Em 2012, foi constituído o Grupo de Trabalho de SAN e Desenvolvimento Urbano, vinculado a uma das comissões permanentes do CONSEA (CP3 Comissão Permanente de Produção, Abastecimento e Alimentação Adequada e Saudável). Tal como ocorrido nas atividades realizadas no ano anterior, entre os vários temas estratégicos propostos para a atuação do GT a temática da AU foi se consolidando como eixo aglutinador da sua atuação, sendo identificada a necessidade de dar visibilidade às experiências praticadas pela sociedade civil e pelo Estado em nível federal, estadual e municipal. E também ampliar a compreensão da relação das mesmas com a promoção da segurança

alimentar e do direito à cidade (ALMEIDA, 2016, p.100). É importante destacar que no curso desses debates, a AU foi enfocada como uma temática importante para a efetivação da SAN para a população urbana, o que também proporcionou trazer para este campo reflexões mais amplas sobre a cidade e a articulação com outras políticas urbanas.

Ainda no mesmo ano, o MDS iniciou um processo de discussão para a elaboração de uma portaria federal, respaldada na legislação existente, visando criar um marco regulatório das ações do Governo voltadas para a AU. Uma versão preliminar da portaria foi apresentada pelo Ministério durante o 3º Seminário Latino-americano e Caribenho de Agricultura Urbana e Periurbana, organizado com o apoio da Rede Latino-Americana e Caribenha de Agricultura Urbana (Red Aguila) e da EMBRAPA, realizado em Brasília em 2012.

Este seminário teve como objetivos promover o intercâmbio entre outras iniciativas latino-americanas para avançar na definição conceitual da AU, na institucionalização das ações desenvolvidas no Governo Federal e no reconhecimento do trabalho dos agricultores urbanos e das instituições da sociedade civil e órgãos públicos. Nota-se que essas questões já haviam sido pontuadas no relatório da consultoria contratada pelo MDS em 2010. Os principais pontos de debate, as proposições e o compromisso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de dar continuidade à construção da política com participação da sociedade foram registrados em um documento denominado “Carta de Brasília”. Paralelamente, foi editado o Decreto Federal nº 7.794 de 2012, que estabeleceu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO).

O seu texto dispõe sobre políticas públicas voltadas para a agricultura de bases agroecológicas. Dele decorreu o Plano Nacional (PLANAPO 2013-2015) que ampliou a abordagem legal de sistema orgânico de produção ao incorporar categorias como *produtos da sociobiodiversidade; produção de base agroecológica e transição agroecológica*.

Já a identificação e qualificação do agricultor familiar beneficiário das políticas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, extinto em maio/16) e das Unidades Familiares de Produção Rural e suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas, é feita pelo instrumento Declaração de Aptidão (DAP) ao Programa Nacional

de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), emitido por órgão ou entidade credenciado e autorizado pelo Ministério, e orientada pela Lei nº 11.326/2006 (LOSAN).

A DAP foi criada para acesso ao crédito do PRONAF, mas tem sido utilizada para acesso a outras políticas públicas do governo federal. A questão mais discutida na relação entre a agricultura urbana e as políticas de agricultura familiar têm sido as limitações encontradas no enquadramento dos sujeitos que exercem atividades agrícolas em contextos urbanos como beneficiários do PRONAF, segundo os critérios da legislação em vigor que definem a condição de agricultor familiar e empreendedor familiar rural. A interpretação do critério de praticar atividade no meio rural adota a determinação prevista na legislação brasileira, que define a zona rural em oposição ou a partir do que é definido por zona urbana ou zona de expansão urbana e estabelece o perímetro urbano como uma fronteira entre elas.

É que neste aspecto complementar ao discutido no capítulo 1, convém mencionar o Código Tributário Nacional (CTN). Que no artigo 32, ao tratar da competência municipal para instituir o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), define como fato gerador do tributo a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município. Para os efeitos do imposto, entende-se como zona urbana aquela definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos, indicados em, pelo menos dois critérios, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

Meio-fio ou calçamento com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgoto sanitário; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; e escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 quilômetros do imóvel considerado (art.32 Lei nº 5.172/1966).

Depreende-se que o CTN adota o critério geográfico para definição de zona urbana. Por exclusão, nesta perspectiva, estaria a zona rural. Por via de uma interpretação legal que ignora a natureza das práticas agrícolas das cidades, os agricultores que exercem suas atividades dentro das zonas urbanas e de expansão urbana ficam excluídos como beneficiários das políticas existentes e impossibilitados de vender seus produtos para o mercado institucional (ALMEIDA, 2016, p.145).

No início de 2013, uma decisão interna do MDS levou à suspensão de novos investimentos para a AU e à interrupção do processo de diálogo com a sociedade e de



construção de uma política nacional. Essa decisão provocou reações de indignação de organizações da sociedade civil, que encontraram um primeiro canal de expressão coletiva durante a realização do 7º Encontro do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), em junho de 2013, em Porto Alegre. Nesse encontro, que contava com uma representação institucional do MDS, foram cobrados publicamente esclarecimentos e a revisão da decisão do Ministério em suspender o processo de construção da política. Porém, a posição foi irredutível.

A partir de então, o Grupo de Trabalho de Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento Urbano do CONSEA-Nacional passou a atuar como mediador da interlocução entre organizações sociais e setores do Governo Federal (especialmente aqueles que buscam conectar as políticas de desenvolvimento urbano às políticas de SAN) no sentido de avançar na institucionalização da política nacional (ALMEIDA, 2016, p.101).

No caso do MDS, a agricultura urbana é pensada como uma prática que favorece o acesso a alimentos, criando condições para a implementação de políticas de segurança alimentar e nutricional. Pode ser pensada, também, como uma prática de produção de alimentos voltada para a comercialização em apoio às políticas de geração de trabalho e renda. Essas contribuições podem ser dadas às hortas, pois criam condições para uma mudança na vida das pessoas, especificamente daquelas que vivem em áreas de baixa renda. Entretanto é fundamental se enfatizar que não é somente devido a essas justificativas que a agricultura urbana deve receber incentivos e investimentos. Horta serve para comer, mas também serve para ser vista, cheirada, ouvida e tocada (COUTINHO, 2010, p. 82).

Encarar esses e outros desafios também gerou um acúmulo de críticas por parte das organizações da sociedade civil que se mobilizam para que essa e outras situações sejam consideradas nas políticas públicas. Tal como registrado no Documento Final da Etapa Estadual (MG) da 1ª Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, em 2011 (ALMEIDA, 2016, p.145). Essa demanda pela incorporação da AU também foi registrada nos debates para a construção da PNAPO, de 2012. No texto final do PLANAPO 2013-2015, a AU é mencionada no objetivo 1 do Eixo 1 – Produção:

Ampliar e fortalecer a produção, manipulação e processamento de produtos orgânicos e de base agroecológica, tendo como público prioritário agricultores/as familiares, assentados/as da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais e suas organizações econômicas, micros e pequenos empreendimentos rurais, cooperativas e associações, considerando também os da agricultura urbana e periurbana (p.51-52).

E também é considerada nas estratégias:

Estabelecer marco conceitual e normativo sobre produção de base agroecológica e transição agroecológica, que sirva de base para a aplicação das políticas públicas dirigidas ao público prioritário do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), fortalecendo a produção de mulheres e jovens e o reconhecimento da agricultura urbana e periurbana [...] e [...] adequar mecanismos de apoio e fortalecer as organizações econômicas da agricultura familiar, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, os micros e pequenos empreendimentos rurais da agricultura urbana e periurbana (p.51-52).

Em março de 2014, uma portaria publicada pelo extinto MDA que estabelece as condições e procedimentos gerais para a emissão de DAP, ampliou a interpretação da LOSAN para destacar que na sua emissão deve ser observado se a atividade desenvolvida é rural, não importando se a localização se dá em ambiente geográfico estritamente rural ou urbano. Nessa perspectiva, o agricultor que desenvolve suas atividades em “imóvel rural”, todavia, localizado no “meio urbano”, pode ser enquadrado como agricultor familiar ou empreendedor familiar rural, desde que contemplados os demais requisitos previstos na legislação federal. Uma versão mais atualizada do estudo realizado por Klemens Laschefski para a FUNASA no âmbito da Política Nacional de Saneamento Rural, o autor considera necessário sair da delimitação territorial do rural para um método de localização de grupos alvos com modos de vida pelo menos, parcialmente rurais, incluindo-se aí os perímetros urbanos.

Em que pese essas tramas conceituais e alguns avanços e retrocessos das políticas públicas voltadas para as agriculturas, é o modelo agroquímico exportador de commodities que se beneficia da maior parcela do crédito e apoio pelo Estado (ALMEIDA, 2016, p.246). Além disso, a predominância dessa mesma lógica no PRONAF (incentivando a aquisição de máquinas e insumos) tem induzido a especialização produtiva e a inserção subordinada da produção familiar às cadeias agroindustriais (PETERSEN, 2009).

Por isso, é preciso que as práticas agrícolas no solo urbano sejam consideradas também como processo/movimento espacial que compreende relações sociais locais e institucionais do ponto de vista urbanístico que promova saúde. O cenário é de alguma presença da AU nas políticas sociais, porém, são ausentes nas políticas urbanísticas e com rara presença nas ambientais, por exemplo. Caberiam avanços no tocante à

segurança jurídica, questões afeitas às possíveis contaminações e uso do solo e da terra.

Do ponto de vista institucional, BH conta com uma Subsecretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional que é sensível e atuante na temática e estrutura de seus programas e projetos a partir do fomento à agricultura urbana, ao abastecimento e regulação do mercado, à comercialização subsidiada de alimentos, do Programa de Assistência Alimentar, Educação para o Consumo, Capacitação e Qualificação Profissional e Gestão de Políticas Públicas em Segurança Alimentar e Nutricional. Tudo isso tem contribuído bastante para visibilizar a temática, quanto para consolidar essa prática social no âmbito de Programas, Planos, Projetos e Políticas Públicas locais. Pela primeira vez tem em seus quadros alguém que veio do campo agroecológico popular e é integrante da AMAU/RMBH.

Essas práticas agrícolas configuram uma realidade complexa que pode ser compreendida a partir de múltiplas dimensões, pode ser analisada de várias formas, em especial, articulada ao referencial teórico e conceitual da produção do espaço, do poder e da justiça ambiental e associado ao Direito e a regulação urbanística (CORREA, 2008; GAIO, 2015a; SILVA, 2018) e não apenas como atividade privada e individual.

Ao se referir ao uso de espaços públicos para produção de alimentos em São Paulo, o geógrafo Gustavo Nagib entende a Agricultura Urbana como um ativismo que adere a um conjunto de lutas emancipatórias e desafia a ordem vigente, sendo capaz de reestruturar o espaço urbano:

As hortas comunitárias apresentam-se, conseqüentemente, como espaços questionadores da ordem urbana contemporânea. Elas não conseguem – nem tem a intenção de – promover a autossuficiência alimentar de seus voluntários. Entretanto, elas conferiram uma nova dinâmica ao espaço compartilhado por aquele corpo social, sendo um de seus objetivos ampliar a cooperação e a integração sociais por intermédio da produção de alimentos na cidade (NAGIB, 2018, p.201).

Outro universo de pessoas e grupos que se organizam para a produção alimentar no espaço urbano (e que não estão contabilizados oficialmente), vem sendo identificado, mapeado e estudado há algum tempo, sobretudo, a partir da mobilização popular e da extensão universitária, a exemplo das pesquisas desenvolvidas pelo Grupo AUÊ!, atualmente como Núcleo de Estudos em Agroecologia e Produção Orgânica (NEA),

sediado no Instituto de Geociências da UFMG e do qual este pesquisador participou da escrita dos primeiros rascunhos que levaram à sua criação, via edital universal do CNPQ. Este grupo tem realizado interessantes atividades coletivas junto da AMAU, da Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG), da empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-MG), além, da REDE e do grupo Colmeia da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da UFMG, entre outros.

Tudo isso conduz a uma argumentação a favor da conformação do campo da agroecologia urbana para favorecer novas configurações territoriais na RMBH (ALMEIDA; MELGAÇO, 2015) que incluam a produção, transformação e a prestação de serviços que geram produtos agrícolas e pecuários voltados para o autoconsumo, trocas, doações e comercialização. Reaproveitando-se de forma eficiente e sustentável, os recursos e insumos locais como solo, água, resíduos, mão de obra e também dos saberes (SANTANDREU; LOVO, 2008). Pensar o ordenamento urbano a partir da agricultura – sem abandonar a dimensão do DHAA – exige considerar não só as dimensões da paisagem e da função social da propriedade, mas também as possibilidades de ampliação do seu regulamento e dos efeitos para atenuar a especulação imobiliária tão maléfica para a cidade. E se fosse permitido o plantio em áreas de fronteira com o perímetro urbano, ou ainda, a criação de um mercado de reserva de terrenos destinados a agricultura temporária para valorização futura? Elucubrando uma situação extrema, imagina-se hortas, quintais produtivos, roças, canteiros em lajes e terraços de edificações, hortas comunitárias permanentes ou temporárias em canteiros centrais ou vazios urbanos e esses compusessem a lógica funcional do planejamento/planejador urbano da cidade de Belo Horizonte?

Neste caso, cumpriria investigar se os critérios e categorias urbanísticas existentes dariam conta de propiciar um tratamento equitativo e intergeracional dos espaços urbanos produtivos. Avaliar se o que existe do ponto de vista normativo atua para, na prática, abrir caminhos ou criar obstáculos para o cultivo de alimentos em terra urbanizada.

Em razão de existirem iniciativas reais de AU e Agroecologia em BH, e por já estarem apresentadas as bases teóricas e metodológicas desta pesquisa, bem como a conjuntura política e normativa em torno da temática, o tópico a seguir trata de citar algumas dessas iniciativas reais – com base em dados secundários e levantamentos

bibliográficos – visando, no limite, estabelecer uma análise crítica e um diálogo com os instrumentos urbanísticos e princípios vinculantes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Também inscritos no Estatuto da Cidade, de 2001, e repisados pelo novo Plano Diretor de Belo Horizonte, de 2019.

### **2.2.1. INICIATIVAS DE AGRICULTURAS DA SOCIEDADE CIVIL SENSÍVEIS À BOA NUTRIÇÃO EM BELO HORIZONTE**

As práticas agrícolas urbanas (agroecológicas ou não) crescem no país, mas são poucos os dados sistematizados (COUTINHO, 2010, p.79), confiáveis e de boa qualidade (ALMEIDA, 2016, p.62) para Belo Horizonte<sup>68</sup>. Além disso, pequena parcela da população tem o hábito de consumir esses alimentos. É como explica Cristiana Guimarães Alves, geógrafa, educadora popular e integrante da Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte (AMAU), articulação concebida em 2004 como um espaço espontâneo e permanente de encontro, diálogo e auto-organização dos grupos envolvidos com o plantio na RMBH:

O que falta é acesso à informação de que há produtores agroecológicos que comercializam a preço acessível. Para mudar essa história precisamos falar para o público onde é possível comprar tais produtos, incentivar o cultivo em pequenos espaços e insistir na capacitação dos produtores. Contabilizamos quase 14 anos de AMAU, acompanhando em média 25 núcleos de agricultura em BH e na região metropolitana (JORNAL, 2018).

Na capital e demais municípios metropolitanos, são diversas agriculturas e inúmeros os exemplos de uso agrícola do solo, que vão desde grandes propriedades baseadas na monocultura com larga utilização de defensivos agrícolas à produção agroecológica em ocupações rurais e urbanas, passando pela agricultura familiar em minifúndios e pela produção de hortaliças e plantas medicinais em lajes, telhados, quintais e apartamentos (ALMEIDA; EUCLYDES, 2019, p.98). Tanto nas zonas urbanas como rurais da RMBH, há mais destaque, na paisagem, a presença de hortas comerciais, sítios, chácaras, empresas, fazendas, viveiros, currais e granjas de criação animal (ALMEIDA, 2016, p.48). Podem ainda incluir práticas domiciliares e comunitárias, produção semicomercial, beira de estradas, cooperativas, produtores de culturas especiais para restaurantes caros e com contratos de fornecimento para supermercados, alguns empreendimentos

---

<sup>68</sup> Em 11/11/2020, o grupo AUÊ!/UFMG divulgou um compêndio de informações atualizadas sobre as agriculturas dos municípios da RMBH. Disponível em: <<https://aueufmg.wordpress.com/2020/11/11/agroecologia-e-agricultura-urbana-nas-eleicoes-da-rmbh/>>. Acesso em: 12 nov.2020.

de maior escala são até voltados para o mercado externo. Entre os produtos estão hortaliças, frutas, legumes, plantas medicinais, cogumelos, plantas ornamentais, extrativismo, mel, aves, ovos, peixes, porcos e cabras (COUTINHO, 2007, p.23; ALMEIDA, 2016, p.68). As agriculturas na RMBH têm também reconhecida importância para o resgate e cultivo de sementes de hortaliças e legumes<sup>69</sup>.

Em 2013, foi realizado um levantamento noticiado pela imprensa que mostrava que a RMBH tinha 2.056 hortas urbanas naquele ano, sendo que apenas quatro das cidades da RMBH não possuíam agricultores com Declaração de Aptidão (DAP) ao Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (DOTTA, 2018).

Em se tratando de Belo Horizonte, mesmo que toda a sua área seja considerada urbana pelo zoneamento do PD-BH de 1996, no município existem diversas práticas agrícolas nos quintais e hortas comunitárias, nas vilas e favelas, nas ocupações urbanas, nos terreiros e em alguns programas e projetos como os CEVAEs e os CAAUPs. No entanto, como já apontado, suas ações são pouco conhecidas pela população em geral, além, de ainda não dialogarem, intersetorialmente, com a política urbanística e de não serem consideradas como políticas prioritárias. Apesar disso, em cada uma das regiões onde se encontram os CEVAES, também existem dezenas de Hortas Comunitárias e outras iniciativas espontâneas de ocupação do espaço público e também de uso coletivo de espaços privados que fazem de BH um ótimo exemplo para se discutir como a AU pode transformar a cidade. Algumas iniciativas bem conhecidas em BH, são:

Horta Bem Viver da Associação Vila Presidente Vargas/VIVA; Horta Saúde e Vida (GDECOM); Horta Medicinal do Recanto Nossa Senhora da Boa Viagem; Horta Comunitária do Táos Nazaré; Horta Bairro Boa Vista e Ana Lúcia; Horta medicinal da Sociedade Espírita Everilda Batista; Horta da Associação Comunitária do Bairro Fernão Dias; Grupo Comunitário de produção de mudas do Tirol, Horta do bairro Novo Aarão Reis; Horta da Fundação Zoobotânica; Horta do Projeto Querubins, na Vila Acaba Mundo; Horta Esperança na Barragem Santa Lúcia (CONTINHO, 2007, p.68; COUTINHO, 2010, p.71; REDE/CCF), incluindo ainda a Horta da moradia da UFMG e a iniciativa conhecida como Fábrica de Hortas, e a Feira Agroecológica da UFMG.

---

<sup>69</sup> Entre 2012 e 2013, foi conquistado aporte financeiro junto a Cáritas Brasileira, no âmbito do Fundo Nacional de Solidariedade, para execução do Projeto Sementes da AMAU. Além da aquisição de insumos, equipamentos, assessoria técnica agroecológica, realização de uma Feira da Agrobiodiversidade, oficinas, da viabilização de estratégias de comercialização das sementes de alface, mostarda, cenoura, coentro, linhaça, sala e tomate, parte da produção foi doada para favorecer a formação de uma rede regional de trocas de sementes.

Mais recentemente, a BH tornou-se um centro articulador que também favorece a divulgação e a multiplicação das experiências e dos produtos da agricultura urbana. São grupos sociais que até retomam pontos da proposta de Reforma Urbana – quando se discutia sobre saneamento, meio ambiente, energia, agricultura, segurança pública, alimentar e saúde em plena ditadura (MARICATO, 2012, p.15; COUTINHO, 2007, p.52) – mas, não ficam parados, esperando avanços institucionais dos programas públicos, nem investimentos e ampliada participação institucional. Eles tecem redes e territorializam lugares produtivos. São muitas vezes identificados como coletivos, isto é, enquanto formas de mobilização da sociedade civil regidas pelos princípios da horizontalidade, não institucionalidade, temporalidade e auto-organização (ORNELAS, 2019, p.12).

Não existe um levantamento atualizado de iniciativas de agricultura urbana em Belo Horizonte (COUTINHO, 2010, p.79; ALMEIDA, 2016, p.62). O que se tem são ações pontuais de identificação, pesquisas e estudos de caso, de plataformas online de mapeamentos colaborativos que foram experimentadas pelas organizações como AMAU, pela REDE e pelo grupo Auê!/IGC/UFMG. Contudo, esse conjunto tem servido mais como registros congelados no tempo, algo que indica indistintamente iniciativas que já não existem mais. Mesmo por isso, não perdem seu valor e utilidade.

Uma delas, é o da Horta Frutos da União, que foi criada em 2011 em terreno da Igreja Santa Rita de Cássia, no bairro Ribeiro de Abreu, e não existe mais. Outro exemplo, no mesmo bairro, é da Nossa Horta, que ficava nas dependências da Escola Estadual Bolívar Tinoco Mineiro e teve sua suspensão solicitada pela Secretaria de Estado de Educação. À época, a diretora da escola se disse a favor da horta, mas, pontuou que por ser responsável por mais de 1.500 alunos, não podia permitir que pessoas estranhas circulassem dentro da escola para comercializar os produtos. Entre hortas escolares, institucionais e comunitárias, na cidade de Belo Horizonte há, pelo menos, 130 hortas que conformam 37 sistemas comunitários de produção (SUSAN-PBH).

A fim de compreender as iniciativas de comercialização de alimentos orgânicos na capital mineira, em junho de 2013, um grupo de alunos das Ciências Socioambientais, realizou pesquisa intitulada *Sustentabilidades e dinâmicas urbanas associadas a*

*iniciativas de comercialização de alimentos orgânicos em BH*<sup>70</sup>. Verificou-se a existência de dois programas de feiras orgânicas no município: um organizado pelo poder público municipal, e outro por uma rede que articula movimentos sociais, agricultores e agricultoras em torno da economia popular solidária, da agroecologia, permacultura e outras tantas bandeiras.

Os levantamentos bibliográficos e consultas a documentos diversos vão de encontro a outros estudos que revelam duas vias de ponderação (COUTINHO, 2010, p.82) das práticas de cultivo em BH: aquelas que ocorrem nos lugares, fazendo uso de recursos locais próprios, e outra pensada pelas políticas públicas governamentais (CEVAE, Programa CCF, por exemplo). Neste segundo caso, é importante lembrar que isso se dá via Plano de Governo que, de 4 em 4 anos lê o documento aprovado por lei para então fazer o seu orçamento, sendo antes submetido para discussão, aprovação e, desse modo, ser executado, com todas as limitações conhecidas quanto da eficácia social das políticas públicas no Brasil. Não é um processo simples. Até porque isso funciona num quadro muito enxuto de verba e pessoal distribuído pelas 9 regionais da cidade (FIGURA 2).

A cidade de BH ainda abriga em suas ruas e passeios, mais de 465 mil árvores, segundo o Inventário da Arborização da PBH, que começou em outubro de 2011. Desse total, estima-se que 25% são frutíferas próprias para o consumo humano. Lembrando que nesta conta não entram as existentes nos 74 parques do município, nem dos quintais, onde os pomares e hortas são mais frequentes. As espécies mais comuns em ordem de quantidade, são goiabeira, mangueira, limoeiro, pitangueira, romãzeira, amoreira, acerola, ameixeira, abacateiro e coqueiro (POMAR, 2015, p.17).

Cabe lembrar que o Município instituiu em 2011, por meio da Lei nº 10.255, a Política Municipal de Apoio à Agricultura Urbana (PMAAUU). Entre os instrumentos trazidos pelo artigo 6º, tem-se o crédito, o fomento, a compensação ambiental e o seguro agrícola; a educação e a capacitação; a pesquisa e a assistência técnica; bem como um sistema de controle de qualidade da produção e do beneficiamento. Mas é desde a década de 1990, que BH traça iniciativas no campo alimentar e nutricional, o que fez da cidade sede de muitos projetos nacional e internacional de AU, como já mencionado.

---

<sup>70</sup> Estudo apresentado como trabalho final da disciplina “Urbanização e Dinâmicas Urbanas”, no 5º período da Graduação em Ciências Socioambientais da UFMG, em 2013.



Atualmente, a pasta de SAN e da AU na PBH tem em seus quadros pessoas que vieram do terceiro setor e que sempre trabalharam com pouco recurso fazendo projetos importantíssimos de amplo alcance, quando no âmbito civil. Mas não basta que essas pessoas (que são capazes de fazer muito com pouco recurso) estejam agora nesses locais estratégicos da engrenagem institucional. A mudança de todo governo traz a insegurança da continuidade de servidores e políticas públicas importantes para essas duas agendas.

A prefeitura de BH informa, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania, que oferece apoio a iniciativas de agricultura urbana. Os procedimentos necessários são: ter algum tipo de articulação na comunidade (pode ser um grupo que não precisa ser formalizado, mas organizado), sendo que o coletivo deve fazer a identificação de uma área pública e com potencial para ser cultivada. Os integrantes devem procurar a regional responsável, que fará uma primeira avaliação (territorial) da área e do nível de articulação da comunidade. Se reconhecida a proposta pela regional, será feito o encaminhamento de um protocolo interno para a Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional e para a Gerência de Fomento a Agricultura Familiar e Urbana. Após o encaminhamento, é feita a avaliação de viabilidade técnica da proposta e se há articulação para a produção, com início de um processo de formação.

De certa forma, esses procedimentos estão em conformidade àqueles estabelecidos no artigo 9º da PMAAU, e até funcionam, mas é preciso pontuar que muitas iniciativas de AU na cidade são feitas por particulares e grupos que até percorrem os caminhos institucionais para iniciar ou tentar consolidar suas iniciativas de plantio, comercialização e consumo, mas sempre esbarram na estrutura rígida que requer prazos, protocolo de documentos para análise, publicação de editais, previsão orçamentária e vontade política, para citar algumas variáveis, sem esgotá-las.

É dizer que a iniciativa pública não apoia quem não se enquadre nas diretrizes dela. E entrar nela é ingressar no embate político que no limite, tem preponderado sobre a boa técnica e os interesse da coletividade. É um rito que desgasta, embora seja preciso preenchê-lo e percorrê-lo. Mesmo que a relação negocial e comercial entre privados, nesta arena, se mostre mais célere e efetiva. Porém, com seus alcances e limites próprios e que trazem outros desafios.

Para a produção, a PBH oferece apoio para a implementação da horta, cercamento da área e oferta de insumos (mudas, adubos e ferramentas), informam os técnicos. As ações são dentro dos princípios da agroecologia, excluindo qualquer uso de produtos químicos e agrotóxicos, visando à produção de alimentos saudáveis e sustentáveis, agindo também para a recuperação do meio ambiente. A gestão da PMAAU ainda deverá dar conta de estabelecer parcerias com entidades públicas e privadas, a fim de potencializar as suas ações, estimular a utilização de espaços e equipamentos públicos destinados à comercialização dos produtos da agricultura urbana, tais como feiras livres, exposições, mercados distritais e o Programa Abastecer; promover formas e instrumentos de agregação de valor aos produtos bem como promover a defesa sanitária animal e vegetal (art.9º PMAAU).

As iniciativas de AU citadas a seguir, estão organizadas, para fins didáticos, em dois grupos. O primeiro deles é que mais interessa, compreende as iniciativas que plantam e produzem em Belo Horizonte. Seja em áreas públicas, privadas ou nas ocupações urbanas da cidade. O outro conjunto, reúne iniciativas que não produzem no solo urbano da capital, mas comercializam seus produtos aqui. Isso é importante pois BH tem pouquíssimos espaços agricultáveis de médio e grande porte, ao contrário do que ocorre na sua região metropolitana que contém muitos municípios com áreas rurais e propriedades produtivas que aplicam as bases agroecológicas, integralmente ou estão em fase de transição do cultivo convencional para o agroecológico. Também são identificados grupos organizados que atuam com AU na capital e também espaços de feiras e comercialização desses produtos. Em todos os casos, não se tem pretensão quantitativa de esgotar a identificação das experiências. O que se encontra a seguir são chamadas rápidas para iniciativas que contenham elementos de interesse para esta pesquisa.

Segundo informações que circulam entre os movimentos urbanos, Belo Horizonte tem mais de 100 mil pessoas morando em ocupações. Boa parte delas com acesso precário a água (apenas as Ocupações Dandara, Eliana Silva, Carolina Maria de Jesus, Camilo Torres e Irmã Doroti têm acesso um pouco mais regular a esse bem vital). As Ocupações Vitória, junto com as Ocupações Rose Leão e Esperança, conformam as Ocupações da Izidora na região norte da capital (divisa com o município de Santa Luzia) e que está entre os sete conflitos de terra mais graves do mundo. O caso foi escolhido para compor o tribunal internacional de despejos (GALERA; FONSECA, 2019).

A Ocupação Vitória surgiu entre maio e junho de 2013, e atualmente residem no local cerca de 30 mil pessoas. Os moradores começaram com as práticas agroecológicas a partir de uma ordem de despejo que gerou ainda mais movimentações nas articulações envolvidas no apoio a luta. Nessa ocupação, cita-se a Horta Comunitária Esperança e a Horta Familiar do Vitória. Desde 2014, as Brigadas Populares e a AMAU, junto aos moradores e moradoras, buscam fortalecer iniciativas de produção agroecológica por meio da realização de oficinas e mutirões e do resgate dos saberes tradicionais da agricultura. Atualmente, junto a outros parceiros (como REDE, AUÊ!/UFMG e PBH), seguem ações para o desenvolvimento e fortalecimento da agroecologia em toda a região da Izidora.

*“No começou eu fiquei com um pé atrás, não acreditava que dava para plantar sem veneno. Lá no Norte de Minas, de onde eu venho, a gente mexia com horta também, mas tudo com adubo químico. Fui vendo que ia brotando e fui gostando. Aí parei de usar produto químico. Barateou muito o custo. E o sabor da verdura também melhorou, o cheiro... Só de andar na horta você já sente” (ENA, 2018).*

Embora o processo de regularização fundiária da Izidora esteja em curso, sabe-se que no âmbito das lutas sociais as conquistas nunca são permanentes e suficientes. E vale lembrar que a comida é parte da identidade, e abrir mão de certas variedades causa sérios impactos sobre a *soberania* alimentar<sup>71</sup>. E que a questão do acesso à água, esgoto, luz, asfalto, escolas e postos de saúde permanecem como objetos de luta diária por essas populações e grupos que prestam apoio e assessoria às ocupações urbanas.

O que se quer deixar registrado com este caso é que o conflito do Izidora que materializa a agroecologia, não tem a cidade como palco de outras reivindicações como aumento de salário ou melhores condições de trabalho ou tributação. Pelo contrário, a luta é pela terra urbana e mostra o empoderamento da população local em torno de uma prática política, afetiva e de afirmação da permanência no território (GALERA; FONSECA, 2019, p.17).

As iniciativas de agricultura agroecológica nas ocupações urbanas da capital mineira revelam-se contra-espacos ao capitalismo formado por grupos de moradores que procuram renaturalizar as fontes de água, instalar sistemas descentralizados de esgoto, instalar energia solar e

<sup>71</sup> O discurso da segurança alimentar é importante, mas no limite é mais útil à indústria. Deve-se compreender pelas vias da Soberania Alimentar, como sendo o direito dos povos a definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, que garantam o direito à alimentação de toda a população, com a base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade dos modos camponeses de produção, de comercialização e de gestão, nos quais as mulheres desempenham papel fundamental.

outras medidas para manter a autonomia das redes urbanas de abastecimento e saneamento centralizadas, eliminando assim o pagamento de impostos. Seu lema para defender esses territórios é: não aceitamos despejo, preferimos morrer na luta do que sobreviver no aluguel (LASCHEFSKI; ZHOURI, 2019, p.20).

Já na região do Barreiro, são pelo menos sete Hortas Comunitárias: Jardim Produtivo, Vila Pinho, Jardim Liberdade, Tirol Altivo, dos Residenciais Jardim Castanheiras e Águas Claras, e a Horta Comunitária do Bairro Milionários e Adjacências, que no seu conjunto, envolve centenas de pessoas. O Jardim Produtivo é um dos poucos exemplos de horta comunitária em BH, junto com a vizinha Vila Pinho, a contar com apoio da prefeitura nas despesas de água, luz e alguns insumos e fornece assistência técnica através da Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional (SMASAN).

Na região central da cidade, próximo da área hospitalar, foi instalada, em maio de 2017, o empreendimento denominado *Be Green*, ocupando uma área de 2.700 m<sup>2</sup> no Shopping Boulevard, na Avenida dos Andradas. A tecnologia utilizada é da aquaponia, um sistema de produção que alia o cultivo de hortaliças à criação de peixes em uma edificação de uso comercial onde trabalham e circulam milhares de pessoas por dia. Com a ajuda de um tanque de tilápias encarregadas de nutrir a água, a fazenda urbana produz em média 40 mil pés de hortaliças e 2 mil potinhos de brotos por mês, incluindo alface, espinafre, rúcula, agrião, beterraba, ervas e temperos como salsinha, cebolinha, coentro, manjeriço, tomilho, sálvia, dentre outros, conforme noticiado pela imprensa (CAMINHO, 2018, p.5). O plantio é feito dentro de estufas que ocupam aproximadamente 1.500 m<sup>2</sup> da área total do local e se consegue ter controle sobre variantes que poderiam por ventura prejudicar a produção. Por estar localizada em um grande equipamento comercial, atrai alto número de pessoas e exerce um potencial transformador da cultura alimentar para um certo público-alvo que, geralmente, não tem vivência de insegurança alimentar.

Um exemplo que precisa ser citado a reboque da *Be Green*, é a startup americana Plenty Ink, criada em 2013. Segundo se apresenta na internet, a empresa quer construir uma fazenda vertical em cada cidade acima de 1 milhão de habitantes, para produzir verduras, legumes e frutas em torres climatizadas e com alta tecnologia, onde a luz solar é substituída por painéis de led. No final de 2015, em São Paulo, foi inaugurada a

Fazenda Urbana Pink Farms. Localizada na Vila Leopoldina, a poucos metros da Marginal Tietê. Lá são cultivados alimentos como alho-poró, mostarda, rúcula, acelga, espinafre, em ambiente controlado. Para 2020, pretendiam incluir tomate-cereja e morango. O investimento mundo afora em Fazendas Verticais chega à casa das centenas de milhões de dólares, como nos casos da AeroFarms, da alemã InFarm e das americanas Plenty e Bowery Farms.

Este caso é trazido aqui também como forma de perceber destinações possíveis para muitos imóveis na cidade de BH que estão com placas de vende-se ou aluga-se galpões, andares corridos, edificações onde caberiam uso parcial para cultivo (como nos terraços e amplos espaços abertos com boa luminosidade). Isso não é pouco, dado que, este ramo de negócios tem sido impulsionado com investimentos milionários em grandes cidades do mundo. Naturalmente, qualquer intenção de implantar empreendimentos como este na cidade, deve passar pelo regular licenciamento urbanístico e ambiental, e sujeitar-se às regras sanitárias de controle e fiscalização.

Relativamente próximo ao Shopping Boulevard, na região centro-sul da cidade, tem-se algumas iniciativas de AU no Aglomerado da Serra, a maior favela do Estado de Minas Gerais. Na Vila Nossa Senhora de Fátima está localizada uma comunidade rastafári que trabalha com Agroecologia e Permacultura. O coletivo Roots Ativa desenvolve várias atividades de preservação ambiental e agricultura na comunidade, gestão comunitária de resíduos por meio de minhocários e compostagem; viveiro de mudas e hortas. A partir do projeto Vida Composta, que tem objetivo de formar e gerar renda para jovens na comunidade, é feita a coleta, gestão comunitária e beneficiamento dos resíduos orgânicos através de minhocários e compostagem para produção de adubos e insumos agrícolas naturais. A produção de alimentos serve para sustentar a comunidade e o excedente é vendido nas Feiras e por encomenda. Entre os produtos cita-se mudas de manjeriço e peixinho-da-horta, além de adubo orgânico como forma de incentivar o público a plantar em casa. Esse coletivo também utiliza de saneamento ecológico e círculo de bananeiras para o tratamento dos efluentes da vizinhança próxima, banheiro seco, construções a partir da reciclagem e reutilização de materiais entre outras (ORNELAS, 2019, p.13).

Em outra área do Aglomerado da Serra, a Horta da Associação de Moradores da Vila do Cafezal remonta os anos 2005, quando da atuação do movimento Brigadas Populares.

Em 2009, membros da comunidade também criaram o Grupo de Plantas Medicinais Santana, que dentre outras coisas, produz pomada composta, sabonete medicinal, xarope e plantas secas para chá. À época, essa iniciativa contava com apoio do Grupo Aroeira que chegou a realizar cursos, oficinas e eventos acadêmicos. Tal como em outras experiências de AU, são muitas as dificuldades de manutenção do espaço da horta em decorrência da baixa arrecadação com a venda da produção e da falta de interessados em envolver-se, voluntariamente, nos trabalhos que compreende o levantamento de recursos para compra e transporte de matéria-prima (COUTINHO, 2010, p.138-141).

Ainda se tratando da primeira categoria de iniciativas, qual seja, de plantio na cidade, tem-se a região do Baixo Onça que contempla o bairro Ribeiro de Abreu. A Horta do Conselho Comunitário Unidos pelo Ribeiro de Abreu (COMUPRA) iniciou, em 2007, um trabalho à frente do movimento *Deixem o Onça beber Água Limpa*, que abrange mais de 10 bairros do Baixo Onça e mais de 50 entidades da sociedade civil, além do poder público. Na região, a maioria das práticas de agricultura são espontâneas e individuais, realizadas principalmente no âmbito doméstico. No entanto, quando inseridas em redes locais e dinâmicas comunitárias, tem-se ampliada a capacidade de otimização dos recursos, de convergência de ações e de construção de propostas coletivas para reivindicar direitos e incidir na elaboração de políticas e programas públicos (PAIXÃO, ALMEIDA, 2012, p.16).

Este mesmo estudo indica que durante o ano de 2011, foram acompanhadas 19 experiências de agricultura urbana, sendo 16 em quintais e três grupos produtivos e grande diversidade de espécies cultivadas: 26 espécies de folhosas, principalmente couve, cebolinha, salsa, alface e mostarda; 33 espécies de legumes, com destaque para tomate, chuchu, pimenta, abobrinha e quiabo; 35 espécies de frutas, principalmente mexerica, lima, maracujá, banana e limão; 71 espécies de plantas medicinais; e espécies animais como gabo bovino, galinha, peru, patos, codornas e peixes (PAIXÃO; ALMEIDA, 2012, p.19).

Para toda essa região vale a lógica da produção para auto abastecimento. No entanto, há muita doação, trocas e comercialização, nas próprias hortas e quintais, de porta em porta (com carrinho de mão) e por encomenda para o entorno próximo (PAIXÃO; ALMEIDA, 2012, p.20). Ainda no Ribeiro de Abreu, vale citar a Escola Municipal

Professor Paulo Freire. O poder de articulação da sociedade que possibilitou a sua criação em 2001, se tornou marca expressiva no programa político-pedagógico adotado na escola. Ela desenvolve um trabalho na Escola Integrada, programa iniciado em 2006, com Hortas Escolares atuando em parceria com a Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas (REDE), desde 2013, por meio de oficinas e mutirões. Em 2017, teve início a implantação de um pomar agroflorestal na escola.

No tradicional bairro de Santa Tereza, localizado no perímetro da Avenida do Contorno, uma iniciativa recente de horta em lote privado mostra-se um caso interessante considerando o viés da presente pesquisa. Na rua Bom Despacho nº 205, foi criada uma horta que tem atraído o interesse de muita gente da cidade. O que levou a sua criação tem a ver com a demolição da edificação que ali havia para construção de um prédio. Porém, uma família vizinha conseguiu comprar o lote para evitar a construção do prédio.

O bairro Santa Tereza abriga lutas populares históricas e o Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável (INSEA), que há algum tempo vem trabalhando com a noção de Lixo Zero, figura como nova personagem da agricultura urbana na capital. Há algum tempo, o movimento da AU tentava o Mercado local para iniciativas de agricultura urbana, agroecologia e comercialização de produtos agroecológicos. Essa rede de movimentos chegou a utilizar o espaço por algum tempo para realização de feiras, espetáculos teatrais e barraquinhas. Até que houve uma licitação para gestão do local, mas o movimento não conseguiu ganhar. Porém, logrou êxito em influenciar que a nova gestão priorize certos aspectos e critérios que são pilares do movimento da Agroecologia e da Economia Popular e Solidária.

Na ocasião de uma reunião da Rede Lixo Zero, em 2019, acerca desse processo licitatório do Mercado de Santa Tereza, a proprietária do lote na rua Bom Despacho fez a proposta para essa rede fazer ali uma horta. Como o IPTU já estava pago, o grupo assumiu essa despesa no ano seguinte bem como outros gastos com consumo de água, energia e outros. Não tem cobrança de aluguel. Recentemente, esse coletivo abriu chamado para formar um grupo de compras. Entre os produtos, são ofertados cogumelos, brotos, granolas, burgeres veganos, castanhas, desodorantes naturais, minhocários domésticos, artigos de jardinagem, além de verduras, legumes e frutas do local e de produtores parceiros da RMBH.

Este caso é interessante, a Rede Lixo Zero não começou sua atuação pelas hortas, mas, em discussões bem anteriores no âmbito estadual, acerca da gestão de resíduos do estado. Novamente, tem-se a pertinência da afirmação de que a agricultura urbana e a agroecologia servem como um movimento dos movimentos com forte poder de transformação.

Uma outra iniciativa de plantio de alimentos saudáveis na cidade de BH está localizada na Rua Lua, no bairro Belvedere, em região nobre da cidade. A chamada Horta da Cidade ocorre em local cedido pelo proprietário a um terceiro que fica responsável pelo cultivo mediante pagamento do IPTU. Cada produto é vendido por R\$ 3,00, somente para os associados que colaboram com R\$ 30,00 mensais. As mudas são livres para ampla comercialização. O local também conforma uma rede de produtores e consumidores que através da internet, organiza grupos de compra de seus produtos e de produtos de parceiros localizados na RMBH.

Assim como no caso anterior, neste último aparece a figura do IPTU (GAIO, 2015a, p.29-31) enquanto variável do processo de uso agrícola do solo urbano entre particulares. Uma das primeiras medidas tomadas pelo então prefeito Patrus Ananias, em janeiro de 1993, foi a sanção da Lei Municipal nº 6.314 que instituiu a Reserva Particular Ecológica, por destinação do proprietário que desejar preservar o ciclo biológico da fauna ou da flora nativas, por um período nunca inferior a 20 anos, aberta ou não ao público. Entre as possibilidades de utilização são citadas expressamente a formação e manutenção de pomar e/ou horta comunitários (art.4º III Lei nº 6.314/1993). Nestes casos, o poder executivo municipal pode conceder isenção total ou parcial do IPTU, bastando além do requerimento pelo proprietário, a comprovação da averbação do Cartório de Registro de Imóveis competente:

Art. 11 § 1º - A isenção parcial implicará a redução do IPTU na mesma proporção entre a área da reserva e a área total do imóvel no qual a reserva está inserida.

§ 2º A isenção fiscal concedida nos termos deste artigo cessará automaticamente ao término do prazo de vigência do Termo de Compromisso relativo à instituição da Reserva Particular Ecológica, ou na data de seu cancelamento.

§ 3º A concessão da isenção total ou parcial, nos termos deste artigo, dependerá de parecer prévio favorável do COMAM, aprovado por, no mínimo, 2/3 (dois terços) de seus membros (art.11 Lei Municipal nº 6.314/1993).



Até setembro de 2018, conforme informado pela imprensa, a cidade contava com onze RPE, muitos de titularidade de empresas, computando um total de quase 300.000m<sup>2</sup>. No texto da lei não são apontadas especificações de área mínima para se enquadrar.

Em se tratando de iniciativas espontâneas na cidade, citam-se ainda a do escadão agroecológico do bairro Esplanada e o quintal do Sr. Antônio, no bairro Lagoinha. A ocupação do Escadão enquanto via de passagem de pedestres teve início após um encontro de trocas de mudas e sementes, realizada no bairro, e foi idealizado por um dos egressos do curso de agroecologia da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SUSAN), da PBH. Foram realizados mutirões de limpeza pois o local também era utilizado para descarte de resíduos e restos de construção. Foram feitas intervenções artísticas, plantio de agrofloresta e eventos de valorização da cultura popular como cortejos de maracatu (ORNELAS, 2019, p.14). Este grupo recebeu um prêmio como Iniciativa Inovadora concedido pela 5ª Conferência Municipal de Políticas Urbanas de BH, pois no seu conjunto, promove uma discussão mais ampla sobre políticas públicas.

Já o quintal do Sr. Antônio está localizado na região central da cidade, onde foram criadas três hortas mandalas, em um vazio urbano da Avenida Antônio Carlos, a partir de um coletivo composto por moradoras da Lagoinha, estudantes universitários, professoras e profissionais de diversas áreas do conhecimento. Este pesquisador acompanhou, visualmente e à distância a ocupação desse espaço. De fato, a partir de alguns mutirões a mudança na paisagem é notória. O crescimento das plantas acompanhado do manejo adequado mantém as cores, a exuberância das plantas e flores, o que atrai pequenos insetos úteis, produz um microclima dentre outros efeitos positivos para a cidade em termos de serviços ecossistêmicos.

Em 2007, por meio do Orçamento Participativo (OP), a região conhecida como Brejinho foi contemplada para receber um Parque Municipal. Desde então, esse processo não foi concluído, e moradores e voluntários formaram o grupo T.A.B.O.A (Transformação Agroecológica do Brejinho e Outras Áreas) e ocupam a área a partir de práticas agroecológicas. A partir desse caso, chama-se atenção para o fato de ter havido toda uma movimentação do aparato público para aquele OP e por mais de uma década nada avançou. A luta por direitos deve ser constante. E caso as ações legais de exigibilidade, que qualquer cidadão pode tomar, não surtirem efeitos, as ações diretas de ocupação e

retomada se tornam legítimas, afinal, qual é o valor tático de se utilizar canais institucionais estatais para se tentar promover certos avanços ou evitar determinados retrocessos? (SOUZA, 2012). Estender a lista de iniciativas desse primeiro conjunto não servirá para cumprir melhor ou pior os objetivos deste estudo, vez que os casos até aqui citados são suficientes para as reflexões a que se destina o próximo capítulo.

O segundo conjunto compreende as iniciativas que não produzem no solo urbano da capital, mas comercializam aqui. Estudos anteriores já indicaram que em BH se identificam, ao menos, oito diferentes sistemas de comercialização, entre os que destacam a venda direta na horta, venda para atravessadores, venda ambulante, a compradores institucionais, em cestas entregadas a domicílio, a restaurantes na cidade e restaurantes populares, a serviços de bufette e em feiras (SANTADREU; LOVO, 2007, p.30). Um projeto muito interessante se forma pela sigla CSA, Comunidade que Sustenta a Agricultura. Trata-se de uma iniciativa que existe em vários locais do mundo. As CSA permitem um consumo responsável, onde quem compra os alimentos divide os ônus e os bônus da agricultura. Como ônus, entende-se o risco inerente à agricultura. Se uma intempérie reduz a produção, o produtor terá vários coprodutores que irão ajudá-lo a se recuperar, dividindo esses custos. O bônus, é conhecer não apenas a procedência, mas por quem e como o alimento é produzido, além de ter acesso ao que é próprio de cada estação.

Essa lógica é seguida por outros tantos grupos de compras de alimentos orgânicos que se formam na capital e RMBH: Cestas agroecológicas do grupo Tudo Muda; entrega em domicílio do empreendimento Orgânicos do Chico; grupo Pela Horta; produtos da Confraria da Horta localizada no município de Esmeraldas; para citar alguns. Os consumidores que estão apoiando os agricultores neste circuito de cestas, desempenham um papel muito maior do que apenas deixar de ir aos supermercados para comprar alimentos. Em muitos casos, eles pagam adiantado, o que permite que os agricultores cubram parte do custo de produção, dê rotatividade aos investimentos necessários, criando ou reforçando ainda mais os laços de confiança e solidariedade.

A PBH organiza feiras de orgânicos e que acontecem, a bem-dizer, todos os dias da semana em distintos locais da cidade a partir dos programas Abastecer e Direto da Roça. No âmbito das feiras organizadas pelos movimentos da agroecologia e da agricultura urbana, a Rede Terra Viva é bastante conhecida tendo sido uma das

primeiras da cidade. Trata-se de uma associação que agrega pequenos produtores agroecológicos em duas feiras semanais. Trabalha com a média de 40 empreendimentos administrados por cerca de 100 famílias, a maior parte instalada na RMBH (INICIATIVAS, 2018, p.4). Ao longo da sua existência foram ou são ofertados produtos agroecológicos como verduras, legumes, frutas, grãos, pomadas, chás, queijos e tantos outros, os quais sabe-se a procedência e é possível rastrear a sua origem. O que não é ofertado nesses circuitos são alimentos ultra-processados. Um outro grupo que desenvolve um trabalho importante é o grupo Causa. Está organizado em torno de um conjunto específico de ações pautadas em conceitos como agricultura urbana, segurança alimentar e nutricional, economia popular solidária, agroecologia, medicina popular e autogestão. Por meio de práticas solidárias e de comércio justo, fazem a comercialização de produtos naturais em feira urbana, desenvolve cultivo vegetal em quintais e áreas comunitárias, beneficiamento de alimentos na forma de pães, bolos, patês, geleias e sucos (SANTADREU; LOVO, 2007, p.50).

No limite, ao visitar esses espaços percebe-se que o inimigo não é a urbanização em si, mas como e quando ela é feita. A seguir, o capítulo 3 está destinado às reflexões e proposições como resultado da pesquisa que entende ser urgente que o direito urbanístico se interesse pela conformação de um Sistema Agroalimentar da Cidade.

### CAPÍTULO 3

#### (RE) VISITANDO EXPERIÊNCIAS A PARTIR DA CATEGORIAS, INSTRUMENTOS E PARÂMETROS URBANÍSTICOS E AMBIENTAIS

Este último capítulo exercita uma tentativa de alargar o diálogo entre direito urbanístico brasileiro e a agricultura urbana. Das experiências citadas no capítulo anterior, serão colhidos aspectos específicos para que sejam relacionados aos princípios, categorias, instrumentos e parâmetros urbanísticos, sem pretensão de esgotar os caminhos.

Uma questão que alimenta este diálogo é: a agricultura urbana (AU) é incentivada ao se pensar a cidade ou é apoiada apenas em políticas específicas promotoras de desenvolvimento local ou de políticas setoriais (COUTINHO, 2007, p.101)? Para refletir nessa direção tornar-se-á produtivo citar experiências de outras cidades do país e do mundo, porque assim também é possível apontar e imaginar desafios ao plantio agroecológico em terras urbanizadas do século 21. Bem como arriscar propostas que podem valer para qualquer município brasileiro, guardadas as suas especificidades, é claro. Não se trata de uma receita, mas se considerarmos que o Estatuto da Cidade se aplica em todo território nacional, tal pretensão não se mostra inepta.

Muito embora a extensa pesquisa realizada em 2009, pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação do ConCidades (sobre implementação dos Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade), ter identificado que, por um lado, 87% dos municípios com mais de 20 mil habitantes haviam elaborados seus Planos Diretores (SANTOS JR; MONTANDON, 2011, p.29), por outro, atestou uma baixa incorporação das *diretrizes* para o acesso à terra urbanizada nos PDM.

Baixo atendimento aos principais princípios do Estatuto da Cidade, como o da função social da propriedade, e até mesmo sua banalização (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p.60), baixa vinculação com os instrumentos orçamentários e regulamentações inadequadas sem critérios específicos (CARDOSO; SILVEIRA, 2011, p.122; NUNES, 2019, p.132). Pouca vinculação e precariedade na espacialização territorial que comprometem a aplicação efetiva dos instrumentos urbanísticos. Quando envolvem o pagamento de contrapartidas, nem sempre são indicadas as fórmulas de cálculos ou destino do recurso a ser arrecadado (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p.78).

No geral, os PDM analisados pelos autores envolvidos nesse estudo de fôlego, não regulamentaram os instrumentos de captura da valorização decorrente dos novos parcelamentos e das alterações de perímetro que leva a conversão legal de área rural para urbana, expandindo-a e aumentando a carga tributária sobre o solo. Além de pouco se falar nas áreas rurais (NUNES, 2019, p.81). À época, no seu conjunto, não favoreciam mudanças na forma de apropriação social da cidade nem a promoção do acesso à moradia (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p.69).

A quase inexistência de articulação entre a Política Habitacional e Orçamento Municipal refletia o pouco avanço no componente Saneamento Ambiental nas Políticas de desenvolvimento municipal urbano (SANTOS JR; MONTANDON, 2011, p.28). Muitos PDM trataram da acessibilidade e mobilidade, mas não avançaram para incorporação de instrumentos autoaplicáveis nem na definição de metas para alocação de recursos.

Além disso, o estudo indica ter sido baixa a incorporação do licenciamento ambiental como instrumento prévio para a aprovação de empreendimentos urbanos potencialmente causadores de impacto (SANTOS JR; MONTANDON, 2011, p.43). Muitos Planos até utilizaram das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) com a finalidade de urbanização e legalização fundiária. Porém, não definiam suas localizações, novamente comprometendo a aplicação dos instrumentos da política urbana, figurando-se mais como um Plano-discurso, posição e de aparência:

Como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática. Conceitos reificados, reafirmados em seminários internacionais, ignoram a maioria da população. A habitação social, o transporte público, o saneamento e a drenagem não têm o status de temas importantes (ou centrais, como deveriam ser) para tal urbanismo. O resultado é: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns... (MARICATO, 2013, p.125).

O espaço urbano não é apenas um mero cenário para relações sociais, mas uma instância ativa para a dominação econômica ou ideológica exercida tanto pelo mercado quanto pelas instituições (DOUGLAS, 1998). A definição de projetos transformadores da experiência do dia-a-dia ocupa um lugar fundamental na construção da utopia (MARICATO, 2013, p.168-169).

As práticas agrícolas referenciadas configuram realidades complexas que podem ser compreendidas a partir de múltiplas dimensões e analisadas de várias formas. Nenhuma delas pode, no entanto, ignorar que a principal função da alimentação é aportar energia e nutrientes às pessoas, e que o processo de expansão do tecido urbano de BH se deu em um ritmo muito mais acelerado do que as administrações municipais conseguiam controlar. No entanto, embora comer talvez seja a nossa atividade mais básica, o seu potencial como ferramenta para a mudança tem sido negligenciado e esquecido (BORJA; OYARZÚN; ZAMBRANO, 2013, p.31). Trata-se de um reflexo da alienação da sociedade urbana acerca do seu território: a alimentação vem dos locais de compra, na maioria das vezes dos supermercados – que fazem a mediação das relações socioambientais pelo mercado e pela técnica – que leva ao afastamento cognitivo dos indivíduos no que diz respeito aos seus territórios necessários para sustentar sua vida (espaço ambiental).

Também é grave a constatação de que Planos Urbanísticos Regionais e Planos Diretores Municipais – este último um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, tido também como um processo sociopolítico (FERNANDES, 2009, p.22) responsável por indicar/preencher o conteúdo da função da propriedade urbana (art.182 § 1º e 2º CR/88) – não remetam a uma agricultura da cidade e não levem em consideração a produção, comercialização e o consumo de alimentos saudáveis entre/para seus habitantes.

Mesmo que forçosamente, trata-se de questão já aventada em 1982 pelo Instituto de Ciência Política, no documento *O Problema da terra*, que entre outros assuntos ligados à formação de latifúndios, boias-frias e à necessária reforma agrária, e de aspectos sobre desapropriações e do tratamento do conteúdo e conceito da propriedade privada, registra poucas linhas no sentido de que sobre a ela (a propriedade) pesa uma hipoteca social, isso aplicando-se à terra e ao solo urbano, e de que não haveria lei que obrigue as pessoas a cultivar as terras que, não cultivadas, terminam-se por valorizar-se por políticas de Estado.

A distância entre a produção e o consumo é fator relevante, diretamente relacionado ao custo final e à qualidade dos alimentos. No tocante ao cultivo de folhosas, notadamente em Minas Gerais, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) recomenda que a localização das hortas esteja no máximo a 50 quilômetros de distância dos pontos de entrega, tendo em vista a perecibilidade do alimento produzidos (VIEIRA,

2005; 2006).<sup>72</sup> E como visto, exemplificativamente, a cidade de BH abriga espaços produtivos (públicos e privados) de convivência onde é possível “sair de si” para discutir questões de interesse coletivo e aprender com o outro. Fazendo ficar evidente que os bens integrantes do meio ambiente natural e cultural constituem objeto de disciplina urbanística (SILVA, 2018, p.80; GAIO, 2015a). É um avanço e um desafio no sentido de uma possibilidade de “alargar circunstâncias (experiências, vocabulários, comportamentos) cotidianamente e criar espaços favoráveis à cooperação e embrionários de elementos fundamentais para se pensar o futuro” (COUTINHO, 2010, p.81).

Importante destacar que o número (reduzido) de vezes que a expressão “agricultura urbana” aparece no PD-BH (art.5º inciso XVII PD-BH), por exemplo, não serve para inferir seu nível de valorização legal em relação a outros objetivos da política urbana, tais como os de recuperar parte dos investimentos do Executivo de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (inciso III) ou mesmo o de assegurar a produção de habitação de interesse social, desenvolvendo e implementando estratégias para a viabilidade de produtos imobiliários a preços acessíveis a todas as faixas de renda familiar (inciso XIV). Interessa é saber quais os alcances e os limites das previsões legais quando conjugadas (PD-BH, PMAAUP e PEAAU) e quais interfaces com as especificidades do direito urbanístico. A seguir, são indicados alguns efeitos possíveis de combinações também possíveis entre realidade social e institutos jurídico-urbanísticos.

### **3.1. DO OBJETO QUE SE EXPÕE SUAS CONTRADIÇÕES E LIMITAÇÕES ATÉ VIRAR PELO AVESSE**

A propriedade não é uma função social, mas há uma função social que a orienta, e por isso condiciona o exercício dos poderes inerentes ao domínio, o que conduz ao

---

<sup>72</sup> A distância mencionada de 50km também é citada em notícia do portal eletrônico do CEASA-MINAS, datada de 03/12/2014. Disponível em <http://www.ceasaminas.com.br/noticiageral.asp?codigonoticia=3169> Acesso em 13/06/2019. Em consulta realizada por este pesquisador no dia 15/08/2014, o entreposto atacadista situado em Contagem, oferta 50% da tangerina pokan que provém de 3 municípios da RMBH: Belo Vale (75km), Bonfim (58km) e Brumadinho (53km); aproximadamente 70% dos morangos provém de: Pouso Alegre (403km), Datas (288km) e Alfredo Vasconcelos (161km). Com relação ao tomate, provém de 5 municípios de diferentes regiões do Estado: Barbacena (173km), Carmópolis de Minas (107km), Baldim (105km), e de Onça do Pitangui e São José da Varginha localizados na região metropolitana. Com relação aos repolhos, na época desse levantamento informal, 70% provinha de Carandaí (137km), Lagoa Dourada (146km) e Barbacena.

reconhecimento de um direito individual com feição coletiva (GROTTI, 2016, p.13). Desse modo, por exemplo, o proprietário só constrói se o PDM permitir via zoneamento.

Mas na prática, uma série de pensamentos *desajustados* só fazem aumentar as dicotomias indolentes já materialmente inscritas nos traçados, trajetos e tramas da cidade: ruas, avenidas, trilhos e calçadas sem árvores frutíferas ou com canteiros improdutivos, apenas paisagísticos, e quando o são. Rios encaixotados sem mata ciliar ou tampados pelo asfalto; vazios urbanos sem qualquer uso público. Espaços verdes públicos com restrição de acesso ou subutilizados do ponto de vista produtivo (hortas, pomares, canteiros). Ao percorrer a cidade, a depender do olhar do observador (MATURANA, 1998), as emoções e desejos gerados distanciam muito o *lugar* da produção de alimentos ofertados e consumidos. Por isso é preciso cautela, pois dar e preencher de conteúdo jurídico o *uso agrícola do solo urbano* é diferente de ele estar institucionalizado.

Quais os efeitos da institucionalização de práticas sociais que envolvem o plantar a cidade cotidianamente, seja por meio da categoria *agricultura urbana* ou outra qualquer? Pode o plantio de alimentos ser incorporado nos projetos arquitetônicos e urbanos, como elemento que preencha o conteúdo da função social da propriedade urbana e da cidade, e até servir de parâmetro na utilização concreta em decisões dos Poderes Executivo e Judiciário que envolvam questões socioambientais do município?

Pelo quadro descrito até aqui, percebe-se existir uma série de contradições que muitas vezes não permitem que se chegue no que é planejado:

A greve dos caminhoneiros brasileiros em maio de 2018, além de mostrar de maneira cruel a dependência da sociedade urbana em relação aos combustíveis fósseis, as funções sociais das cidades como emprego, educação e compras ficaram seriamente comprometidas, mostrando, em síntese, como os indivíduos são alienados não apenas em relação aos bens e serviços produzidos pelo seu próprio trabalho, mas também em relação aos territórios de que necessitam para sustentar o seu dia-a-dia (LASCHEFSKI; ZHOURI, 2019, p.17).

E esse é o ponto chave da problemática aqui levantada: dado que a urbanização não é resultado direto de erros e falhas de políticas públicas para o desenvolvimento rural, e sim está associada ao surgimento do sistema industrial capitalista de produção nos séculos 17 e 18 (SPOSITO, 2001) parece correto considerar que são os tipos de



interação entre as populações e o seu meio ambiente que transformam os espaços em lugar de história e de envolvimento. Ou em territórios que fracassam e atingem o colapso (DIAMOND, 2007) dado que para qualquer civilização urbana, segundo Tickell (2013, p. ii-iv *apud* NAGIB, 2018, p.152), as variáveis população, meio ambiente e recursos naturais (MARTINE, 2012) estão diretamente relacionadas com o seu desaparecimento ou fracasso.

A cidade é uma construção humana. Sua prosperidade pode ser guiada por meio de intervenções estratégicas nas áreas da política, do planejamento e das inovações, assim como nos quadros legais e institucionais e no domínio privado. O nosso amanhã depende de como pensamos e fazemos a nossa cidade, conformando resistências não reacionárias, isto é, não como movimentos do povo para a elite, nem mesmo uma volta ao passado, mas por movimentos de (re) conexão entre campo-cidade, natureza-cultura, economia-saúde.

No âmbito de BH, um estudo (COUTINHO, 2007) foi importante por problematizar em que medida a legislação (então vigente) potencializava ou restringia a implantação / fortalecimento / fomento de atividades de agricultura urbana na cidade. A autora criou uma matriz de avaliação para dezenove normas do município de Belo Horizonte (urbanísticas, sanitárias e ambientais), partindo das seguintes perguntas norteadoras:

- i) se a lei potencializa, restringe ou não interfere na implantação do uso agrícola do solo urbano; ii) se a lei estabelece uma relação direta ou indireta com a temática; iii) qual a relação temporal prevista em lei, qual abrangência e qual magnitude da lei (COUTINHO, 2007).

O que a autora propõe com o instrumento de análise em questão é que ele dê uma visão panorâmica de como algumas das leis urbanísticas, sanitárias e ambientais do município tratavam a agricultura urbana, e mesmo dar visibilidade a essas leis. Mesmo que na lei, a AU fosse um fenômeno urbano reconhecido, porém, em síntese, “a leitura da legislação revela que é um reconhecimento frágil do ponto de vista das possibilidades da AU se tornar ferramenta promotora de redução da fome e da pobreza urbana” (COUTINHO, 2007, p.100). O que se buscou saber através desse esforço empreendido pela autora é se há eixos que são tratados na lei sem estar se referindo à agricultura urbana, e a resposta é positiva.

O importante em todos os casos é que se observe em qual instrumento de política pública que se insere e de que maneira é definido (COUTINHO, 2007, p.86). Outro aspecto importante é perceber que quando a legislação trata da segurança alimentar e nutricional (SAN), não necessariamente está se referindo à AU. Por outro lado, é indício de que o eixo está sendo potencializado pela lei e pode compor metas e objetivos que fazem interfaces com a agricultura urbana (COUTINHO, 2007, p.87). No entanto, em linhas gerais, a dimensão econômica da AU estava subvalorizada:

Nenhum marco legal/normativo prevê instrumentos econômicos como incentivos fiscais e subsídios à produção em área urbana, o que poderia ser uma estratégia econômica para atrair os produtores que se voltam à promoção da AU para subsistência para que se voltem ao mercado. Um dos instrumentos econômicos potencializadores da AU que poderia ser adotado é a isenção ou subsídio das taxas de fiscalização sanitária e de liberação de Alvará de autorização sanitária. A AU poderia ainda ser promovida pela legislação a partir da previsão de cursos de capacitação de agricultores urbanos para que sejam estabelecidas normas sanitárias de produção, manipulem e transformação correta dos alimentos e plantas medicinais. O que é fundamental para se promover uma AU sustentável do ponto de vista ambiental (COUTINHO, 2007, p.100).

Caso emblemático e recorrentemente lembrado é o de Cuba, onde há alguns anos os cultivos urbanos cobrem milhares de hectares e produzem, anualmente, milhões de toneladas de verduras frescas. Somente no primeiro trimestre de 2010, as hortas urbanas cubanas produziram 362.608 toneladas de vegetais (MENDONÇA, 2012, p.4).

A rápida expansão da agricultura urbana neste país se deve principalmente a estratégias governamentais a partir de 1990, quando atravessou forte crise econômica relacionada à queda do bloco soviético e que o impediu de importar os agroquímicos que até então eram largamente empregados. Esse período foi marcado por insegurança alimentar e pelo surgimento de doenças e epidemias. Foi aí que o governo tomou iniciativa de resgatar a agricultura tradicional nas cidades cubanas, principalmente em Havana onde residia um quinto da população do país (LOPES; LOPES, 2012, p.39):

Centros de pesquisa, capacitação e fomento foram criados, com destaque para os Centros de Reprodução de Entomófagos e Entomopatógenos e as Unidades Básicas de produção cooperativa. Os primeiros são responsáveis pela criação e distribuição dos agentes de controle biológico de pragas e doenças agrícolas, enquanto as últimas atuam no recolhimento de material orgânico gerado nos sistemas urbanos para seu posterior processamento e redistribuição na forma de compostos orgânicos aos agricultores urbanos e periurbanos. Essas iniciativas permitiram a eliminação do uso dos agrotóxicos e das

adubações químicas, contribuindo assim para a produção de alimentos saudáveis à população. Ajudaram também a enfrentar a proliferação de sérios problemas sanitários nas cidades, bem como a contaminação do lençol freático decorrentes do descarte de resíduos orgânicos sólidos. Além disso, muitas pessoas foram empregadas nas cooperativas, e as cidades passaram a contar com estruturas responsáveis por encaminhar, sem muito dispêndio de energia, os subprodutos orgânicos oriundos de empresas, residências e indústrias do setor agrícola (LOPES; LOPES, 2012, p.40).

Outro caso muito citado pela literatura é o de Rosário, na Argentina, onde a Secretaria Municipal de Promoção Social implementou um programa de agricultura urbana no início dos anos 1990. Foi uma estratégia para criar alternativa de ocupação e renda para a parcela da população mais afetada pela grave crise econômica que o país atravessou naquele momento (MENDONÇA, 2012, p.4). Em 2003, incorporou a AU no planejamento do uso do solo e nas estratégias de desenvolvimento urbano de seis distritos municipais, onde o poder público financia essas práticas que se tornaram política pública a partir da sua institucionalização e legitimação legal. Com isso, tem-se segurança jurídica de espaços urbanos permanentes para a produção, agregação de valor e comercialização de produtos.

Foram projetados parques-horta, praças produtivas, hortas didáticas e ruas produtivas, além das feiras semanais e agroindústrias sociais de processamento. Um dos instrumentos econômicos (e urbanísticos) utilizado pelo município argentino para incentivar a AU foi a concessão de isenção de impostos aos proprietários de lotes urbanos que os ceder, quando vazios, para a produção agrícola (COUTINHO, 2007, p.32-34).

No caso de Belo Horizonte, toda essa construção é marcada por contradições entre as práticas efetivas e a retórica discursiva dos gestores públicos. Além da intersectoralidade ainda ser pouco explorada nos desenhos das políticas públicas, por vezes, diversas tentativas de diálogo com o governo, nas três esferas, não tiveram êxito (AMAU, 2014).

A referência no capítulo anterior acerca das fazendas urbanas e outras iniciativas ligadas à aplicação da tecnologia na produção alimentar na cidade relacionam a eficiência à adesão a tecnologia de ponto e inteligência artificial. São, no limite, falsas alternativas na medida em que extremamente dependentes da insumos minerais e cadeias produtivas de alta precisão e de uma agricultura robótica.

A agroecologia se difere aí: usa sim a tecnologia disponível, mas privilegia os recursos locais e outras práticas de cultivo que são territorializadas no chão, ao ar livre. As Fazendas Urbanas Verticais oferecem sim um modo de cultivo diverso da monocultura de áreas médias e extensas, ajudam a trazer o debate sobre a distância do alimento até o consumidor final, e até pode ser que tenha ressonância normativa caso apareça no rol de algum fundo de investimentos e ou projetos-piloto de alguma grande corporação.

O PD-BH adota princípios específicos que orientam para necessidade de reduzir deslocamentos da população para exercício de atividades cotidianas; como princípio a disponibilização de áreas para a instalação de empreendimentos com potencial de impactos de cunho urbanístico ou ambiental relevantes, de forma a reduzir o conflito com usos incompatíveis ou inconvenientes (art.8º PD-BH). As áreas de propriedade pública inseridas em PA-1 poderão ser parceladas, devendo ser preferencialmente destinadas a ELUPS, sendo vedada sua ocupação, exceto para edificações destinadas a serviços de apoio e manutenção dessas áreas ou que possibilitem seu uso para cultura, esporte e lazer. (art.121 §4º PD-BH). Essas são algumas hipóteses que a princípio aceitam o uso agrícola pela comunidade.

As zonas de proteção ambiental, por serem zonas voltadas para a preservação, essa finalidade fica gravada pelo zoneamento, serve para aumentar a taxa de permeabilização do solo e guarda em si alto potencial de sua utilização para o extrativismo de espécies vegetais úteis para a AU (COUTINHO, 2007, p.95) que inclusive pode pleitear a ampliação dessas áreas a partir de leitura integrada da legislação específica da AU com o PD-BH e a lei municipal de apoio a esta prática social emancipadora.

Outras possibilidades de AU da cidade de BH residem no uso temporário de terrenos e lotes urbanos com débitos tributários, por meio de concessão temporária de uso até quitar os débitos, criando compensações e estímulos para grupos populares candidatarem-se a esses processos de cultivo e comercialização, por exemplo. Como visto no capítulo 2, a PBH tem um canal de atendimento para recebimento de demandas como essa, sendo imprescindível que cada vez mais pessoas e grupos provoquem à administração municipal para opinar e se posicionar oficialmente sobre solicitações dos munícipes.

Outra possibilidade a partir do PD-BH seria a implantação de AU nas ZEIS (BICALHO, 2015, p.109), uma vez que são áreas voltadas para a regulação fundiária e construção de moradia popular para grupos em situação de vulnerabilidade social. No entanto é importante lembrar que a existência de um equipamento público comunitário, independente da distância em relação a um conjunto habitacional de interesse social, por exemplo, não é garantia de qualidade de vida urbana porque é preciso levar em conta também a qualidade do serviço público oferecido (PRADO, 2016, p.264).

Ainda com relação aos equipamentos públicos trazidos pelo PD-BH, cita-se alguns que reúnem potencial para receber práticas agrícolas compatíveis com as características de cada local: espaços urbanos comunitários (EUC), espaços livres de uso público (ELUPS) e também nas áreas de grandes equipamentos de uso coletivo (AGEUCS) e áreas de grandes equipamentos econômicos (AGEES). Para tanto, mostra-se necessária a previsão da categoria *uso agrícola* ou agricultura urbana entre os parâmetros urbanísticos que orientam os projetos a serem adotados para essas áreas. O quanto isso poderá contribuir com outras dinâmicas urbanas sustentáveis ainda não se sabe, mas de certo, exercem efeitos positivos, porque a agricultura urbana se apresenta como uma reinvenção crítica do ser e estar no espaço, possibilita repensar as conexões entre o urbano e o ambiental e para que seja superada a visão das cidades apenas como espaços construídos, sem biodiversidade, que consomem recursos e exportam resíduos. “Os espaços agrícolas não se encontram acabados, fechados e sim em construção e abertos para o futuro” (ALMEIDA, 2016, p.178).

Por isso é igualmente importante reconhecer os riscos que a AU pode oferecer para a especulação imobiliária em certas localidades da cidade, ou para a saúde e ao meio ambiente. A troca pela destinação agrícola de um lote privado, pelo pagamento do IPTU é uma alternativa interessante e gera outros desdobramentos. Diante da lei municipal que isenta do IPTU as áreas declaradas como Reserva Particular Ecológica, nos moldes já apresentados, caberia pleitear o município acerca das razões para essa condição se estender por 20 anos no mínimo. Seria possível pleitear a isenção ano a ano, com base nessa lei, ou isso abriria caminho para mais especulação ou mesmo para uma saída legal para proprietários-especuladores se isentarem no imposto anual? É uma questão que fica aberta para novas análises e acompanhamento no chão da cidade.

A adesão à lógica da agroecologia, como apreendida pelas experiências citadas no capítulo anterior, pode ir desde simples medidas de redução ou substituição do uso de insumos agroquímicos até a completa reestruturação da organização técnica e econômica de uma cidade. Mas ela também incute nas pessoas outros valores comunitários e de solidariedade, tão raros no caos urbano.

Pode o direito urbanístico ser mais útil ao gerenciamento das cidades, caso incorpore efetivamente a categoria da agricultura urbana e agroecologia como princípios, ou, ao menos, que se abra à produção agrícola em solos urbanos? Acredita-se que apostar em um planejamento integrado onde a cidade gaste e consuma menos recursos naturais, polua menos, seja energeticamente menos ineficiente e evite a contínua expansão sobre as áreas rurais e ou agrícolas, seja um caminho único.

A multifuncionalidade da agricultura urbana favorece a geração de alimentos confiavelmente saudáveis, gestão ambiental efetiva dos espaços produtivos e provisão de espaços verdes da cidade. Seria demasiada ficção vislumbrar um Plano de Alimentação decorrente do Planejamento Urbano Intersetorial que parta da noção de segurança alimentar e nutricional?

Além do apoio governamental, outras práticas conhecidas podem incentivar o uso agrícola do solo das cidades: padrões de sustentabilidade, certificações e incentivos fiscais. Os primeiros e que já se aplicam em vários setores da indústria e da economia se mostram limitados porque não tratam de sustentabilidade de fato, tal como a agroecologia a entende. O mesmo vale para as certificações advindas de grandes acordos empresariais.

Parêntese deve ser feito para referir-se ao fato de que, em junho/2018, durante o IV Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), realizado no Parque Municipal de Belo Horizonte, foi assinado o Protocolo de Intenções entre autoridades metropolitanas para o estabelecimento de cooperação institucional para fortalecimento da agroecologia na RMBH, colar e entorno da capital com vistas à implantação de um Sistema Participativo de Garantia (SPG) da qualidade dos alimentos advindos da agroecologia. Esse *start* foi seguido de intensa organização de diversos sujeitos envolvidos na temática que criaram mais tarde, a Associação Horizontes Agroecológicos para aprofundar no estabelecimento de um sistema participativo de garantia para os produtos da

agroecologia e da agricultura urbana da RMBH, que conta com apoio dos grupos AUÊ e Colmeia, ambos da UFMG.

Diante de práticas emergentes que não podem ser desperdiçadas, pois associam conhecimentos prudentes para uma vida mais decente (SANTOS, 2002; 2008), uma abordagem integrada e crítica do problema pode densificar o princípio da função social da terra e da propriedade tanto a partir das necessidades quanto das reivindicações sociais. E também contribuir para perspectivar um tipo de regulação que favoreça a construção de cidades mais justas, sustentáveis e plurais a partir do reconhecimento e valorização não capitalista do uso agrícola [também] do solo urbano para a produção de alimentos saudáveis e comercialização em ciclo-curtos, obviamente, atentos ao ´como, para quê e para quem`.

Acredita-se que o Plano Diretor que contemplar essa destinação de uso do solo urbano de forma efetiva e dialógica com seu planejamento ambiental, sanitário e urbano no zoneamento, incrementará sobremaneira seus atributos turísticos, sociais e econômicos, e ainda poderá ter preenchida com novos elementos a função social da propriedade.

Pesquisa relevante foi desenvolvida por Daniel Gaio (2015a) no tocante à interpretação do direito de propriedade face a proteção constitucional do meio ambiente urbano. O autor explora a formação do valor do solo urbano e esclarece que a compreensão do conteúdo econômico das propriedades urbanas “não se pauta exclusivamente pela quantidade de m<sup>2</sup> edificáveis. Nas cidades verticalizadas e intensamente adensadas determinadas características ambientais proporcionam vantagens que podem ser traduzidas economicamente” (GAIO, 2015a, p.44). Seja para fins indenizatórios ou exploratórios, alguns fatores ocasionam aumento de valor econômico à propriedade. Um deles certamente é a atuação decisiva do Poder Público na formação do solo urbano, com investimentos em infraestrutura e pela regulação das possibilidades de aproveitamento urbanístico. Mas, em que medida o plantio de alimentos em um lote, terreno ou praça pública, por exemplo, tende a (des)valorizar não só o imóvel propriamente dito, mas também àqueles vizinhos ou mesmo o bairro como um todo?

As contradições e indeterminações estão postas na lei e não estão superadas. Desse modo, decorre o importante papel crítico do intérprete do direito atento às movimentações no campo e nos fóruns públicos em percebê-las como questões do

nosso tempo e lugar. Na produção de base agroecológica a propriedade é percebida como um ecossistema que não está destacado do entorno, em que não há separação, mental e material, entre a produção e a conservação, pois se combinam e se influenciam mutuamente (LEROY, 2011, p.6).

Quanto aos limites, eles são alterados diariamente, mais ou menos, nas diversas instâncias. No espaço social concreto, caracterizado pela transformação permanente, há sempre a tendência de ultrapassar os limites formais e regulamentados do espaço abstrato concebido pelos atores dominantes (LASCHEFSKI; COSTA, 2008, p.310).

Uma virada ao avesso desse conjunto de coisas mostra que existe uma identidade coletiva forte de sujeitos da agricultura urbana e da agroecologia que, bem versados na linguagem dos camponeses e dos agricultoras e agricultores urbanos, foram familiarizando-se com os procedimentos legais e administrativos. Além disso, a existência de instituições e políticas públicas afeitas à segurança alimentar e nutricional em BH, conjugadas com as políticas estadual e municipal de apoio à AU, bem como um Plano Diretor que a sua maneira, expressa como um dos seus objetivos o apoio à agricultura urbana, tem-se a frente o desafio de direcionar efetivamente os benefícios da AU na direção da comunidade e da cidade, de modo a traçar estratégias de aplicar a pressão certa nos pontos certos da maquinaria governamental.

Deve-se, portanto: conseguir mobilizar grupos populacionais para produzir um consenso político local que possa trabalhar efetivamente em prol de um sistema agroalimentar da cidade, e não para a cidade ou um sistema alimentar na cidade, o que reafirmarias as dicotomias entre cidade e campo, rural e urbano (ALMEIDA; BIAZOTTI, 2017). De certo, mas não exclusivamente por isso, pertinente avaliar algumas consequências urbanísticas e ambientais das práticas agrícolas para a cidade e a economia urbana, que no limite, evidenciam ruralidades do urbano.

### **3.2. CONSEQUÊNCIAS URBANÍSTICAS DE UMA AGRICULTURA DA CIDADE**

De início, tem-se evidenciado que a aquisição de alimentos processados ou não, em redes de supermercados ou de varejo exercem um efeito expansivo da pegada ecológica, vez que o método e local de cultivo aumentam o fluxo de energia e matéria.



Já o cultivo de alimentos próximos aos consumidores e pautado na agroecologia, exerce pressão para reduzir (ou manter estável) a pegada ecológica do alimento e do consumidor.

Os exemplos fornecidos evidenciam a versatilidade das práticas e da cobertura vegetal nas áreas cultivadas. Além de recreação para os corpos e vistas, da ampliação do leque de atributos estéticos e formais nos espaços da cidade, incorpora matéria orgânica no solo, atua positivamente na recarga de lençol freático (OLIVEIRA, 2013, p.14-25), favorece a conservação da agrobiodiversidade e fortalece a produção de alimentos saudáveis em locais mais próximos dos pontos de preparo e consumo. Todos esses efeitos são perceptíveis da descrição (resumida) atribuída às iniciativas citadas no capítulo 2.

Já a adoção de práticas agroecológicas proporciona a manutenção da biodiversidade, a vitalidade e a permeabilidade do solo. Além do aproveitamento de resíduos orgânicos para a produção de compostos e alimentação dos animais, evitando que esses resíduos sejam destinados de forma inadequada (PAIXÃO; ALMEIDA, 2012, p.21). Conforme se dá com a experiência do coletivo Roots Ativa no aglomerado da Serra, que alia permacultura, agroecologia e trabalho social comunitário.

Em contraponto a uma territorialidade alienada abstrata, os agentes das agriculturas saudáveis e sensíveis à boa nutrição de Belo Horizonte produzem uma variedade de territorialidades específicas sob o solo urbano da cidade que incluem particularidades socioculturais e conhecimento ambiental. Cria-se, no limite, uma admiração/relação afetiva das pessoas com o lugar.

A expansão e criação de hortas municipais comunitárias, escolares e espaços produtivos em bairros da cidade, pode servir ao usufruto equitativo da cidade e convívio social entre pobres e ricos. Elas ainda podem favorecer a constituição das novas centralidades urbanas objetivadas pelo PD-BH para atenuar efeitos negativos da dinâmica urbana metropolitana; sendo capaz de fomentar o comércio local e gerar renda para quem precisa. Mas, para isso, precisam incluir nos seus planos e projetos a destinação de áreas para produção de alimentos com toda a estrutura necessária para sua continuidade e permanência.

No final de 2016, a cidade de Curitiba, com seu Programa de Agricultura Urbana, recebeu prêmio *C40 Cities Awards*, na categoria Cidades Sustentáveis. O programa é realizado por meio de dezenas de Hortas Comunitárias, Projetos Compostagem e Nosso Quintal que interagem as práticas de agricultura urbana com ações educativas. Além de impacto positivo direto na permeabilidade do solo, a iniciativa foi reconhecida por sua contribuição para a redução da emissão de gases do efeito estufa, a partir de práticas sustentáveis (CICLO VIVO, 2016).

Esta cidade é um exemplo que ao longo das últimas décadas vem se tornando um laboratório de ideias e projetos importantes e bem-sucedidos. Alguns instrumentos propagados pelo Estatuto da Cidade, de 2001, já haviam sido em parte implementados em Curitiba. O solo criado, a transferência do potencial construtivo em edificações de valor histórico, cultural e arquitetônico, e os setores especiais de habitação de interesse social.

A depender de onde e como são produzidos os alimentos, contribuem para a perda da biodiversidade, de outras culturas alimentares locais e regionais, para o consumo excessivo de alimentos não saudáveis e para a produção de doenças e resíduos químicos. Para cada uma destas cinco situações a agroecologia tem uma contribuição positiva: valoriza e precisa da agrobiodiversidade; plantas alimentícias não convencionais (PANCS), sementes crioulas; colheitas abundantes de alimentos de verdade sem fertilizantes e agrotóxicos; saúde integral, compostagem, evita desperdício, capta e armazena energia, uso e valorização dos recursos e serviços renováveis.

A agricultura urbana traz, junto aos afazeres habituais na horta (selecionar sementes, arrumar canteiros, abrir berços adequados ao tamanho da semente, plantar, cuidar, regar), uma particularidade que é a admiração das pessoas pelo mundo natural. O plantar cuidar da horta é também ficar surpreso com a cara do broto que sai do solo e com as formas que as folhas vão tomando à medida que vão crescendo. É admirar-se com a diferença de sabores entre o tomate comprado no supermercado e o tomate colhido na horta (COUTINHO, 2010, p.81).

Em síntese, percebe-se que a distância entre o local de produção e o de comercialização/consumo de alimentos (geografia alimentar) deve ser considerado fator relevante no planejamento, zoneamento, ordenação, uso e ocupação do solo porque a produção de alimentos próxima aos consumidores pode contribuir para a diminuição da pressão por mais terras agricultáveis; a contenção da expansão desordenada de perímetro urbano; a redução de custos energéticos envolvidos na cadeia alimentar

industrial (transporte, estocagem, embalagens, refrigeração), além de ser uma entrada psicossocial para as pessoas atentarem-se para as questões socioambientais ao seu redor.

Garantir uma agricultura da cidade exerce, sem dúvidas, alguma pressão para a garantia de outros direitos sociais e para o atendimento às diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, sendo ideal que as normas não restrinjam a efetividade dessas iniciativas

### **3.3. AVANÇOS E DESAFIOS PARA O PLANTIO NA TERRA URBANIZADA**

Entre os avanços da agricultura urbana em relação à cidade de Belo Horizonte que precisam ser destacados, cita-se:

- É preciso reconhecer que leis importantes foram aprovadas e instituições públicas criaram secretarias ou subsecretarias para tratar da agricultura urbana, da segurança alimentar e nutricional em BH. O que tem dado força para as iniciativas públicas de AU se manterem minimamente, embora a cada mudança de gestão do executivo municipal paire dúvidas e incertezas sobre a continuidade de políticas sociais como essas.
- Não obstante, tantas limitações já explicitadas, percebe-se num movimento positivo de reflexão em torno da questão urbana no processo desencadeado pelo PDDI e MZ que foi o de revisão de Planos Diretores dos municípios da RMBH. Mesmo que eventualmente não tenham produzido resultados concretos nas leis aprovadas ou no espaço geográfico do território, pode produzir outras/novas perspectivas para a compreensão dos conflitos urbanos ambientais (ZHOURI; LASCHEFSKI; PEREIRA, 2005; MACHADO *et al.*, 2013).
- Articulações a exemplo da AMAU, AUÊ!, REDE, Roots Ativa, Associação Horizontes Agroecológicos, rede Agroecologia na Periferia entre outros tantos outros grupos contribuem na construção das políticas e de alguma forma no monitoramento delas no nível municipal, estadual e federal, tendo inclusive, avançado na institucionalização e na visibilidade da AU, seja nos editais que fomentam essa prática social, ou nas conferências que debatem as experiências e legislações pertinentes. Chama atenção que a ideia-força que é acionada com

frequência é a da SAN, segurança alimentar e nutricional. Dela a agricultura urbana não pode se desvincular!

- É importante considerar como avanço que a cada dia, moradoras e moradores da cidade e de diferentes classes sociais que nunca tiveram uma vivência anterior no campo têm interesse e passam a se dedicar às práticas agrícolas. Seja a partir de acesso a livros, da internet e da inserção em processos de formação e capacitação em Agroecologia, ou da presença nas feiras e espaços produtivos da cidade.
- A proliferação de variados formatos de circuitos curtos de produção e comercialização de alimentos da AU na RMBH demonstra como que esses novos mercados convergem para transformar as relações de poder no âmbito dos sistemas alimentares, conferindo um maior peso e participação dos produtores e consumidores e favorecendo o aprendizado de novas práticas democráticas.

Toda a experiência vivida pelas pessoas e grupos envolvidos com a produção de alimentos saudáveis e o conhecimento acumulado significam muito para a capacidade de informar novos procedimentos e processos administrativos para dar densidade aos dispositivos legais que dão força e abrigo para reivindicações de espaços produtivos da cidade de Belo Horizonte.

Já entre os desafios que podem se destacar na presente pesquisa, cita-se:

- Já foi dito por outros estudos sobre o antigo plano diretor de BH, que a garantia e participação dos segmentos sociais organizados no pensar a cidade significa a busca pela democratização do planejamento e da gestão das cidades, essa abertura permanece no PD-BH de 2019. Entende-se que os agricultores urbanos possam se articular ainda mais em prol da elaboração de um suporte estrutural de políticas públicas a partir daquilo que a população deseja para a cidade, e também que, a partir de então, vislumbrem o reconhecimento formal de seu trabalho (COUTINHO, 2007, p.91), utilizando-se desta vez, dos dispositivos do Plano Diretor conjugado com as outras leis de SAN + PMMAU + PEEAU.
- Diante dos avanços apontados, um desafio natural para as cidades é que as distâncias entre locais de produção, de comercialização e consumo dos alimentos sejam consideradas variáveis não só do planejamento e da ordenação territorial,

mas nos projetos edilícios submetidos à aprovação pelo executivo municipal, no zoneamento territorial, na concepção e na localização da infraestrutura e dos equipamentos urbanos e novas moradias de interesse social (PRADO, 2016, p.303). Para tanto são necessários novos arranjos de terra para democratizar o cultivo de alimentos no território municipal da capital mineira.

- A ausência de dados atualizados e sistematizados, de confiança e de qualidade, torna mais difícil as intervenções privadas (individuais ou coletivas) como também a legitimação das intervenções públicas sobre tal prática. Dados e informações são essenciais para angariar recursos para investimentos e para a validação de um consenso de se buscar construir uma outra cidade em torno de seus benefícios potenciais.

- Os espaços da agricultura urbana têm comprovado seus benefícios, porém não bastam para alcançar a justiça socioespacial desejada pelo Estatuto da Cidade, de 2001. Além da atuação do Poder Público é necessário que os habitantes conheçam os instrumentos urbanísticos (e ambientais) disponíveis nas legislações vigentes para que às normas sejam conferidas legitimidade e efetividade, com devida fundamentação, informação e participação. Qualquer legislação está destinada ao fracasso caso a sociedade que a recebe dela não necessite ou não esteja preparada para as suas inevitáveis implicações disciplinadoras (DAMATTA, 2010, p.12).

- O desafio maior é formar um sistema agroalimentar da cidade a partir do uso produtivo de espaços públicos e privados, conjugados, que se aptos (legal e fisicamente) possam receber o cultivo temporário ou de ciclos mais longos de algumas variedades alimentares. E também, neste cenário ideal utópico, que as propriedades privadas (lotes, casas, prédios, já existentes e a serem edificadas) possam destinar espaços úteis ao cultivo de flores, ervas medicinais e plantas comestíveis. Quando possível destinar áreas para formação de pomares (de uso público ou privado de algumas coletividades) de vida útil longa.

Em alguma proporção (que embora não se saiba precisá-la), hoje tem-se um número de agricultoras e agricultores urbanos que são de mais idade, e que eventualmente iniciaram as práticas agrícolas nas suas cidades de origem, há muitos anos. Nesse contexto emerge a importância da juventude e adolescência e crianças estarem

envolvidas por espaços produtivos associados às escolas, creches, centros comunitários e de assistência social entre outros. Sem atuar na dimensão geracional e educacional de crianças e jovens os históricos problemas socioambientais do país jamais serão enfrentados de fato.

### **3.4. PROPOSTAS**

Diante tudo que foi apresentado, de todas as provocações feitas aos campos institucionais e disciplinares, entende-se necessário arriscar algumas poucas propostas para os agentes e instituições envolvidas com a temática da agricultura urbana, agroecologia e segurança alimentar e nutricional em Belo Horizonte. Isso porque se pretende avançar nas suas lutas e conquistas, sem permitir retrocessos.

Algumas das propostas foram sendo semeadas ao longo do texto que buscou discutir se pode o direito urbanístico servir ao sistema alimentar de uma cidade. Se sim, como e onde?

Pela destinação temporária (ou não) de áreas públicas para o cultivo; por meio da incorporação da AU como categoria urbanística ou como parâmetro para interferir nas construções e abertura ou renovação de áreas da cidade; via instrumentos como direito de preempção, direito de superfície, aprimorando políticas já existentes como a referente à Reserva Particular Ecológica, e também através de uma postura ativa da sociedade e sujeitos interessados para densificar os dispositivos do Plano Diretor municipal combinado com a política municipal de apoio à AU e leis de SAN para conquistar acesso ao solo urbano para fazer essas agriculturas, não só através de política pública.

Mas, onde? Nas mais de 790 praças da cidade; nas áreas de 'vazio urbano', em parques, criando hortas estrategicamente e integrando com práticas educacionais das redes de ensino, nas feiras e mercados, nas propriedades privadas (como incentivo ou limitação) e nas áreas e nos equipamentos públicos que servem/servirão às novas centralidades.

Quando a CR/88 define as funções das universidades no artigo 207, o constituinte acrescentou não apenas que elas são o ensino, a pesquisa e a extensão, mas que devem obedecer ao princípio da indissociabilidade entre elas: "desvinculá-las seria

atribuir às universidades ineficácias e inércias em relação ao agir/refletir sobre os problemas socioculturais e econômicos” (GUSTIN, 2010, p.44). Por isso, ciente da importância da universidade para nosso tempo e lugar, e diante a necessidade de aportar com mais relevância o pensar sobre a alimentação no século 21, e que o estudo da agricultura urbana necessariamente exige falar de pesquisas, extensão, capacitação, da geração de novas tecnologias e do conflito pelo uso da terra (COUTINHO, 2007, p.25), é que se entende importante, a realização, em 2021, de um evento a ser organizado pelos grupos RE-HABITARE, Pólos Cidadania, GESTA, Indisciplinar, Colmeia e AUÊ!, ambos da UFMG, para que possam lançar bases comuns de articulação teórica sobre as cidades e os conflitos que nelas se desenvolvem. Em todos eles têm-se objetos comuns de estudo porque atuam no campo dos conflitos e das lutas socioambientais no estado. Me parece um conjunto muito potente para ofertar distintos olhares disciplinares, com conexões ainda pouco visíveis, mas reais, quanto ao modo pelo qual o direito urbanístico brasileiro tem implicações na vida cotidiana. Basta lembrar que após o rompimento da Barragem de Fundão, as cidades arrasadas pela lama estão sendo reconstruídas. O que de fato, é matéria de interesse comum a esses grupos, por exemplo.

Essa proposta é feita pensando que, nos próximos dois ou três anos da sua realização, haveria um aumento de pesquisas e produção acadêmica, engajadas neste tipo de leitura da cidade, da sociedade e da noção de território. Há também, por outro lado, a importância de não desperdiçar as iniciativas existentes de agricultura em BH que, em pouco tempo podem agregar outros valores à propriedade e economia urbana, em certos casos ensejar a cobrança de contribuições de melhoria ou frear a especulação imobiliária, mirando a territorialização de sistemas agroalimentares metropolitano de base agroecológica.

Alguns tópicos que podem ser melhor debatidos para a eventual ocasião: como novas edificações podem ser obrigadas a prever espaços efetivamente produtivos em seus produtos, seja em cada unidade habitacional autônoma ou nas áreas coletivas, respeitando as especificidades de cada local; quais as possibilidades de elaboração de planos regionais da cidade, no nível dos bairros, para identificação das áreas aptas ao cultivo de alimentos, em caráter temporário ou perpétuo, nas praças, lotes vagos e telhados; quais as formas possíveis de garantir uma associação obrigatória entre direito à moradia e o direito à alimentação adequada.

Por outro lado, é interessante que as organizações envolvidas com a temática na RMBH promovam, de forma estratégica, um festival gastronômico da agricultura urbana e da agroecologia, podendo desse modo, ampliar o alcance entre os moradores da cidade. Assim como por exemplo a luta contra a mineração, no caso dos alimentos sem veneno, um grande desafio comum e falarmos para as pessoas ainda *não convertidas*, ou não sensibilizadas para com a causa. Tomar o espaço público com a pauta da AU parece razoável e potente para incutir novos valores emancipadores da cidadania. Saber que tipo de cidade queremos é uma questão que não pode ser dissociada de saber que tipo de vínculos sociais, relacionamentos com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos nós desejamos. O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade (HARVEY, 2013).



## CONCLUSÕES

Esta pesquisa foi estruturada a partir de três discussões, que corresponderam aos três capítulos apresentados.

No primeiro, argumentou-se por razões de ordem jurídica e política - somadas a pouco mais de uma dezena de princípios e outra de instrumentos urbanísticos por sua vez associados aos direitos previstos na CR/88 e em tratados e convenções internacionais - que já passou da hora do direito urbanístico brasileiro se interessar pelo uso agrícola do solo urbano e pela agricultura metropolitana e agroecológica.

O plantar sementes na cidade abalroa com o atual sistema de regulação da propriedade porque aquela entende que a terra é o melhor lugar para as guardar. Se correta a proposição, tem-se estabelecido aí um conflito entre o uso predominantemente construtivo dado ao solo *urbano* e uma outra perspectiva, que depende do uso não-construtivo do solo, para semeá-lo.

Por vezes, isso tem se dado a partir da referência a segurança alimentar e nutricional (SAN). Isto é, na perspectiva da garantia do acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, com base em práticas alimentares saudáveis, que respeitem a diversidade cultural e que sejam sociais, econômica e ambientalmente sustentáveis. Sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.

Devido ao seu caráter transversal, multifuncional e emancipador, a agricultura urbana, quando associada a agroecologia, tem sido inserida e mais fortalecida nas políticas que promovem a segurança alimentar e nutricional. Mesmo que isso seja um aspecto positivo que traz benefícios e resultados palpáveis e úteis ao equilíbrio socioambiental das cidades. Por outro lado, essa tendência aponta para uma carência de interlocução de políticas urbanas com a agricultura urbana ou com a agenda da segurança alimentar e nutricional, que já é um pouco mais avançada no país e em BH, em direção à agricultura metropolitana.

Não é possível que um sistema de produção e consumo de alimentos confiavelmente saudáveis se mantenha apenas com base nas escolhas individuais e pessoais dos cidadãos. O poder público tem que orientar de alguma forma – através de incentivos e desincentivos – determinados comportamentos de consumo e de ocupação do solo

urbano. Este último aspecto, fica a cargo da atividade urbanística, com suas regras especiais e espaciais que se desdobram no planejamento, na ordenação do uso do solo, no parcelamento, zoneamento e outras regras de regulação urbana e das edificações.

Nada pode substituir o papel do Estado nas prestações sociais e na garantia da equalização de oportunidades. E, além disso, não há como imaginar um futuro próximo melhor para as cidades brasileiras, sem planejamento urbano atento ao lugar e ao percurso dos alimentos de verdade.

No segundo capítulo, foi apresentada uma contextualização da produção do espaço geográfico metropolitano e da capital mineira a partir de um recorte próprio que territorializa as matrizes teóricas adotadas na pesquisa, chamando atenção para a formação da cidade de Belo Horizonte que já nasceu, no apagar do século 19, como capital do Estado de Minas Gerais, um tesouro da República e colocando as agriculturas para fora da cidade planejada.

Como se viu, Belo Horizonte também é um ótimo exemplo para se discutir como a agricultura urbana pode transformar a cidade. Possui iniciativas de plantio de alimentos em áreas públicas desde meados dos anos 1990; a estrutura do poder executivo há muitas décadas está ativa para as políticas de abastecimento e de segurança alimentar e nutricional e tem uma parcela da sociedade civil civicamente engajada em plantar.

Além disso, o município possui norma específica que instituiu a política municipal de apoio à agricultura urbana. Por sua vez, as iniciativas citadas ao longo do texto foram escolhidas sem muitos critérios prévios, sendo suficiente que exista a prática de cultivo em solo urbano, para mostrar que a cidade não é apenas um lugar de consumo de alimentos, mas também de espaços produtivos muitas vezes orientados pela força da apropriação dos espaços, independente de regras e normas, produzindo outra cidade em contraponto ao paradigma da cidade capitalista.

As linhas dedicadas ao novo plano diretor de Belo Horizonte, aprovado em 2019, buscam fornecer um panorama geral do seu conteúdo, o que pode facilitar estudos mais aprofundados para diversas temáticas que não necessariamente a da agricultura urbana. Trata-se de uma lei densa, com muitos conceitos, regras e exceções, onde é necessário a consulta aos mapas anexos à norma, que por sua vez contém muitos detalhes quando trata cada zoneamento. A pouca quantidade de referência na lei

urbanística municipal à expressão agricultura urbana, por si só não remete a um eventual desinteresse da política urbana para com a temática. Mas sinaliza que o desafio ainda é grande pois é preciso densificar os dispositivos que possam dar fundamento às práticas agrícolas da cidade.

No terceiro capítulo, arriscou-se alargar o diálogo entre o direito urbanístico e a agricultura urbana a partir do destaque de contradições, limites e benefícios do uso agrícola do solo para fins urbanístico-ambientais, bem como avanços e desafios que remetem à necessidade de revitalizar pesquisas significativas no campo do Direito, das Ciências Socioambientais e da Ciência do Estado para inovar nas construções legislativas e críticas institucionais.

Acredita-se que o direito urbanístico deve movimentar-se mais ativamente neste campo emergente e ligado, no limite, à Ecologia e Economia Política e à Justiça Socioambiental, problematizando os seus conceitos, definições e categorias, parâmetros e instrumentos vigentes, visando compreender melhor, quais são (quais podem ser) os *lugares* e as *categorias* das agriculturas no sistema de regulação urbana das localidades estudadas frente ao princípio da justa distribuição dos encargos e benefícios decorrentes do processo de urbanização e do direito à cidade.

No seu conjunto, estão longe de ser proposições que esgotam o assunto, todavia, são uma pauta para aproveitar ou abrir as brechas e fazer frente ao urbanismo das agendas dominantes. Concluída esta pesquisa, espera-se que sirva de comparativo ou estímulo a outras investidas para além do que foi aqui problematizado. O direito à mudança da cidade não é um direito abstrato, mas sim, direito inerente às nossas práticas diárias, quer estejamos cientes disso ou não. É uma caminhada que convida a mais esforços teóricos e políticos, propósito de avançar na organização de agriculturas saudáveis e sensíveis à boa nutrição, dar conformação a qualquer sistema agroalimentar em qualquer cidade brasileira.

## REFERÊNCIAS

ABA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGROECOLOGIA. **Estatuto Social, 2018**. Disponível em: <[https://aba-agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Estatuto\\_ABA\\_2015.pdf](https://aba-agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Estatuto_ABA_2015.pdf)>. Acesso em: 11 jul.2018.

ABREU, Maurício de Almeida. A apropriação do território no Brasil colonial. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo Cesar; CORRÊA, Roberto Lobato. (Org.) **Expedições geográficas: percursos no fim do século**. Bertrand Brasil, 1997, p.197-245.

ACSELRAD, Henri. Justiça Ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. In: \_\_\_\_; HERCULANO, Selene; PADUA, José Augusto (Org.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, p. 23-39.

ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbano e Regionais**, Rio de Janeiro, n.1, p.79-90, 1999.

AGENCIA MINAS GERAIS. **Agricultura urbana agroecológica garante segurança alimentar, preservação ambiental e renda na RMBH, 2017**. Disponível em <<http://static.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/agricultura-urbana-agroecologica-garante-seguranca-alimentar-preservacao-ambiental-e-renda-na-rmbh>> Acesso em: 7 fev.2019.

AGUIAR, Tito Flávio. **Vastos subúrbios da nova capital: formação do espaço urbano na primeira periferia de Belo Horizonte**. Tese. (Doutorado). Belo Horizonte: UFMG, 2006.

AGURB. **Terceira Conferência Internacional Agricultura e Alimentação em uma Sociedade Urbanizada**. Organização das Nações Unidas para a Alimentação, Porto Alegre, 2018.

ALENCAR, Vitor Gabriel de Souza Lima. **Agroecologia para além do rural e do urbano na RMBH**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e Design da Universidade Federal de Minas Gerais, 2018. Disponível em: <[https://aueufmg.files.wordpress.com/2018/07/agroecologia\\_para\\_alc3a9m-do-rural-e-o-urbano-na-regic3a3o-metropolitana-de-belo-horizonte\\_versc3a3o-final-compressed.pdf](https://aueufmg.files.wordpress.com/2018/07/agroecologia_para_alc3a9m-do-rural-e-o-urbano-na-regic3a3o-metropolitana-de-belo-horizonte_versc3a3o-final-compressed.pdf)> Acesso em: 7 dez.2019.

ALMEIDA, Daniela. **Isto e aquilo: agriculturas e produção do espaço na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Tese (doutorado). Belo Horizonte: UFMG, 2016.

ALMEIDA, Daniela; BIAZOTI, André. Agriculturas Urbanas: agroecologia para a cidade, na cidade e da cidade! **Revista de Agricultura Urbana**, nº 33, p.21-23, nov.2017. Disponível em: <[https://ruaf.org/assets/2019/11/rau33\\_completo.pdf](https://ruaf.org/assets/2019/11/rau33_completo.pdf)> Acesso em: 10 set.2019.

ALMEIDA, Daniela; COSTA, Heloisa. Agricultura urbana: uma aproximação possível entre a questão ambiental e a questão urbana. In: **APP urbana 2014** – 3º Seminário Nacional sobre tratamento de APP em meio urbano e restrições ambientais ao parcelamento do solo. Belém. A dimensão ambiental da cidade, UFPA, 2014, v.1. p.1.

\_\_\_\_\_; EUCLYDES, Ana Carolina. MetrÓpole em transiçÓo: planejamento metropolitano e agroecologia na construçÓo de uma agenda comum para as agriculturas da RMBH. In: **Pensar Metropolitano**. Agência Metropolitana, p. 105-120, 2019.

\_\_\_\_\_; MELGAÇO, LuÍsa. Agroecologia, agricultura urbana e planejamento metropolitano: conexões possíveis para uma reestruturaçÓo territorial da RMBH. **Cadernos de Agroecologia**, v. 10, n. 3, out.2015. Disponível em: <<http://www.aba-agroecologia.org.br/revistas/index.php/cad/article/viewFile/19950/12065>> Acesso em: 13 abr.2018.

\_\_\_\_\_; MORAIS, Lídia; PAIXÃO, Lorena. ArticulaçÓo metropolitana de agricultura urbana: espaços e saberes da Agroecologia em Belo Horizonte. **Revista Agriculturas: experiências em agroecologia**, Rio de Janeiro v.9, n.2, p. 23-28, 2012. Disponível em: <<http://aspta.org.br/revista/semendo-agroecologia-nas-cidades/articulacao-metropolitana-de-agricultura-urbana-espacos-e-saberes-da-agroecologia-em-belo-horizonte/>> Acesso em: 16 abr.2018.

AMAU, ArticulaçÓo Metropolitana de Agricultura Urbana da RegiÓo Metropolitana de Belo Horizonte. **Carta PolÍtica de 10 anos**, 2014.

AMARAL, LuÍs. **HistÓria Geral da agricultura brasileira: no trÍplice aspecto polÍtico, social e econÔmico**. SÓo Paulo: Ed. Nacional, 1958.

AMARAL, Marcelo Cintra. Estreita relaçÓo entre a metrÓpole e sua mobilidade: liçÓes do passado para açÓes de futuro sobre o planejamento da mobilidade na RMBH. In: **Pensar Metropolitano**. Agência Metropolitana, 2019, p. 63-78.

ANA. **Propostas da ArticulaçÓo Nacional de Agroecologia para o II Plano Nacional de Agroecologia e ProduçÓo OrgÔnica** – II PLANAPO (2016-2019). ArticulaçÓo Nacional de Agroecologia, 2015. Disponível em: <[http://www.asabrazil.org.br/images/UserFiles/File/Proposta\\_ANA\\_IIPLANAPO.pdf](http://www.asabrazil.org.br/images/UserFiles/File/Proposta_ANA_IIPLANAPO.pdf)> Acesso em: 10 fev.2017.

ANDREWS, George Reid. **Democracia racial brasileira 1900-1990: um contraponto americano**, 1997. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141997000200008](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200008)> Acesso em: 10 fev.2019.

ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ARAÚJO, Laís de Correa. Crônica publicada no livro *Sedução do Horizonte*, **Fragmento da crônica "A Coragem de Minas"**, de Olavo Bilac. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 1996.

AUÊ. Grupo de Estudos em Agroecologia da Universidade Federal do Minas Gerais. **Caracterização e Mapeamento das Agriculturas na Região Metropolitana de Belo Horizonte**, 2017.

BH 100 Anos, Nossa História. **Publicação especial do Jornal Estado de Minas por ocasião do centenário da cidade em 1997**. Belo Horizonte, 1997.

BICALHO, Diego Horta. **Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) ambiental: propostas para habitação social em áreas verdes como contribuição para a construção do direito ao território no caminho da justiça ambiental**. Dissertação (mestrado). Belo Horizonte: UFMG, 2015.

BORGES, Ronan Eustáquio. **Complexos Agroindustriais (CAIs) no Brasil: uma reflexão sobre sua evolução**. V Encontro Estadual de Geografia de Minas Gerais: A Geografia na modernização do mundo. Belo Horizonte, 26-29/jul.2005.

BORJA, Jordi; CARRIÓN, Fernando; CORTI, Marcelo. **Ciudades para cambiar la vida: una respuesta a Habitat III**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Café de las Ciudades, 2016.

BORJA, Ross; OYARZÚN, Pedro; ZAMBRANO, Sonia; LEMA, Francisco. **Sistemas Alimentares Locais: um caso de sucesso entre consumidores urbanos do Equador**. In: **Revista Agriculturas**, v.10, n.2, p. 27-31, jun.2013.

BORSAGLI, Alessandro. **Rios invisíveis da metrópole mineira**. Belo Horizonte: Clube de Autores, 2018.

BRAND, Peter; MUÑOZ, Edwin. **Cultivando cidadãos: agricultura urbana desde uma perspectiva política**. **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Rio de Janeiro, v. XXI, n.1, p.47-70, jan/jul. 2007.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências – Estatuto da Cidade. Brasília: Diário Oficial da União, 11 de jul.2001.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília: Diário Oficial da União, 25 de jul. 2006.

BRICAS, Nicolas. **Is local sustainable?** Paper apresentado na 3ª Conferência Internacional de Agricultura e Alimentação em uma Sociedade Urbanizada. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO/ONU). Porto Alegre, 2018.

CAISAN, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **PLANSAN 2012-2015.** Brasília, DF: Caisan, 2011. Disponível em: <[http://estatico.cnpq.br/portal/premios/2013/pjc/imagens/publicacoes/plano\\_nacional\\_seg\\_alimentar.pdf](http://estatico.cnpq.br/portal/premios/2013/pjc/imagens/publicacoes/plano_nacional_seg_alimentar.pdf)> Acesso em: 19 jul.2019.

CAMIHNO saudável. In: **Jornal Estado de Minas. Caderno Bem Viver**, 21 jan. 2018.

CAPORAL, Francisco Roberto; AZEVEDO, Edison Oliveira de. Agroecologia: matriz disciplinar ou novo paradigma para o desenvolvimento rural sustentável. In: CAPORAL, Francisco Roberto; AZEVEDO, Edison Oliveira de (Org.). **Princípios e perspectivas da agroecologia.** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná, 2011, p.45-82.

CARDOSO, Adauto Lucio; SILVEIRA, Maria Cristina. O plano diretor e a política de habitação. In: SANTOS JUNIOR, Orlando; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades, 2011, p.99-126.

CARTA, Mundial. **Carta Mundial pelo direito à cidade.** Fórum Social das Américas, Quito, ju.2004; Fórum Mundial Urbano, Barcelona, set.2004; V Fórum Social Mundial. Porto Alegre, jan.2005. Disponível em: <<https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-%C3%A0-Cidade.pdf>> Acesso em 15 abr,2019.

CASEMIRO, Juliana; VALLA, Victor; GUIMARÃES, Maria Beatriz. Direito humano à alimentação adequada: um olhar urbano. In: **Ciência & Saúde Coletiva.** Temas Livres, vol.15, n.4, 2010, p.2085-2093.

CASTELLS, Manuel. Posfácio à questão urbana. **Revista espaço e debates**, ano 1, n.1, jan. São Paulo: Cortez, 1981.

CHATTERJEE, Partha. A política dos governados. In: CHATTERJEE, Partha (Org.). **Colonialismo, Modernidade e Política.** Salvador: EDUFBA, 2004, p. 131-170.

CICLO VIVO. **Programa de Agricultura Urbana de Curitiba recebe prêmio internacional, 6/ de dez.2016.** Disponível em:

<[www.ciclovivo.com.br/inovacao/inspiracao/programa-de-agricultura-urbana-de-curitiba-recebe-premio-internacional/](http://www.ciclovivo.com.br/inovacao/inspiracao/programa-de-agricultura-urbana-de-curitiba-recebe-premio-internacional/)> Acesso em: 14 jul.2019.

CNSAN, 2007. **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Belo Horizonte, 2007.

COELHO, Sacha Calmon. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

COELHO, Helena. **A interlocução entre o ambiental e o urbano: por um direito à cidade**. (TCC) Pós-graduação em Direito Ambiental do Departamento de Economia Rural e Extensão da Universidade Federal do Paraná, 2015.

COIMBRA, José de Ávila; GUETTA, Maurício. O conceito jurídico de dano ambiental. In: ROSSI, Fernando *et al.* (Org.). **Aspectos controvertidos do Direito Ambiental: tutela material e tutela processual**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p.237-259.

COMIDha. Comitê Nacional para a Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada. **Promovendo a exigibilidade do direito humano à alimentação adequada: subsídios para debate**. Brasília: COMIDhA; 2006.

CONSEA, MG. **Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional sustentável de Minas Gerais, 2008-2011**.

CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS. **A nova carta de Atenas**. A visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre cidades do século XXI. Portugal, nov. 2003.

CORREA, Fernando Alves. **Manual de Direito do Urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2008.

COSTA, Heloisa Soares. Natureza, mercado e cultura: caminhos da expansão metropolitana de Belo Horizonte. In: MENDONÇA, Jupira; GODINHO, Maria Helena (Org.). **População, espaço e gestão da metrópole: novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte, PUC-MINAS, 2003, v.1, p.159-178.

\_\_\_\_\_; Heloisa Soares. Planejamento e ambiente em regiões metropolitanas. In: MARTINE; George (ed.). **População e Sustentabilidade na era das mudanças ambientais globais: contribuições para uma agenda brasileira**. Belo Horizonte, 2012, p.107-121.

\_\_\_\_\_; ALMEIDA, Daniela. Agricultura Urbana: possibilidades de uma práxis espacial? In: **Cadernos de estudos culturais**, Campo Grande, v.4, n.8, p.61-78, jul./dez. 2012.



COUTINHO, Maura Neves. **Agricultura Urbana: Análise e reflexão sobre os marcos legais e normativos do município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

\_\_\_\_\_; **Agricultura urbana: práticas populares e sua inserção em políticas públicas**. Dissertação (mestrado). Belo Horizonte: UFMG, 2010.

DAMATTA, Roberto. **Fé em Deus e pé na tábua: ou como e por que o trânsito enlouquece no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.

DESCOLA, Philipie. Ecologia e Cosmologia. In: DIEGUES, A, C. (Org.), **Etnoconservação: rumos para a conservação da natureza**. São Paulo: HUCITEC, 2000, p.149-163.

DIAMOND, Jared. **Colapso: como as sociedades escolhem o sucesso ou o fracasso**. 5ªed., Rio de Janeiro: Record, 2007.

DIAS, Jornal Sete. **Programa de hortas comunitárias completa 34 anos**. 21 nov.2016. Disponível em: <<https://www.setedias.com.br/noticia/economia/programa-de-hortas-comunitarias-completa-34-anos-/77/13848>> Acesso em: 24 fev.2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito de Superfície. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, 2002, p.183-184.

DONNELLY, Jack. Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento. **Direitos Humanos no século XXI**. IPRI; Fundação Alexandre de Gusmão, 1998, p.167-208.

DOTTA, Rafaella. **Horta urbana é sucesso em Belo Horizonte (MG)**. Brasil de Fato, 28 março 2018. Disponível em: <<https://www.brasildefatomg.com.br/2018/03/28/horta-urbana-e-sucesso-em-belo-horizonte-mg>> Acesso em: 12 nov.2019> Acesso em 04.fev.2019.

DOUGLAS, Mary. **Como as instituições pensam**. São Paulo: EDUSP, 1998.

DUARTE, Regina Horta. **À sombra dos fícus: cidade e natureza em Belo Horizonte**, 2007. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-53X2007000200003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-53X2007000200003&script=sci_abstract&tlng=pt)> Acesso em: 19fev.2020.

DUPRAT, Deborah. **Pareceres jurídicos: direitos dos povos e comunidades tradicionais**. Manaus: UEA Edições, 2013, p.11-19.

DUSSEL, ENRIQUE. 1492: **O encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade**. Petrópolis: VOZES, 1993.

ENA, 2018. **4º Encontro Nacional de Agroecologia**. Agroecologia e democracia unindo campo e cidade. Belo Horizonte, 2018.

BRENNER, Neil (Org.). **Implosion/explosions: towards a study of planetary urbanization**. Berlin: Jovis Verlag GmbH, 2014, p. 109-116.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO, 2018. The state of food security and nutrition in the world 2018. **Building climate resilience for food security and nutrition**. Rome, 2018. Disponível em: <<http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1180929/>> Acesso em: 24 fev.2019.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. FDU – **Fórum de Direito Urbano e Ambiental 47**, set./out.2009, p.17-23.

FERRAZ, Luciano. **Direito Municipal Aplicado**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GAIO, Daniel. A participação do Estado na formação do valor do solo urbano e os mecanismos de recuperação de mais-valias no Brasil. In: **Cuadernos Urbano, Espacio, Cultura, Sociedad**. Vol. 12, n.12, p.27-42. jun.2012.

\_\_\_\_\_; **A interpretação do Direito de Propriedade em face da proteção constitucional do meio ambiente urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015a.

\_\_\_\_\_; O fetiche da Lei e a reforma urbana no Brasil. In: COSTA, Geraldo Magela; COSTA, Heloisa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de (Org.). **Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbana**. Belo Horizonte: C/Arte, 2015b, p. 283-296.

\_\_\_\_\_; O direito à cidade e seu processo de institucionalização no Brasil. In: GUSTIN; LOPES; NICÁCIO (Org.). **Eficiência, eficácia e efetividade: velhos desafios ao novo Código de Processo Civil**. Initia Via Editora: Belo Horizonte, 2016, p. 236-248.

\_\_\_\_\_; PAPATELLA, Vinícius. A justiça ambiental como critério para o licenciamento ambiental. In DIZ; Jamile; GAIO, Daniel (org.) **Desenvolvimento Sustentável na contemporaneidade**. Belo Horizonte: Arraes, 2019, p.12-20.

GALERA, Izabella; FONSECA, Helena D'Agosto. **Outras formas de (re) existência: direito à cidade e agroecologia a partir da produção do espaço nas ocupações urbanas**. In: XVIII Enanpur, 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=881>> Acesso em: 03 mar. 2020.

GLIESSMAN, Stephen. **Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável**. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

GUSTIN, Miracy. **Das necessidades humanas aos direitos** – ensaio de sociologia e filosofia do direito. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

\_\_\_\_\_; Uma pedagogia da emancipação. In: GUSTIN, Miracy; LIMA, Paula. (Org.). **Pedagogia da Emancipação: desafios e perspectivas para o ensino das ciências sociais aplicadas no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 15-82.

\_\_\_\_\_; DIAS, Maria Tereza. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

GROTTI, Dinorá Adelaide. Função Social da Propriedade Privada. In: **Fórum Municipal & Gestão das Cidades**, Belo Horizonte, ano 4, n.15, p.10-35, jul./set. 2016.

HARVEY, David. **O direito à cidade: a qualidade de vida urbana virou mercadoria**, jul.2013. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/>> Acesso em: 26 jan.2015.

\_\_\_\_\_; **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HISSA, Cássio Eduardo. **A mobilidade das fronteiras: Inserção da geografia na crise da modernidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?busca=1&id=3&idnoticia=1766&t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas&view=noticia>> Acesso em: 24 abr.2018.

ICP, Instituto de Direito Público e Ciência Política. **Problemas da terra**. Mesa redonda realiza no Rio de Janeiro, em 15 de abril de 1982.

INCA, Instituto Nacional do Câncer. **Posicionamento público a respeito do uso de agrotóxicos**, abril.2015. Disponível em: <<https://www.inca.gov.br/publicacoes/notas-tecnicas/posicionamento-do-inca-acerca-dos-agrotoxicos>> Acesso em: 09 set. 2018.

INFORME, Informe Metropolitano – **Notícias do Macrozoneamento da RMBH**, maio 2014.

ITER, Instituto de Terras de Minas Gerais. **Projeto centro de pesquisa e fomento à agricultura urbana e periurbana da RMBH**. Belo Horizonte, 2008.

INICIATIVAS de produção agrícola sem uso de agrotóxicos se espalha em BH e região; In: **Jornal Estado de Minas. Caderno Bem Viver**, 21 jan. 2018.

JACOBS, Janes. **The Economy of Cities**. Vintage Books. New York, 1969.

KAPP, Silke. Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole. **Caderno Metrópole**. São Paulo, n.28, jul./dez.2012, p. 463-483.

LADNER, Peter. **The urban food revolution: changing the way we feed cities**. Canadá: New Society, 2011.

LANDER. Edgardo. **Colonialidade do poder**. CLACSO: Buenos Aires, 2005.

LANDY, Frédéric; MOREAU, Sophie. **The right to the village**. Spatial Justice, n  7, p.1-21, jan.15.

LASCHEFSKI, Klemens. **Segrega o espacial e desigualdade social** – fatores determinantes da insustentabilidade do ambiente urbano. IV Encontro nacional da Anppas, Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_; **Da delimita o territorial do “rural”**: para um método de localiza o de grupos alvo do PNSR no campo. Estudos para concep o, formula o e gestão do Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR), Funda o Nacional de Saúde (FUNASA), processo 25100.018635/2014-70, 2016.

\_\_\_\_;; COSTA, Heloisa Soares. Segrega o social como externaliza o de conflitos ambientais: a elitiza o do meio ambiente da APA-SUL da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: **Ambiente e Sociedade**, Campinas, v. XI, n.2, p.307-322, jul./dez.2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/asoc/v11n2/v11n2a07.pdf>> Acesso em: 23 mar. 2020.

\_\_\_\_\_; ZHOURI, Andréa. Povos Indígenas, comunidades tradicionais e meio ambiente e “questão territorial” e o novo desenvolvimentismo no Brasil. In: **Revista Terra Livre**, v.1, n.52, 2019. Disponível em: <<https://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/1552>> Acesso em: 13 nov. 2020.

LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. Funda o Calouste Gulbenkian, 3 a edi o, Lisboa, 1997, p. XXI- XXII.

LEFEBVRE, Henri. **O direito   cidade**. 5 a ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LEROY, Jean Pierre. Terr rios e bens comuns. In: **Revista Agriculturas**, v.8, n.4, p. 4-8, dez.2011.

LOPES, Paulo Rogério; LOPES, Keila Cássia. Agricultura urbana ecológica: a experiência de Cuba. **Revista Agriculturas**, v.9, n.2, p.39-41, set.2012.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. Coleção primeiros passos. São Paulo: Brasiliense, 1986.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Gestão do Patrimônio cultural brasileiro e tombamento. In: MARQUES, Cláudia Lima *et al.* (coord.). **O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico**: estudos em homenagem a Jaqueline Morand-Deville. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 153-166.

MACHADO, Carlos; FLORIANO, Caio; ARAUJO, Claudionor; PASSOS, Wagner. **Conflitos ambientais e urbanos**: debates, lutas e desafios. Porto Alegre: Evangraf, 2013.

MANIFESTO, de Quito. **Hacia um Habitat 3 alternativo**. Aprovado em 20 de outubro de 2016, durante Seminário Habitat 3 Alternativo.

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? In: **Caderno IPPUR**, ano XI n.1 e 2, jan./dez.,1997, p.113-129.

\_\_\_\_\_; **O impasse da política urbana no Brasil**. 2ª ed. Ed. Vozes: Petrópolis/RJ, 2012.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: desigualdade, ilegalidade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_; As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes; 2013, p. 121-188.

MARTINE, George. **População e Sustentabilidade na era das mudanças ambientais globais** – contribuições para uma agenda brasileira. Belo Horizonte: ABEP, 2012.

MARTINEZ-ALIER, Joan. Justiça Ambiental (local e global). In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1999, p.215-231.

MATURANA, Humberto. **Emoções e Linguagem na Educação e na Política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas no mundo**: do neolítico à crise contemporânea. São Paulo: UNESP; Brasília: NEAD, 2010.

MEDAUAR, Odete. A força vinculante das diretrizes da política urbana. In: **Temas de Direito Urbanístico 4**. São Paulo: MP-SP, 2005, p.15-23.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MENDEZ, Marlon; RAMÍREZ, Luz; ALZATE, Alexander. La práctica de la agricultura urbana como expresión de emergência de nuevas ruralidades: reflexiones en torno a la evidencia empírica. **Cuadernos de Desarrollo Rural** (55), 2005, p. 51-70.

MENDONÇA, Márcio Mattos. Semeando agroecologia nas cidades. **Revista Agrícolas: experiências em agroecologia**, v.9, n.2. Rio de Janeiro, 2012. p.4-5.

MENDONÇA, Jupira Gomes; ANDRADE, Luciana Teixeira; DINIZ, Alexandre Magno. Belo Horizonte: diferenciação e segregação socioespacial na RMBH. In: **Metrópoles Brasileiras: síntese da transformação da ordem urbana 1980 a 2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018, p. 233-251.

MOLLISON, Bill. **Introduction to Permaculture**. Australia: Nationa Library, 1994.

MONTE-MÓR, Roberto Luis. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n.111, p.9-18., jul./dez, 2006.

\_\_\_\_\_; Cidade e campo, urbano e rural: o substantivo e o adjetivo. In: Feldman, S. & Fernandes, A. (Org.) **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios**. Salvador: EdUFBA: ANPUR, 2007, p. 93-114.

MONTIEL, Marta; RENTING, Henk. La agricultura urbana en la planificación de las ciudades: entre la participación y el mercado. In: **Habitat y Sociedad**, n.7, p.5-11, nov.2014.

MOONEY, Pat. **Seeds of the Earth. A private or public resource?** Food First books, 1983.

MOREIRA, José Roberto. Críticas ambientalistas à revolução verde. Estudos, **Sociedade e Agricultura**, v.15, out.2000, p.39-52. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/176>> Acesso em: 19. jul.2019.

MOREIRA, Crispim. **Trajetória contemporânea da agricultura urbana**. In: Saberes Ambientais: desafios para o conhecimento disciplinar. UFMG: Belo Horizonte, 2008, p.243-257.

MUNAIER, Felipe Carneiro. **As transformações na cidade de Belo Horizonte e a perda dos lugares: a Feira Permanente de Amostras (1936-1964)**. Dissertação (mestrado) Escola de Arquitetura UFMG, 2014. Disponível em: <[https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/AMFE-9MANNU/1/disserta\\_\\_ofinal.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/AMFE-9MANNU/1/disserta__ofinal.pdf)> Acesso em: 04 fev.2020.

NAGIB, Gustavo. **Agricultura Urbana como ativismo na cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2018.

NASCIMENTO, Amália; ANDRADE, Sônia Lúcia. **Segurança alimentar e nutricional: pressupostos para uma nova cidadania?** SBPC, Alimento-Artigos, 2015, p.34-38. Disponível em: <<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v62n4/a12v62n4.pdf>> Acesso em: 13 ago.2018.

NAU, Nova Agenda Urbana. Un-habitat. **Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos humanos sustentáveis para todos**, 2016.

NETO, Alborghetti. **Primeira Fazenda Urbana do Brasil é inaugurada em Curitiba**. XV Curitiba, 24. Jun.2020. Disponível em: <<https://xvcuritiba.com.br/primeira-fazenda-urbana-do-brasil-e-inaugurada-em-curitiba/>> Acesso em: 2 jul.2020.

NEVES, Osias Ribeiro; AMORMINO, Luciana. **Um olhar sobre a cidade, seu comércio e sua história**. Belo Horizonte: Escritório de Histórias, 2007.

NUNES, Mateus Almeida. **Aspectos legais da expansão urbana sobre áreas e usos rurais na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado). Belo Horizonte: UFMG, 2019.

OJIMA, Ricardo. Dimensões da urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras. In: **Revista de Estudos Populacionais**. São Paulo, v. 24, n.2, p.277-300, jul./dez.2007.

OLIVEIRA, Marcelo Almeida. Hortas na malha urbana: história e perspectiva para o planejamento ambiental das cidades. **MG Biota**, Belo Horizonte, v.6, n.1, p.5-34, abr./jun. 2013.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 57-96.

ORNELAS, Gabriel Mattos. **Ocupar, plantar, cuidar: agricultura urbana agroecológica da RMBH**. 43º Encontro Anual da Anpocs, 2019. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/43-encontro-anual-da-anpocs/spg-6/spg21-6/11969-ocupar-plantar-cuidar-agricultura-urbana-agroecologica-da-regiao-metropolitana-de-belo-horizonte/file>> Acesso em: 17 abr.2020.

OSÓRIO, Letícia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 193-214.

PAIXÃO, Lorena; ALMEIDA, Marcelo Oliveira. Agricultura urbana no Baixo Onça: cultivando uma região mais produtiva, solidária e sustentável. In: **Revista Agriculturas**, v.9, n.2, p. 16-22, set.2012.

PAPATELLA, Vinicius, SIMAN, Frederico; CORUJO, Maria Teresa. **Dossiê-denúncia: ameaças e violações ao direito humano à água no quadrilátero ferrífero-aquífero de Minas Gerais**, 2016. Disponível em: <<https://aguasdogandarela.org.br/dossie-denuncia-ameacas-e-violacoes-ao-direito-humano-a-agua-no-quadrilatero-ferrifero-aquifero-de-minas-gerais/>> Acesso em: 13 ago.2019.

PEDERZOLI, Aurora; JULIÃO, Letícia; PASSOS, Luíz Mauro. **Velhos Horizontes, um ensaio sobre a moradia de Curral del Rei**. Museu Abílio Barreto, Belo Horizonte, 1997.

PETERSEN, Paulo (Org.). **Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009.

PETERSEN, Paulo; SILVEIRA, Luciano; DIAS, Emanuel; CURADO, Fernando; SANTOS, Amaury. Sementes ou grãos? Lutas para desconstrução de uma falsa dicotomia. In: **Revista Agriculturas**, v.10, n.1, p.36-45, mar.2013.

PEREIRA, José Abílio Belo. **Colegiado Metropolitano da Sociedade Civil da RMBH: a representação da sociedade na gestão da RMBH**. In. Pensar Metropolitano. Agência Metropolitana, 2019, p. 41-62.

PLOEG, Jan Douwe Van Der. Sete teses sobre a agricultura camponesa. In: PETERSEN, Paulo (org.) **Agricultura familiar camponesa na construção do futuro**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009, p. 17-31.

POMAR urbano. In: **Jornal Estado de Minas. Caderno Gerais**, 22 abr. 2015.

PORTO, Lya Chyntia. **Redes, ideias e ação pública na agricultura urbana**: São Paulo, Montreal e Toronto. (Doutorado) Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2017. Disponível em: <[https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18224/Tese\\_vers%C3%A3o%20final%20Lya%20Porto.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18224/Tese_vers%C3%A3o%20final%20Lya%20Porto.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> Acesso em: 14 abr.2018

PRADO, André. **Ao fim da cidade**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016.

PRIMAVESI, Ana. **O solo, a base da vida em nosso globo**, s/d.



PRODUTO 4; Consolidado. Consultoria FAO/MDS. **Sistematizar e analisar a implementação da Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana promovida pelo MDS no Brasil com foco em regiões metropolitanas durante 2004-2009**. Março, 2011. Disponível em: <[http://agriculturaurbana.org.br/textos/Produto\\_04\\_FAO-MDS\\_consolidado.pdf](http://agriculturaurbana.org.br/textos/Produto_04_FAO-MDS_consolidado.pdf)> Acesso em: 13 ago.2019

RIBAS, Luiz Otávio. **Direito Insurgente e pluralismo jurídico**: assessoria jurídica de movimentos populares em Porto Alegre e no Rio de Janeiro (1960-2000). Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina: Florianópolis, 2009.

RIBEIRO, Gustavo Lins. **Outras globalizações**: cosmopolíticas pós-imperialistas. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2014.

RIBEIRO, Luiz Cesar; RIBEIRO, Marcelo Gomes. (Org.) Metrôpoles Brasileiras. **Síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018.

RUA, João. Urbanidades no rural: o devir de novas territorialidades. **Revista de Geografia Agrária**: Campo-território. Uberlândia, v.1. n.1, p. 82-106, 2006.

RUAF, **Resource Center on Urban Agriculture & Food Security Foundation**. 2015.

SANTADREU, Alain; LOVO, Ivana. Panorama de la agricultura urbana y periurbana en Brasil y diretrizes políticas para su promoción. **Cuaderno de Agricultura Urbana**. n.4, IPES, RUAF Foundation, REDE, FAO, MDS. Lima-Perú, 2007.

SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores**. São Paulo: Peirópolis, 2009.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, João Dagoberto. Ocupar, resistir e produzir: velhos e novos paradigmas na configuração de assentamentos rurais como alternativa de sustentabilidade. In: **Revista Agriculturas**, v.8, n.4, p. 28-32, dez.2011.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo. Razão e emoção. Hucitec, São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, Maíra Laura. **O Brasil**: Território e sociedade no início do século XXI. Best Bolso, Rio de Janeiro, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 63, p. 237-280, out. 2002.

SARLET; Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

\_\_\_\_\_; FENSTERSEITER, Tiago. **Litigância climática, proteção do ambiente e a ADPF-708, 2020**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-25/direitos-fundamentais-litigancia-climatica-protecao-ambiente-adpf-708df>> Acesso em: 25 set.2020.

SCHIAVO, Ester; GELFUSO, Alejandro; VERA, Paula. El derecho a la ciudad. Uma mirada desde América Latina. In. **Caderno Metropolitano**, São Paulo, v.19. n.38, jan/abr 2017, p. 299-312.

SCHMITT, Claudia Job. Encurtando o caminho entre a produção e o consumo de alimentos. In: **Revista Agriculturas**, v.8, n.3, p. 4-8, set/2011.

SERRES, Michel. O Contrato Natural. **Ciência e Direito**. Instituto Piaget. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991, p.85-144.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. Malheiros, São Paulo, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. Malheiros, São Paulo, 2018.

SINGER, Paul. **O uso do solo urbano na economia capitalista**. In: MARICATO, Ermínia (Org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Omega, 1982, p.21-36.

SMIT, Jac; RATTA; Annu; NASR, Joe. **Urban Agriculture: food, jobs and sustainable cities**. New York: UNDP, 1996.

SMPU, Secretaria Municipal de Política Urbana de Belo Horizonte. **Plano Diretor de BH: entenda os principais pontos**. PBH, agosto. 2020.

SOJA, Edward. KANAI, Miguel. **The urbanization of the World**, In: R. Burdett e D. Sudjic (Org.), *The Endless City*, London, Phaidon, 2007, p. 54-69.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

\_\_\_\_\_; From the 'right to the city' to the right to the planet. **City**, vol. 19, nº 04, p. 408-443, 2015.

SOUZA, José Moreira; CARNEIRO, Ricardo. O Hipercentro de Belo Horizonte: conformação espacial e transformações recentes. In **Anuário Estatístico de Belo Horizonte**, 2003.

SOUZA, Luiz Alberto. Planejando o território regionalmente: planos diretores para além dos limites municipais. In: **Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 – Balanço e Perspectivas**. Nelson Saule Júnior *et al.*(Org.). Porto Alegre: Magister, 2009; p. 313-324

SPITZCOVSKY, Débora. **Paraisópolis lança projeto para construir hortas em todas as lajes da comunidade**. The Greenest Post, 14 jun.2017. Disponível em: <[https://thegreenestpost.com/paraisopolis-lanca-projeto-para-construir-hortas-em-todas-lajes-da-comunidade/?fbclid=IwAR3uOHq5OwqkB9PQTl8GymikmNGzY\\_D-MLiF1wb1fXUNVUpz9E9a7CokjxA](https://thegreenestpost.com/paraisopolis-lanca-projeto-para-construir-hortas-em-todas-lajes-da-comunidade/?fbclid=IwAR3uOHq5OwqkB9PQTl8GymikmNGzY_D-MLiF1wb1fXUNVUpz9E9a7CokjxA)> Acesso em: 2 jul.2020.

SPOSITO, Maria Encarnação. **Capitalismo e Urbanização**. Núcleos urbanos na história, revolução industrial e urbanização, a cidade moderna: para onde? Contexto, 2001.

SAULE JUNIOR, Nelson. O direito à cidade e a revisão da lei de parcelamento do solo urbano. In: **ANAIS, Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988: balanços e perspectivas**. Porto Alegre: Magister, 2009, p.249-274.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à Cidade**: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos*, n.4, p. 93-109, 2016.

TEIXEIRA, Raquel Oliveira Santos. **A gente tem que falar aquilo que a gente tem que provar**: a geopolítica do risco e a produção do sofrimento social na luta dos moradores do Bairro Camargos, em Belo Horizonte. Tese (doutorado) UFMG, 2014.

TICKELL, Crispin. Introdução. In: ROGERS, Richard; GUMUCHDJIAN, Philip. **Cidades para um pequeno planeta**. Barcelona: GG, 2013.

TONUCCI FILHO, João Bosco; MAGALHÃES, Felipe Nunes; OLIVEIRA, André Mourthé; SILVA, Harley. Estrutura produtiva e mercado de trabalho na Região Metropolitana de Belo Horizonte: formação histórica e perspectivas contemporâneas. In: ANDRADE, L.T. *et al.* (Org.). **Belo Horizonte: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro; Belo Horizonte: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; PUC-Minas, p. 49-87, 2015.

TUPY, Igor Santos; ALMEIDA, Daniela; MELGAÇO, Luiza. Notas sobre a produção agrícola na RMBH: para além da irrelevância, inviabilidade e incompatibilidade. **Cadernos de Agroecologia**, v.10, n.3, out.2015. Disponível em: < <http://revistas.aba-agroecologia.org.br/index.php/cad/article/view/20039> > Acesso em: 09 jul.2019.

UN-HABITAT. **The challenge of Slums**. Global Report on human settlements 2003. Disponível em: <<https://www.un.org/ruleoflaw/files/Challenge%20of%20Slums.pdf>> Acesso em: 07 abr.2018.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria – Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília B. F.; MARICATO, Ermínia (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 75-103.

\_\_\_\_\_; Utopias urbanas e o desafio democrático. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 105, p. 25-31, jul./dez, 2003.

VALENTE, Flávio; FRANCESCHINI, Thaís; BURITY, Valéria. **A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada**. Brasília, dez 2007. Disponível em: <<http://bvsperr.paho.org/texcom/nutricion/exigibilidade.pdf>> Acesso em: 27 maio 2018.

VARGAS, Heleina Comin. O fator localização revisitado. In: VARGAS, Heleina Comin; ARAUJO, Cristina Pereira (Org.). **Arquitetura e Mercado imobiliário**. Barueri, SP: Manole, 2014, p.35-51.

VIEIRA, Marta. **De onde vem a comida**. Estado de Minas. Belo Horizonte, 3.jul.2005. Caderno de Economia, p.1.

VIEIRA, Marta. **Horta Urbana**. Estado de Minas, Belo Horizonte, 23.out.2006. Caderno Agropecuário, p. 6.7.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice. Introdução. **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Autentica, 2005, p. 7-24.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação. In: ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens. **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010, p. 11-31.