

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FERNANDA FALSETE RISOLA

**AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA (AUP) COMO OBJETO DO
EMPREENDEDORISMO SOCIAL:**

a experiência da organização Cidades Sem Fome

SÃO PAULO

2019

FERNANDA FALSETTE RISOLA

**AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA (AUP) COMO OBJETO DO
EMPREENDEDORISMO SOCIAL:**

a experiência da organização Cidades Sem Fome

Trabalho Aplicado apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão para a Competitividade.

Linha de pesquisa: Sustentabilidade

Orientador: Prof. Dr. André Pereira de Carvalho

SÃO PAULO

2019

Risola, Fernanda Falsete.

Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) como objeto do empreendedorismo social : a experiência da organização Cidades Sem Fome / Fernanda Falsete Risola. - 2019.

214 f.

Orientador: André Pereira de Carvalho.

Dissertação (mestrado profissional MPGC) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Agricultura urbana - São Paulo (SP). 2. Segurança alimentar. 3. Empreendedorismo social. 4. Negócios - Aspectos sociais. 5. Projetos comunitários. I. Carvalho, André Pereira de. II. Dissertação (mestrado profissional MPGC) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 658.011.49(816.11)

FERNANDA FALSETE RISOLA

**AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA (AUP) COMO OBJETO DO
EMPREENDEDORISMO SOCIAL:**

a experiência da organização Cidades Sem Fome

Trabalho Aplicado apresentado à Escola de
Administração de Empresas Fundação Getúlio
Vargas como requisito para a obtenção do título
de Mestre em Gestão para a Competitividade.

Linha de pesquisa: Sustentabilidade

Data da aprovação: ____/____/____

Banca examinadora:

Prof. Dr. André Pereira de Carvalho
(Orientador)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Mário Prestes Monzoni Neto
FGV-EAESP

Prof. Dr. Jeovan de Carvalho Figueiredo
UFMS

Dedico este trabalho a minha amada mãe, em memória.

Pelo privilégio dos poucos, mas intensos, anos de convivência e aprendizado.

Por ter trabalhado, incansavelmente e com alegria, por uma sociedade mais igualitária.

Por ter aberto o portão de casa, convidado para entrar e servido uma refeição a cada pessoa que pedia alimento.

Por ter-me transmitido o amor pela natureza, pelo plantar e cuidar, e pela cozinha simples e saudável.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os que cultivam alimentos e cuidam da terra, inspiradores deste trabalho.

Aos amantes e estudiosos do tema, que geraram conhecimento para que este trabalho pudesse ser desenvolvido.

Aos que, gentilmente, concederam seu tempo para as entrevistas realizadas, em especial à dona Sebastiana Helena de Farias, com seu amor pela terra, sua sabedoria e alegria, e ao Hans Dieter Temp, que compartilhou generosamente uma abundância de conhecimento no tema, adquirido com muito esforço e dedicação.

Ao professor André Pereira de Carvalho, que não apenas me proporcionou alguns dos *insights* mais importantes durante o curso, em sala de aula, como também me orientou neste trabalho com muita assertividade, dedicação e compreensão.

A todos os envolvidos com a idealização e realização da jornada reveladora e transformadora que foi este mestrado, em especial aos professores Mário Monzoni e Ana Carolina Aguiar, com minha imensa admiração.

Aos colegas e amigos do mestrado, que muito representaram e representam nesse caminho, ao serem lugar de fortalecimento nas similaridades e fontes de descoberta e aprendizado nas diferenças. Minha enorme admiração pela busca de cada um nas infinitas trilhas da sustentabilidade. De alguma forma, com gestos, palavras e olhares, cada um tornou esta caminhada mais acolhedora, mais profunda, mais interessante, mais leve ou mais divertida.

Aos meus amigos e à minha família, por compreenderem este período de ausência e por suas palavras de incentivo. Em especial ao meu companheiro Ricardo, que não apenas me encorajou a fazer o mestrado como decidiu fazer também, em sua área de atuação, acompanhando-me neste caminho, que ficou mais suave e também mais intenso, pela nossa parceria e pelas conversas e trocas que tanto contribuíram para este trabalho.

“As cidades têm a capacidade de fornecer algo para todos, apenas porque, e somente quando, são criadas por todos.”

Jane Jacobs

RESUMO

O crescimento da população urbana e seu modo de produção e consumo alimentar pressionam a segurança alimentar e nutricional da população. Essa pressão é decorrente de impactos ambientais – como escassez de água, redução de terras férteis e efeitos da mudança climática e de eventos climáticos extremos –, e de impactos sociais – como aumento da pobreza, desemprego e exclusão social. Nesse contexto se insere esta pesquisa com o objetivo geral de investigar a agricultura urbana e periurbana (AUP) como objeto do empreendedorismo social à luz da experiência da organização Cidades Sem Fome. A revisão de literatura explorou dois temas: AUP, para entendimento de como ela se insere como parte da solução para os problemas socioambientais, e empreendedorismo social, para análise de suas potencialidades como impulsionador à AUP. Foi realizada uma pesquisa qualitativa com base na metodologia de estudo de caso, que examina dois projetos da organização não governamental (ONG) Cidades Sem Fome: Hortas Comunitárias e Hortas Urbanas, desenvolvidos em região periférica do município de São Paulo. A necessidade de adaptação do modelo Hortas Comunitárias que, por diversas barreiras à AUP, não garantia autossuficiência financeira para os agricultores beneficiários do projeto, levou ao desenvolvimento do projeto Hortas Urbanas, em um modelo de negócio social. A análise do caso demonstrou que a abordagem de negócio social aplicada ao Hortas Urbanas, atuando em uma lógica de mercado – nos fatores gestão e governança, escala e comercialização –, e tendo como finalidades principais a garantia da autossuficiência financeira dos projetos da ONG e a geração de emprego, possibilitou a mitigação de diversos desafios enfrentados no modelo de atuação do Hortas Comunitárias – acesso à terra, criação de emprego, baixo nível de instrução dos participantes, falta de incentivos para doadores e patrocinadores, alto custo de insumos, dificuldade de acesso a mercados e comercialização a preços justos e plantio em terras contaminadas. Mas fica o desafio à ONG de reestruturar o modo de atuação do Hortas Comunitárias, inserindo aspectos da lógica de mercado, pois somente por meio de um modelo mais autossuficiente financeiramente será possível alcançar a perenidade do projeto e de seus impactos. A ONG é reconhecida por seu impacto social no apoio a agricultores de Hortas Comunitárias para geração de renda, os quais vendem produtos frescos a preços acessíveis, em regiões carentes e com pouco acesso a eles. Portanto, uma desvinculação de sua imagem desse projeto poderia acarretar uma perda da percepção positiva que os apoiadores, a sociedade, e a comunidade local têm por ela. Com este estudo identificaram-se regiões periféricas da cidade com ampla disponibilidade de terra em locais onde vive uma população carente com alta vulnerabilidade social, que se alimenta com dietas

precárias e tem pouco acesso a alimentos frescos. Ao mesmo tempo, demonstrou-se que há oportunidades para estimular a AUP através do empreendedorismo social nessas regiões, podendo-se contribuir para a geração de empregos, de renda, para a oferta de maior acesso a uma variedade de alimentos frescos e para melhorar o quadro do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional.

Palavras-chave: Agricultura urbana e periurbana. Segurança alimentar. Empreendedorismo social. Negócios sociais. Cidades Sem Fome.

ABSTRACT

Urban population growth and its mode of food production and consumption put pressure on the population's food and nutritional security. This pressure is a result of environmental impacts – such as water scarcity, reduction of fertile land and the effects of climate change and extreme climate events –, and social impacts – such as increased poverty, unemployment and social exclusion. In this context, this research has the general objective of investigating urban and periurban agriculture (UPA) as an object of social entrepreneurship in the light of the experience of the “Cidades Sem Fome” (Cities Without Hunger) organization. The literature review explored two themes: AUP, to understand how it fits in as part of the solution to social and environmental problems, and social entrepreneurship, to analyze its potential as a driver for UPA. A qualitative research was conducted based on the case study methodology, which examines two projects of the non-governmental organization (NGO) Cities without Hunger: Community Gardens and Urban Gardens, developed in the peripheral region of the Municipality of São Paulo. The need to adapt the Community Gardens model which, due to several barriers to the UPA, did not guarantee financial self-sufficiency for the beneficiaries of the project, led to the development of the Urban Gardens project, in a Social Business model. The analysis of the case demonstrated that the social business approach applied to Urban Gardens, in the pursuit of financial self-sufficiency through applying a market driven logic – in the factors management and governance, scale and commercialization – and having as its main purposes the guarantee of financial self-sufficiency and job creation, has made it possible to mitigate the many challenges faced in the Community Gardens model of action – access to land, job creation, low level of education of participants, lack of incentives for donors and sponsors, high cost of agricultural inputs, difficulty in accessing markets and fair trade, and planting on contaminated land. However the NGO has the challenge to restructure the Community Garden operational model, capturing aspects of the market driven logic because only a financially self-sufficient model will guarantee the continuity of the project. The NGO is recognized for its social impact in supporting the income generation of Community Gardens farmers that sells fresh produce at affordable prices in underprivileged regions with little access to it, and therefore a disconnection from the NGO image of this project could result in a loss of positive perception that supporters, the society, and the local community nurture for it. This study identified that there are peripheral regions in the city of São Paulo with wide availability of land in places where a poor population, with high social vulnerability, lives, who feeds on precarious diets and has little access to fresh food. At the same time, it has been shown that there are

opportunities to stimulate UPA through social entrepreneurship in these regions, which can contribute to job and income generation, to offer greater access to a variety of fresh foods and to improve their food and nutrition security.

Keywords: Food and insecurity. Urban and periurban agriculture. Social entrepreneurship. Social business. Cities without hunger.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de figuras

Figura 1 – Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	28
Figura 2 – Agricultura urbana e periurbana na agenda do desenvolvimento sustentável diante do crescimento urbano e de seus desafios	34
Figura 3 – Perspectiva das dimensões de políticas públicas orientada pelas contribuições esperadas da AUP	47
Figura 4 – Matriz de missão e o mecanismo de negócio	98
Figura 5 – Lógica de atuação dos negócios sociais	104
Figura 6 – Tradicional mapa de <i>stakeholders</i> centrado na empresa <i>versus</i> redes de partes interessadas descentralizadas	110
Figura 7 – Reconhecimentos recebidos pela ONG Cidades Sem Fome e por seu fundador, Hans Dieter Temp	119
Figura 8 – Quadro analítico macrorregional da zona Leste 2 do município de São Paulo	125
Figura 9 – Áreas de comodato onde há atuação da Cidades Sem Fome, todas em uma sequência nos terrenos da linha de energia	127
Figura 10 – Lote de dona Sebastiana, dentro da Área 3	133
Figura 11 – Escola Estadual Deputado Augusto do Amaral – horta implementada pela Cidades Sem Fome	137
Figura 12 – Área 2, da Cidades Sem Fome, na linha de energia na zona Leste do município de São Paulo	138
Figura 13 – Funcionários e contratados da Cidades Sem Fome em dia de colheita	141
Figura 14 – Terreno antes da limpeza realizada pela Cidades Sem Fome. Caixa d'água descartada pela população	144
Figura 15 – Invasão de moradias em terreno de linhão	145
Figura 16 – Captação de água de chuva nos telhados das casas vizinhas. Horta da Cidades Sem Fome	147
Figura 17 – Cisternas de armazenamento da água de chuva captada dos telhados. Horta da Cidades Sem Fome	147
Figura 18 – Irrigação por gotejamento e transpiração. Horta da Cidades Sem Fome	148
Figura 19 – Mudanças em adaptação local antes do plantio. Horta da Cidades Sem Fome	154
Figura 20 – Processo de mudanças que levaram ao modelo de negócio social	164

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Pesticidas no mundo: uma comparação do uso no Brasil e nos maiores mercados globais, em 2013	31
Gráfico 2 – Composição da geração de resíduos sólidos domésticos de São Paulo. Dados em % do total de resíduos gerados. Gráfico apresentado no PGIRS de São Paulo – 2014	88

Lista de mapas

Mapa 1 – Mapa de inclusão/exclusão social no município de São Paulo. 2010.	71
Mapa 2 – Mapa da zona rural do Município de São Paulo	82

Lista de quadros

Quadro 1 – Algumas diferenças entre agricultura urbana (AU) e agricultura periurbana (AP)	40
Quadro 2 – Ação pública de AUP no município de São Paulo	85
Quadro 3 – Evolução da estratégia da Base da Pirâmide	95
Quadro 4 – <i>Continuum</i> da tipologia de negócios sociais.....	103
Quadro 5 – Fatores para classificação dos empreendimentos sociais de Comini (2016).....	105
Quadro 6 – Elementos de geração de valor social a partir de iniciativas de mercado.....	107
Quadro 7 – Situações relevantes para diferentes estratégias de pesquisa.....	114
Quadro 8 – Metodologia de pesquisa utilizada	116
Quadro 9 – Pessoas entrevistadas	120
Quadro 10 – Análise dos modelos de atuação da Cidades Sem Fome a partir do modelo de fatores para classificação dos empreendimentos sociais, de Comini (2016).....	161
Quadro 11 – Matriz de sinergia entre as contribuições do modelo de negócio social da Cidades Sem Fome com os desafios da cidade, sob a perspectiva da dimensão social	169
Quadro 12 – Matriz de sinergia entre as contribuições do modelo de negócio social da Cidades Sem Fome com os desafios da cidade, sob a perspectiva da dimensão econômica .	170
Quadro 13 – Matriz de sinergia entre as contribuições do modelo de negócio social da Cidades Sem Fome com os desafios da cidade, sob a perspectiva da dimensão ecológica ...	171
Quadro 14 – Análise de oportunidades no modelo de negócio social da Cidades Sem Fome para contribuir com o desenvolvimento da AUP no município de São Paulo	174

Lista de tabelas

Tabela 1 – Proporção de domicílios por Condição de Pobreza no Município de São Paulo – em porcentagem.....	70
Tabela 2 – Taxas e desemprego, segundo zonas de moradia do desempregado (em porcentagem)	72
Município de São Paulo – 2014-2016	72
Tabela 3 – Regime de exploração da terra dos agricultores do município de São Paulo	74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAZL	Associação de Agricultores da Zona Leste
ABAST	Supervisão de Abastecimento da Prefeitura Municipal de São Paulo
ACV	Avaliação do Ciclo da Vida
AMLURB	Autoridade Municipal de Limpeza Urbana
AP	Agricultura Periurbana
AR	Agricultura Rural
AU	Agricultura Urbana
AUP	Agricultura Urbana e Periurbana
BoP	(<i>Bottom of the Pyramid</i>) Base da Pirâmide
CAE	Casa de Agricultura Ecológica
CAS	(<i>Comprehensive Areas of Support</i>) Áreas Abrangentes de Suporte
CDR	Cadastro de Produtores Rurais da Prefeitura
CEA	(<i>Controlled Environment Agriculture</i>) Agricultura em Ambiente Controlado
CEAGESP	Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo
COMUSAN	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
COOPERAPAS	Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo
COSAN	Coordenadoria de Segurança Alimentar
CRFS	(<i>City Region Food Systems</i>) Sistemas Alimentares Urbano-Regionais
CSA	(<i>Community Supported Agriculture</i>) Agricultura Apoiada pela Comunidade
DAP	Declaração de Aptidão
DCNT	Doenças Crônicas Não Transmissíveis
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
ES	Empreendedorismo social
FAO	(<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>) Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FEMA	Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
FTFS	Força-Tarefa de Finanças Sociais
GEE	Gases de efeito estufa
GIFE	Grupo de Institutos Fundações e Empresas
HMP	Habitação para o Mercado Popular
HIS	Habitações de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

IDRC	<i>(International Development Research Centre)</i> Centro Internacional de Pesquisa em Desenvolvimento
IPCC	<i>(Intergovernmental Panel on Climate Change)</i> Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
NS	Negócios sociais
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OECD	<i>(Organization for Economic Co-operation and Development)</i> Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-HABITAT	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
OSCI	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PDE	Plano Diretor Estratégico
PGIRS	Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POT	Programa Operação Trabalho
PROAURP	Programa de Agricultura Urbana e Periurbana
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PUFS	<i>(Productive Urban Food Systems)</i> Sistemas Alimentares Produtivos Urbanos
RSD	Resíduos Sólidos Domésticos
RUAF	<i>(Global Partnership on Sustainable Urban Agriculture and Food Systems)</i> Parcerias Globais para Agricultura Urbana e Sistemas Alimentares Sustentáveis
SAN	Segurança alimentar e nutricional
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEKN	<i>(Social Enterprise Knowledge Network)</i> Rede de Conhecimento em Empreendedorismo Social
SMDT	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho
SVMA	Secretaria do Verde e do Meio Ambiente
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEPAG	Zona Especial de Produção Agrícola

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	18
1.1 Desafios da urbanização	18
1.1.1 Contexto atual: crescimento da população, processo de urbanização e aumento da pobreza urbana.....	18
1.1.2 Consequências ambientais	19
1.1.3 Consequências sociais.....	20
1.1.4 Sustentabilidade	22
1.2 Justificativa.....	24
1.3 Questão de pesquisa e objetivos	25
1.4 Organização deste trabalho.....	26
2. REVISÃO DE LITERATURA	28
2.1 Agricultura urbana e periurbana na agenda global do desenvolvimento sustentável	28
2.1.1 Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.....	28
2.1.2 Nova Agenda Urbana	32
2.1.3 Sistemas Alimentares.....	34
2.2 Panorama da agricultura urbana e periurbana (aup).....	36
2.2.1 A crescente importância da AUP	36
2.2.2 Conceituação e definição de AUP.....	39
2.2.2.1 Agricultura rural (AR) e agricultura urbana e periurbana (AUP)	39
2.2.2.2 Agricultura urbana (AU), agricultura periurbana (AP) e agricultura urbana e periurbana (AUP).....	40
2.2.3 Formas de AUP em países desenvolvidos e em desenvolvimento	42
2.2.3.1 AUP em países desenvolvidos	43
2.2.3.2 AUP em países em desenvolvimento	43
2.2.4 Barreiras à AUP.....	45
2.2.5 Contribuições esperadas da AUP e riscos associados.....	46
2.2.5.1 Contribuições sociais	47
2.2.5.2 Contribuições ecológicas	49
2.2.5.3 Contribuições econômicas	52
2.2.5.4 Riscos da AUP	53
2.2.6 AUP na literatura: lacunas e limitações nos estudos em AUP	55
2.2.7 Negócios e sustentabilidade na AUP como parte do sistema alimentar.....	56
2.2.7.1 Sinergias entre a AUP e as aglomerações urbanas	56
2.2.7.2 Viabilidade financeira da AUP	57
2.2.7.3 Modelos de negócios em AUP na Europa	58
2.2.7.4 Missões e estratégias de fazendas urbanas nos EUA	59
2.2.8 AUP no Brasil.....	61
2.2.8.1 Contexto do país.....	61
2.2.8.2 Fortalecimento da AUP em associação à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).....	62
2.2.8.3 Dificuldade de acesso a programas de incentivo: uma barreira para a AUP	64
2.2.8.4 Políticas de transformação social ou de transferência de responsabilidade?	67
2.2.9 AUP no Município de São Paulo.....	70
2.2.9.1 Urbanização e desafios.....	70
2.2.9.2 A presença da AUP no município de São Paulo	73

2.2.9.2.1 AUP na zona Leste.....	77
2.2.9.2.2. AUP na zona Sul.....	77
2.2.9.3 Formas de organização e políticas para a AUP no município	80
2.2.9.4 Integração da AUP no sistema alimentar na perspectiva da gestão dos resíduos	88
2.3 Empreendedorismo social	89
2.3.1 Contexto.....	89
2.3.2 <i>Análise dos negócios sociais sob uma perspectiva dos catalizadores do processo</i> ..	92
2.3.2.1 BoP 1.0: encontrar fortuna na base da pirâmide	92
2.3.2.2 BoP 2.0: criar fortuna com a base da pirâmide	92
2.3.2.3 BoP 3.0: desenvolvimento mais sustentável para a redução da pobreza	94
2.3.3 <i>Empreendedorismo social e negócios sociais</i>	95
2.3.3.1 Conceituação	96
2.3.3.2 Dilema negócio x social.....	98
2.3.3.3 Inovação social.....	100
2.3.3.4 Avaliação de impactos sociais	100
2.3.4 <i>Agrupamento das principais correntes que conceituam “negócios sociais”</i>	101
2.3.5 <i>Continuum da tipologia de negócios sociais</i>	102
2.3.6 <i>Negócios inclusivos</i>	106
2.3.7 <i>Formação de redes de parcerias</i>	106
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	113
3.1 Justificativa para a escolha do método	113
3.2 Critérios para seleção do caso.....	116
3.3 Técnicas de coleta de dados.....	119
3.4 Procedimentos de análise.....	121
4. APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE CASO	123
4.1 Cidades Sem Fome	123
4.1.1 Contexto de sua fundação.....	123
4.1.2 Projeto Hortas Comunitárias	127
4.1.2.1 Apoio aos produtores independentes na horta da Área 3.....	131
4.1.2.2 Venda direta na horta da Área 3 e olhar dos consumidores.....	133
4.1.2.3 Uma oportunidade de melhoria do modelo de comercialização	134
4.1.3 Projeto Hortas Escolares	136
4.1.4. Projeto Hortas Urbanas (a partir de 2017)	137
4.1.4.1 Comercialização – parceria com o setor privado na cadeia de fornecimento ..	139
4.1.4.2 A contribuição do projeto Hortas Urbanas ao modelo de negócio da Cidades Sem Fome	140
4.1.4.3 Hortas Urbanas: o olhar de funcionários da Cidades Sem Fome	141
4.1.5. Oportunidades e desafios para atuação da Cidades Sem Fome.....	142
4.1.5.1 Parcerias e patrocínios	142
4.1.5.2 Sinergia com a cidade e benefícios associados.....	143
4.1.5.3 Metodologia para replicação do modelo de negócios e regulamentação para o setor.....	148
4.1.5.4 Diversificação	150
4.1.5.5 Nomenclaturas	150
4.1.5.6 Questões práticas de implementação e desenvolvimento	151
4.2 Análise do caso Cidades Sem Fome à luz da literatura examinada no trabalho ..	154

4.2.1 <i>Análise do modelo de atuação da Cidades Sem Fome em relação às características e formas de AUP praticadas globalmente, no Brasil e no município de São Paulo</i>	154
4.2.2 <i>Análise do modelo de atuação da Cidades Sem Fome</i>	159
4.2.3 <i>Reflexões sobre mudanças que se deram para o desenvolvimento do novo modelo de negócio</i>	164
4.2.4 <i>Análise das contribuições da Cidades Sem Fome para os desafios do município de São Paulo</i>	168
4.2.5 <i>Análise das contribuições da Cidades Sem Fome com o modelo Hortas Urbanas diante dos desafios para o desenvolvimento da AUP no município de São Paulo</i>	173
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	180
5.1 Resposta ao problema de pesquisa	180
5.2 Contribuições	184
5.3 Recomendações para o caso estudado	185
5.4 Limitações do estudo e recomendações para pesquisas futuras	187
5.4.1 <i>Limitações do estudo</i>	187
5.4.2 <i>Recomendações para pesquisas futuras</i>	188
REFERÊNCIAS	189
APÊNDICE	207

1. INTRODUÇÃO

1.1 Desafios da urbanização

1.1.1 Contexto atual: crescimento da população, processo de urbanização e aumento da pobreza urbana

Enquanto, em 1950, 30% da população mundial era urbana, em 2008, pela primeira vez na história, a população urbana ultrapassou em número a rural. Dados de 2018 apontam que, de um total de 7,6 bilhões de habitantes no mundo, 55% residia em áreas urbanas e 85% vivia em ou dentro de 3 horas de um centro urbano com mais de 50 mil pessoas. Projeta-se que, em 2050, a população global será de 9,8 bilhões – quase 30% acima da apontada em 2018 – e que 70% será urbana, com o maior aumento ocorrendo nos países em desenvolvimento, especialmente na Ásia e na África (UN-DESA, 2018).

As tendências de crescimento urbano variam entre regiões e contextos, possuindo três fatores principais como causa: (i) crescimento urbano natural (estima-se que responda por 60% do crescimento nas populações urbanas), (ii) reclassificação de áreas rurais em áreas urbanas e (iii) migração líquida rural-urbana (fator menos significativo, embora ainda seja um fenômeno importante) (FAO, 2018a). As regiões mais urbanizadas são a América do Norte (com 82% de sua população vivendo em áreas urbanas), América Latina e Caribe (81%), Europa (74%) e Oceania (68%). A população da Ásia está se aproximando de 50% em áreas urbanas; já a África ainda tem uma população predominantemente rural, com 43% de sua população vivendo em áreas urbanas (UN-DESA, 2018). Em relação ao Brasil, o Censo realizado em 1970 identificou que a população urbana já era maior que a rural no país, e dados de 2010 apontaram que 84% da população do país já vivia em áreas urbanas (IBGE, 2010a).

Em 2018, 23% dos habitantes urbanos do mundo residia em cidades com pelo menos 1 milhão de habitantes, com projeção para que em 2030 seja 28% da população. Também as “megacidades”, centros urbanos com mais de 10 milhões de habitantes, irão aumentar. Ainda em 2018, aproximadamente 6,9% da população mundial – 529 milhões de pessoas – vivia em 33 megacidades com mais de 10 milhões de habitantes, com projeção para que, até 2030, 8,8% da população global – 752 milhões de pessoas – morará em 43 megacidades no mundo, a maioria em regiões em desenvolvimento (UN-DESA, 2018). Desde 2009 a população urbana da América Latina e do Caribe aumentou em cerca de 50 milhões, chegando em quase meio bilhão, sendo que quase 70 milhões estão concentrados em quatro megacidades: Buenos Aires

(Argentina), Cidade do México (México), Rio de Janeiro (Brasil) e São Paulo (Brasil) (FAO, 2014).

Orsini *et al.* (2013) fizeram uma revisão da literatura sobre a agricultura urbana e periurbana (AUP) no mundo em desenvolvimento e mostram que os maiores níveis de pobreza do mundo, que se concentravam especialmente nas áreas rurais, no mundo moderno passaram a gravitar em torno das cidades. Os autores lançam um olhar para o fato de as cidades terem servido historicamente como motores de progresso social e crescimento econômico, locais de oportunidade de emprego e melhores condições de vida – fatores esses associados ao fenômeno da urbanização, em oposição à realidade urbana nas últimas décadas com acentuado aumento da pobreza, principalmente em países menos desenvolvidos.

1.1.2 Consequências ambientais

“Hoje, as cidades ocupam 3% da superfície da Terra, mas respondem por cerca de 2/3 da demanda de energia primária e 70% das emissões globais de dióxido de carbono” (FAO, 2019a).

Um time multinacional de dezoito renomados cientistas evidenciou que quatro de nove limites planetários foram ultrapassados como resultado da atividade humana, demonstrando que a humanidade está caminhando para extrapolação de limitantes ambientais dentro dos quais pode operar com segurança, e utiliza os resultados do estudo para influenciar políticas de desenvolvimento sustentável em nível global. Entre esses limites, alguns estão associados à forma atual de agricultura, como perda da biodiversidade, abusos no uso da terra, mudanças no uso da água e poluição química (STEFFEN *et al.*, 2015). A agricultura, sozinha, usa atualmente quase metade da terra com vegetação do mundo, além de 90% de toda a água consumida pela humanidade, e gera um quarto das emissões globais que estão causando o aquecimento do planeta (WRI, 2018).

O processo de urbanização acarreta um encadeamento de consequências como desmatamento, redução da drenagem das chuvas, poluição do ar e da água e redução de terras férteis (ORSINI *et al.*, 2013). A forma de consumo nos centros urbanos fomenta uma produção agroalimentar com base em monoculturas, pastos e uso intensivo de agrotóxicos, com impacto negativos correlacionados ao desmatamento, à destruição de habitats, à perda de biodiversidade com extermínio de insetos, abelhas e pássaros, ao esgotamento de fontes de águas subterrâneas, à contaminação do solo e das águas, e à saúde pública (FAO, 2017a). Esse estilo de consumo

tem grande dependência de suprimentos locais, regionais e muitas vezes globais, envolvendo longas rotas de transporte que dependem de combustíveis fósseis, alto consumo de energia para o armazenamento, resfriamento e embalagem dos produtos, com geração de grandes quantidades de resíduos urbanos, sendo que a maioria dos resíduos sólidos, quando coletados, são dispostos em locais de despejo. Assim, os tipos de alimento comidos, os locais onde são comidos e a forma como são cultivados, processados, entregues aos consumidores e descartados têm diversos impactos negativos no meio ambiente, na nutrição das pessoas, na saúde pública e na empregabilidade (BARTHEL; ISENDAHL, 2013; DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING, 2011; FAO, 2017a; IPCC, 2018; OLIVEIRA, 2017; TEFFT *et al.*, 2017). Como disse Oliveira, “há uma forte relação entre os sistemas agroalimentares em vigência, os modos de vida nas cidades e as crises ambientais” (2017, p. 3).

1.1.3 Consequências sociais

Orsini *et al.* (2013) alertam que o processo de urbanização causa aumento de áreas periurbanas com adensamento da pobreza e reforço de restrições socioeconômicas. Evidências mostram uma estreita relação entre situação de pobreza e desnutrição, sendo a pobreza uma das grandes limitadoras do consumo de alimentos segundo as necessidades nutricionais (WHO, 2017). Estudos apontam que, em 2016, 881 milhões de pessoas viviam em favelas no mundo, um aumento de quase 200 milhões de pessoas em relação a 1990 (FAO, 2019a).

Mesmo com todos os impactos causados por este modelo de agricultura para produção e distribuição em larga escala, dados de 2017 reportam que aproximadamente 795 milhões de pessoas ainda sofrem com a fome no mundo e mais de 2 bilhões têm deficiência nutricional – seja por não terem acesso a uma dieta adequada, seja por não poderem pagar por ela (FAO, 2017a; WRI, 2018).

A segurança alimentar e nutricional das populações urbanas pobres está em risco como consequência, também, da volatilidade dos preços dos alimentos, dos desastres naturais e dos efeitos das mudanças climáticas (FAO, n.d.).

- Pelo aspecto da volatilidade dos preços e do acesso aos alimentos, nestes aglomerados a população, já desvinculada da produção de alimentos, está mais exposta à insegurança de trabalho e também alimentar, pois a maioria não pode arcar com seus custos, especialmente para frutas e vegetais, comprometendo a qualidade e quantidade da alimentação (ORSINI *et al.*, 2013). O Brasil tem capacidade produtiva suficiente

para fornecer à população a quantidade diária necessária de frutas e vegetais, com uma produção 39% maior que o consumo. Entretanto, quando a disponibilidade para a população é medida – produção doméstica, mais importações, menos exportações, mais variações nos estoques –, há déficit (FAO; OPS; WFP; UNICEF, 2018). Ainda em relação à dificuldade de acesso a alimentos saudáveis, há também o fenômeno chamado “desertos alimentares” (SEGAL, 2010), documentado em bairros de baixa renda em cidades de países em desenvolvimento e, também, desenvolvidos. O termo “deserto alimentar” tem sido usado por acadêmicos, formuladores de políticas públicas e grupos comunitários para descrever áreas urbanas e rurais com renda familiar média relativamente baixa com deficiência de acesso a alimentos saudáveis (ALVIOLA *et al.*, 2013; CUMMINS; MACINTYRE, 2002; DIMITRI; OBERHOLTZER; PRESSMAN, 2016; MOK *et al.*, 2014; OPITZ *et al.*, 2015).

- Pelo aspecto dos desastres naturais e dos efeitos das mudanças climáticas, o efeito cumulativo dessas mudanças está minando todas as dimensões da segurança alimentar, incluindo a disponibilidade de alimentos, o acesso a ele e a estabilidade do consumo (FAO, 2018c). Além disso, os pobres urbanos são mais vulneráveis por serem afetados desproporcionalmente em caso de eventos climáticos extremos, como secas e inundações, por viverem em favelas e assentamentos localizados em encostas íngremes, em áreas mal drenadas ou em zonas costeiras baixas. Segundo a ONU-HABITAT, 64% das 3.351 cidades com esses tipos de áreas estão em países de baixa renda (DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING, 2011; TEFFT *et al.*, 2017);

As múltiplas formas de desnutrição são evidentes em muitos países e podem coexistir em nível nacional ou mesmo doméstico. O baixo acesso a alimentos e, principalmente, à alimentação saudável contribui para a desnutrição, o sobrepeso e a obesidade, (FAO, 2018c). Os estilos de vida nas cidades têm contribuído, significativamente, para o consumo de alimentos processados com baixo valor nutritivo (FAO, 2019a), e evidências sugerem uma correlação entre insegurança alimentar, pobreza e obesidade (DINSA *et al.*, 2012). O estresse de viver com insegurança alimentar e adaptações fisiológicas à restrição alimentar ajudam a explicar por que famílias que enfrentam insegurança alimentar têm maior risco de sobrepeso e obesidade (FAO, 2018c). Nos últimos vinte e seis anos, o índice global de obesidade e sobrepeso vem aumentando e, atualmente, atinge mais de 2 bilhões de adultos. A obesidade já atinge 672 milhões de habitantes no mundo, ou seja, mais de uma em cada oito pessoas, sendo apontada

pela FAO como uma epidemia descontrolada, com sérias consequências na saúde das pessoas e na economia dos países. Nas áreas urbanas é crescente, também, o número de gestantes, mães e crianças com sobrepeso e obesidade.

Os principais fatores que influenciam o acesso à alimentação, considerando tanto o aspecto físico como econômico, são a produção para autoconsumo, a renda de um trabalho e o apoio de políticas públicas por merenda escolar, por assistência alimentar e por programas de transferência de renda (FAO; OPS; WFP; UNICEF, 2018).

1.1.4 Sustentabilidade

O crescimento econômico-industrial acelerado, desordenado e despreocupado com a mensuração do valor dos serviços ecossistêmicos para garantir a qualidade de vida dos habitantes do planeta levou à atual crise ambiental (COMINI, 2016). O olhar era restrito ao desenvolvimento econômico, condicionado ao progresso material, e não considerando que o desenvolvimento da humanidade vai muito além do aumento de produtividade (VEIGA, 2015).

A inclusão do conceito de “sustentabilidade” veio como uma proposta de ampliação da abordagem de desenvolvimento (COMINI, 2016). Para Veiga (2015), essa proposta trouxe um novo conceito, o da “equidade intergeracional”, ao citar o direito de as futuras gerações também poderem atender às suas necessidades, mas o autor aponta um problema nessa conceituação ao destacar o vocábulo “necessidades” transmitindo uma possível ideia de que o desenvolvimento poderia se limitar ao atendimento de necessidades materiais, sem abordar o processo de expansão das liberdades humanas, em consonância com a teoria de SEN (2000), que será tratada a seguir neste capítulo.

Veiga (2015), discorrendo sobre as discussões na conceituação de sustentabilidade, aponta duas principais correntes econômicas que se opõem: a ecológica, que extrapola o senso comum, e a dominante, que ele chama de “convencional”. O autor considera que são simplesmente duas concepções de mundo:

A convencional enxerga a economia como uma totalidade e, quando chega a considerar a natureza, o meio ambiente ou a biosfera, são entendidos como se fossem partes ou setores da macroeconomia: florestal, pesqueiro, mineral, agropecuário, em áreas protegidas etc. Exatamente o inverso da economia ecológica, para a qual a macroeconomia é que faz parte de um todo, bem mais amplo, que a envolve e a sustenta.

Por este último prisma, a economia é vista como um subsistema aberto de um sistema bem maior, que é finito e não aumenta. É materialmente fechado, mesmo que aberto para a energia solar. Daí a necessidade de ter desde logo bem presentes as distinções conceituais que separam os sistemas ditos abertos, fechados e isolados (VEIGA, 2015, p. 98-99).

Mazzotta e Kline (1995) pontuam que a metodologia da economia de recursos é inerentemente antropocêntrica, ao medir o valor dos recursos naturais a partir de preferências humanas. Sob a mesma perspectiva que Veiga adota para a questão econômica, Mazzotta e Kline (1995) distinguem as filosofias ambientais em antropocêntricas e não antropocêntricas:

O antropocentrismo é a crença de que os seres humanos são a entidade mais importante do universo, interpretando, assim, o mundo em termos de valores e experiências humanas. Isso implica que toda a natureza deve ser gerenciada para beneficiar os humanos, às vezes à custa de outras espécies. Por outro lado, as filosofias não antropocêntricas consideram os humanos apenas uma parte da comunidade natural, e não a parte central ou mais importante. Os não antropocêntricos acreditam que a natureza é a fonte de todos os valores, incluindo os valores humanos (MAZZOTTA; KLINE, 1995, p. 244).

Devido a essas visões de mundo que correm paralelamente, os autores recomendam que, para validação das análises econômicas que englobam questões ambientais, sejam consideradas as diferentes visões, buscando uma abordagem mais adequada.

Oportunidades econômicas e condições habilitadoras (como boa saúde, educação básica, segurança protetora e incentivo a iniciativas), liberdades civis e políticas (como participar da vida em comunidade e das discussões e decisões públicas) são liberdades cruciais, conforme aponta Sen (2000), e garanti-las deve ser um compromisso social. A abordagem do autor considera a expansão da liberdade como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento, pois ela elimina as privações que restringem as oportunidades de escolhas que aumentam as capacidades humanas – entendidas como a somatória de coisas que as pessoas podem ser ou fazer em suas vidas. Ter mais liberdade retira as pessoas da condição de receptoras passivas de benefícios para exercerem sua condição de agentes ativos de mudança e, dessa forma, melhorarem seus potenciais para cuidarem de si mesmas, promoverem aumento de produtividade e renda e influenciarem o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento (SEN, 2000).

Embasada nessa teoria, Comini (2016) argumenta que o crescimento e a produtividade estão vinculados a investimentos nas áreas sociais e que, nessa proposição, não são os fatores econômicos ou o crescimento industrial os determinantes dos demais aspectos da vida em sociedade. A autora descreve a evolução do desenvolvimento como um caminho não linear e não dependente da acumulação de riqueza para uma pequena parcela da população e setores da economia, para posterior distribuição e alavancagem dos demais, mas, sim, pela conexão entre fatores múltiplos e específicos de cada realidade (por exemplo, recursos humanos, naturais e materiais existentes; vocações, potencialidades e experiências; demandas e necessidades).

Assim, bem como o desenvolvimento, a autora aponta a sustentabilidade do desenvolvimento como um movimento contínuo da dinâmica social que tem como pré-requisito fundamental o aumento do capital social e que deve orientar-se para garantir “a qualidade de vida das pessoas, a preservação dos recursos naturais para as futuras gerações, bem como a justiça social na distribuição e na fruição dos bens criados pela humanidade” (COMINI, 2016, p. 27).

1.2 Justificativa

Atualmente cerca de 55% da população global reside em áreas urbanas e 85% vive próxima a um centro urbano. Projeta-se que, em 2050, quase 70% da população será urbana (UN-DESA, 2018). O crescimento urbano – que se acelerou nas últimas décadas tendo como principal causa o crescimento natural da população –, associado ao atual sistema alimentar, que é um dos principais emissões globais de gases de efeito estufa, levou a um encadeamento de impactos ambientais como escassez de água, perda da biodiversidade, abusos no uso da terra e redução de terras férteis, mudança climática, eventos climáticos extremos, e impactos sociais, como aumento da pobreza, desemprego e exclusão social (BARTHEL; ISENDAHL, 2013; DUBBELING; DE ZEEUW, 2011; FAO, 2018d; FAO, 2017a; IPCC, 2018; OLIVEIRA, 2017; TEFFT *et al.*, 2017).

Esses fatores vêm aumentando a pressão sobre a segurança alimentar e nutricional da população, em um contexto global em que cerca de 2 bilhões de pessoas, dos 7,6 bilhões de habitantes no mundo, têm deficiência nutricional (FAO, 2017a; WRI, 2018).

A transição para sistemas alimentares urbanos sustentáveis e resilientes é apontada como necessária para alcançar as metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, considerando que o sistema alimentar se relaciona com a maioria dos objetivos, que são inter-relacionados. A produção de alimentos dentro das fronteiras urbanas e periurbanas tem sido sugerida como uma das maneiras de abordar essas questões, com potencial de contribuição a partir de diversos aspectos (BLAY-PALMER *et al.*, 2018; FAO, 2019a).

Mas a literatura identifica diversas barreiras ao desenvolvimento da AUP, estando entre as principais o acesso inadequado e a insegurança na posse de terra, a terra e a água contaminadas, o alto custo de insumos, o acesso limitado a recursos e serviços de apoio e a falta de reconhecimento das autoridades municipais (OLSSON *et al.*, 2016; BENIS; FERRÃO, 2017; OPITZ *et al.*, 2015; POULSEN *et al.*, 2015). O escasso e descontinuado apoio de ações e políticas públicas, em todas as esferas de governo, se mostrou o principal entrave a essa atividade no Brasil, incluindo a cidade de São Paulo, local de interesse deste estudo (BRANCO;

ALCÂNTARA, 2011; COUTINHO; COSTA, 2011; OLIVEIRA, 2017; PINHEIRO; FERRARETO, 2010).

Diante do desafio de desenvolver a AUP no Brasil, este estudo tem como objeto de análise o modelo de negócio da organização não governamental Cidades Sem Fome, que vem recebendo diversos reconhecimentos nacionais e internacionais por sua atuação empreendedora em AUP. Recentemente, a ONG passou a divulgar o desenvolvimento de um novo modelo de atuação, chamado “projeto Hortas Urbanas”, com maior escala de produção e foco em empregabilidade, sendo que o desemprego é um problema grave que assola o país no momento, em especial a região onde está sendo desenvolvido o projeto, que apresenta alta vulnerabilidade social e baixa oferta de empregos.

Esse é o contexto em que se insere esta pesquisa qualitativa, de estudo de caso único, cujo objetivo geral é *investigar a agricultura urbana e periurbana (AUP) como objeto do empreendedorismo social à luz da experiência da organização Cidades Sem Fome*. Este trabalho procura preencher algumas oportunidades de pesquisa identificadas na literatura, que, tradicionalmente, aborda os potenciais benefícios da AUP nas dimensões sociais e ecológicas e, apesar de nos últimos anos ter se voltado, também, ao estudo da dimensão econômica, o foco desses estudos são os cultivos de alta tecnologia e de alto rendimento em ambiente controlado. Em poucos estudos encontrados na literatura voltados à viabilidade financeira nas práticas de AUP de solo, o foco dos estudos são modelos de negócio. Portanto, mostra-se interessante identificar as características que o novo modelo de negócio da ONG apresenta, bem como desenvolver uma comparação dos aspectos alterados no processo de mudança em seu modelo de atuação.

1.3 Questão de pesquisa e objetivos

O objetivo geral deste trabalho é investigar a agricultura urbana e periurbana (AUP) como objeto do empreendedorismo social à luz da experiência da organização Cidades Sem Fome.

Assim, a questão de pesquisa é: *“Como se dá a contribuição do empreendedorismo social, à luz da experiência da Cidades Sem Fome, para o desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana no município de São Paulo?”*

Para apoiar essa investigação, serão explorados os seguintes objetivos específicos:

- Compreender como o modelo de atuação da Cidades Sem Fome se relaciona com as características e formas de agricultura urbana e periurbana praticadas no mundo, no Brasil e no município de São Paulo.

- Classificar e comparar os projetos Hortas Urbanas e Hortas Comunitárias em relação à lógica social e lógica de mercado.
- Analisar o processo de mudança para o desenvolvimento do projeto Hortas Urbanas.
- Identificar as contribuições do modelo de atuação da Cidades Sem Fome para os desafios do município de São Paulo.
- Analisar as contribuições da Cidades Sem Fome com o modelo Hortas Urbanas diante dos desafios para o desenvolvimento da AUP na cidade de SP.

1.4 Organização deste trabalho

O capítulo 2 deste trabalho traz a Revisão de Literatura, que está estruturada a partir de uma visão mais ampla que vai se afunilando. Inicia-se com uma abordagem global a respeito da AUP, em seguida mostra-se o contexto do Brasil para, ao final, focar-se no olhar sobre o município de São Paulo.

O item 2.1 apresenta como a agricultura urbana e periurbana, sendo parte do sistema alimentar, se insere na agenda global do desenvolvimento sustentável.

O item 2.2 contextualiza a AUP em relação à definição e dimensão global dessa prática, às formas de atuação, às barreiras para a prática, bem como em relação às contribuições e aos riscos de sua prática. Nessa parte também são identificadas lacunas e limitações nos estudos do tema, que possuem uma estreita relação com as potenciais contribuições da agricultura urbana e periurbana. Em seguida, é abordada a forma como a AUP se insere como negócio viável e alternativa mais sustentável. O item 2.2.8, AUP no Brasil, contextualiza a realidade do país e mostra como se deu a construção de políticas nacionais em AUP, relacionada à segurança alimentar e nutricional; aponta a dificuldade que agricultores urbanos têm para acessar programas de incentivo à agricultura e também apresenta uma visão que questiona a intenção e a forma do desenvolvimento de políticas em agricultura urbana e periurbana. No item 2.2.9, é apresentada a AUP no município de São Paulo, considerando os desafios dessa megacidade localizada em um país em desenvolvimento com forte desigualdade social. Também identifica as principais zonas em que ocorre a prática formal de AUP, mostra como se estabelece o movimento da AUP na cidade e como se dá sua institucionalização por meio de ação política e serviços de apoio. Em seguida aponta barreiras existentes no município de São Paulo e termina indicando como a gestão de resíduos da cidade pode se relacionar com o sistema alimentar.

O item 2.3 faz uma conceituação do tema do empreendedorismo social e das denominações associadas, a fim de verificar se as características do caso em estudo se

enquadram nas definições da literatura, de forma que ele possa ser considerado um negócio social, e apresenta o modelo de “fatores para classificação dos empreendimentos sociais”, de Comini (2016), utilizado na análise do caso.

O capítulo 3 descreve os procedimentos metodológicos utilizados no trabalho, sendo eles: a justificativa para escolha do método, os critérios para seleção do caso, as técnicas de coleta de dados e os procedimentos de análise.

O capítulo 4 inicia contextualizando a fundação da ONG Cidades Sem Fome, objeto deste estudo de caso. Posteriormente trata do modelo inicial de atuação da ONG, o projeto Hortas Comunitárias. Em seguida, passa brevemente pelo projeto Hortas Escolares, que não é foco deste estudo, para então entrar no item que mais interessa ao estudo: o projeto Hortas Urbanas. Ao final são abordados aspectos que se apresentam como desafios e oportunidades para a forma de atuação da Cidades Sem Fome. No item 4.2 são feitas as análises do caso sob diferentes perspectivas para buscar uma resposta ao problema de pesquisa.

O capítulo 5, com as considerações finais, apresenta a resposta ao problema de pesquisa, mostrando as contribuições do trabalho, as recomendações para o caso estudado, bem como as limitações do estudo e recomendações para pesquisas futuras.

Em seguida elencam-se as referências bibliográficas.

Por fim, no apêndice, tem-se o roteiro das entrevistas.

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Agricultura urbana e periurbana na agenda global do desenvolvimento sustentável

2.1.1 Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

Em 2015, os países adotaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com seus 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS são um chamado universal para ação contra a pobreza, proteção do planeta e garantia de que todas as pessoas tenham paz e prosperidade. A Figura 1 apresenta os 17 ODS (ONU, 2015).

Figura 1 – Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável



Fonte: ONU Brasil, 2015, n.d.

Esses 17 objetivos são interconectados, de modo que o sucesso de um ODS envolve o combate a temas que estão associados a outros objetivos. O ODS 1 está relacionando à erradicação da pobreza: “Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares”, e o ODS 2, à busca de zerar a fome no mundo: “Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”, sendo a meta 2.1 “garantir o acesso de todas as pessoas a um alimento saudável, nutritivo e adequado” e a 2.2 a “eliminação de todas as formas de desnutrição” (UN-SDG, 2015, n.d.).

A nutrição é, portanto, fundamental para o cumprimento da Agenda 2030, sendo que a conquista de diversos outros objetivos que compõem a agenda depende, em grande parte, do sucesso da meta 2.1. Por exemplo, melhorias na nutrição apoiam diretamente a obtenção de uma vida saudável (ODS 3) e, ao mesmo tempo, são importantes para acabar com a pobreza (ODS 1), viabilizar um aprendizado de qualidade (ODS 4) e promover o crescimento econômico (ODS 8). Na verdade, todos os ODS estão direta ou indiretamente ligados a alimentos sustentáveis, saudáveis e suficientes, por exemplo, as metas de erradicação da pobreza (ODS 1) e fome zero (ODS 2) requerem igualdade de gênero (ODS

5), empregos decentes (ODS 8), redução da desigualdade (ODS 10) e segurança, resiliência e sustentabilidade das cidades e comunidades (ODS 11). Portanto, uma boa alimentação é a base do crescimento sustentável e impulsiona as mudanças necessárias para alcançar um futuro mais próspero para todos. Essa visão transformadora inerente à Agenda 2030 implica o imperativo de adotar novas formas de pensar, agir e medir (FAO, 2018c; FAO, 2019a; STOCKHOLM, 2016; ONU Brasil, 2019a).

Em relação à América Latina e ao Caribe, indicadores alertam para um aumento da fome no nível regional, seguindo a tendência global, e um aumento da insegurança alimentar grave na América Latina e no Caribe, saltando de 7,6% em 2016 para 9,8% em 2017. O número de pessoas subnutridas aumentou pelo terceiro ano consecutivo, chegando a 39,3 milhões, ou seja, 6,1% da população. Esses dados apontam um risco de se ficar muito aquém da meta do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2 – Fome Zero até 2030, com reflexos nos demais objetivos (FAO, 2018c).

Em relação à fome no Brasil, ainda que os indicadores apontem redução, uma vez que dados de 2006 apontavam 8,6 milhões, ela ainda atinge 5,2 milhões de pessoas (FAO, 2018b), o que equivale a 2,5% da população. A situação é ainda mais preocupante porque, no momento, o desemprego atinge 13,4 milhões de pessoas, com um contingente de subutilizados recorde desde 2012, chegando a 28,5 milhões de pessoas – desses, 7,2 milhões são de subocupados (disponíveis para trabalhar mais horas), 4,9 milhões de desalentados (que desistiram de buscar emprego) e uma parcela que não consegue procurar trabalho por motivos diversos (IBGE, 2019a) –, sendo que o problema é bem maior nos grandes centros urbanos, acompanhando as maiores concentrações da população (IBGE, 2019b). O Brasil saiu do Mapa da Fome em 2014, momento em que o índice de pessoas ingerindo menos calorias que o recomendado caiu para 3% da população (necessário que esteja abaixo de 5%) mas estudo realizado por um Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030 aponta que o país corre o risco de ser reinserido no mapa elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU), citando entre as causas possíveis o crescimento da pobreza, o congelamento dos investimentos sociais por vinte anos e o aumento do desemprego (RELATÓRIO, 2017; OBSERVATÓRIO, 2019). Outro problema agravado pela má alimentação, também correlacionado à pobreza, é o índice de brasileiros com obesidade, que passou de 11,8% para 18,9% entre 2006 e 2016, ou seja, um crescimento de 60% no período (PMSP, 2015). Nesse sentido, Costa (2015) faz um alerta

para a obesidade e para a falta de intervenção pública que impeça uma alimentação de má qualidade à população:

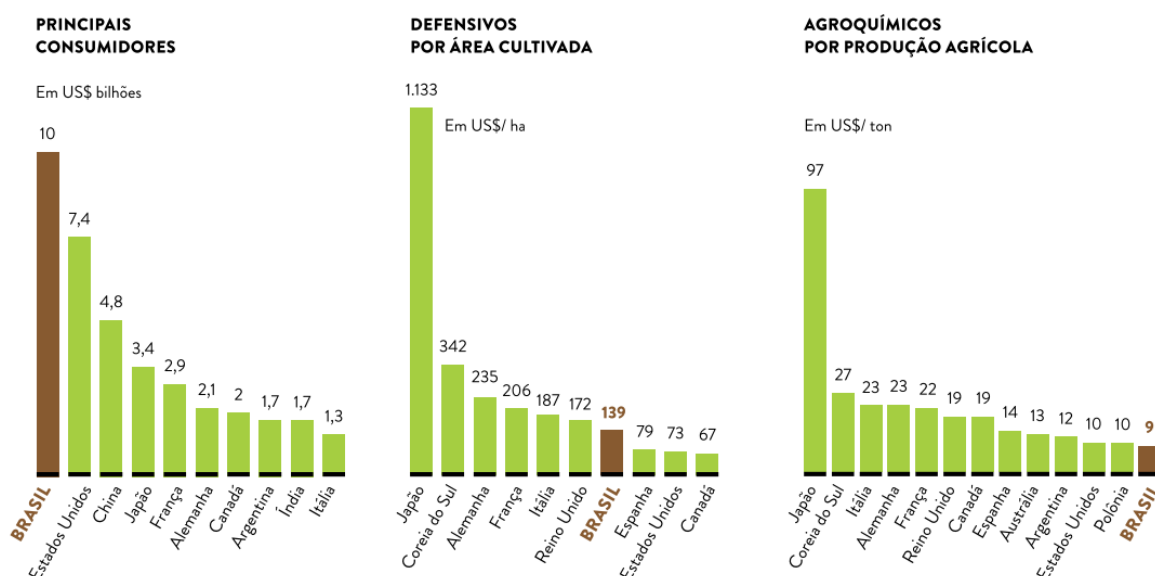
Se, por um lado, a fome passa a ser um fenômeno episódico, a questão que se coloca é a de garantir o acesso a uma alimentação adequada e saudável. Ou seja, em que medida o direito humano à alimentação significa a possibilidade de o poder público intervir não só contra a fome, mas contra a alimentação de má qualidade. A questão alimentar realiza interface com diversas políticas públicas, que, além de dispersas, não constituem prioridade em nenhuma delas (COSTA, 2015, p. 33).

Ainda referente ao ODS 2, no aspecto da agricultura sustentável, há um antigo debate no país sobre a questão dos agrotóxicos, tanto em relação à quantidade quanto aos tipos de agrotóxicos utilizados. Em relação aos tipos, ou seja, aos princípios ativos utilizados, dados de 2019 mostram que 40% dos agrotóxicos usados no Brasil já eram proibidos na União Europeia¹ (BOMBARDI, 2017; G1, 2019). Para não usar a expressão “permissivo”, considera-se o Brasil um país “menos restritivo” no uso de agrotóxicos (BOMBARDI, 2017). Em relação à quantidade, o estigma atribuído ao Brasil de “maior consumidor de agrotóxicos do mundo” (PÚBLICA, 2019) pode gerar divergências quando não se menciona a perspectiva. Os principais dados sobre uso de agrotóxicos são de um relatório da FAO² que mostra uma comparação dos valores investidos em pesticidas nos maiores mercados globais em 2013 sob as perspectivas de números absolutos, número por área cultivada e volume de produção agrícola, conforme Gráfico 1. A pesquisa mostra que, em 2013, o Brasil foi o país que mais gastou com agrotóxicos no mundo, enquanto na comparação de gastos por área cultivada fica em sétimo lugar e, na comparação do tamanho da produção em que são divididos os gastos absolutos pelas toneladas de alimento produzidos, o Brasil fica em décimo terceiro lugar.

¹ Dados recentes revelam que o ritmo das aprovações de agrotóxicos é o mais acelerado da última década, sendo que, somente em 2019 (de janeiro até julho), o governo autorizou 290 novos agrotóxicos, totalizando mais de dois mil agrotóxicos licenciados para uso nas lavouras brasileiras. Desses 290, 41% são alta ou extremamente tóxicos e 32% não são permitidos na União Europeia. Em setembro do mesmo ano foram autorizados mais 63 agrotóxicos, sendo que 38% estão nos mais altos níveis de toxicidade à saúde humana (GREENPEACE, 2019a; GREENPEACE, 2019b).

² Relatório elaborado pela consultoria Phillips McDougall (2014): Industry Overview – 2013 Market (FAO, 2019d).

Gráfico 1 – Pesticidas no mundo: uma comparação do uso no Brasil e nos maiores mercados globais, em 2013



Fonte: VASCONCELOS, 2018, p. 21

Nota: Com dados de Edivaldo Velini e Caio Carbonari, da Unesp, a partir de dados da FAO e da Consultoria Phillips McDougall (2013)

Larissa Bombardi, autora de um dos principais trabalhos brasileiros recentes sobre o consumo de pesticidas, questiona o cálculo feito no Ranking da FAO sobre o uso de pesticida por hectare dizendo que há imensas regiões de pasto que são improdutivas, mas são consideradas no cálculo de consumo por área plantada, distorcendo o resultado e a realidade. Ainda em relação ao levantamento da FAO, mostrado no gráfico, a pesquisadora explica que as informações utilizadas para a classificação não são provenientes de um monitoramento internacional, mas passadas para a organização pelos próprios países, o que pode levantar dúvidas sobre sua veracidade (PÚBLICA, 2019).

Há um debate na academia que discute a viabilidade de uma agricultura totalmente orgânica. Estudos apontam os problemas da agricultura convencional, como excesso no uso e exposição crônica e aguda de trabalhadores rurais a pesticidas, danos à saúde dos consumidores, contaminação de ecossistemas, aumento das mutações genéticas e imunidade dos insetos. E mostra, também, as vantagens da produção orgânica, entre elas fornecimento de serviços ambientais, maior valor nutricional dos alimentos e fator ético (MURADIAN *et al.*, 2010; TAL, 2018). Por outro lado, há também estudos que demonstram que a total transição da produção convencional para orgânica não seria ideal, pois necessitaria de um aumento aproximado de 30% na área cultivada para obter a mesma quantidade de alimentos produzidos pela agricultura convencional – em um realidade de demanda global crescente de alimentos e disponibilidade

de terra limitada –, gerando consequências como perda de hábitat e biodiversidade, risco de aumento das emissões de gases de efeito estufa, degradação da terra, entre outras (MULLER *et al.*, 2017; TAL, 2018).

Diante desses fatores, questiona-se a superioridade da agricultura orgânica em relação à convencional e afirma-se que a realização de uma gestão adequada e correta na agricultura convencional reduz seus impactos negativos, podendo ser menos danosa que a produção orgânica em larga escala. E sugere-se que faria sentido apenas se associada a outras mudanças como redução na produção e consumo de produtos de origem animal, redução nas perdas de alimento e amplo planejamento do sistema alimentar considerando os contextos (MULLER *et al.*, 2017; TAL, 2018):

Não existe uma solução única para a crise alimentar global, e a agricultura urbana certamente não será uma bala de prata. A supervalorização dos benefícios da agricultura urbana, sem levar em conta suas desvantagens, é perigosa e corre o risco de marginalizar esse movimento de volta às suas raízes hippies, particularmente nos países desenvolvidos. Em vez disso, deve-se buscar um equilíbrio entre a produção agrícola urbana e convencional – um nível ótimo que diferirá de país para país e de cidade para cidade. Para alcançar esse equilíbrio, no entanto, a agricultura urbana precisa ser levada a sério, e suas possíveis contribuições para a produção de alimentos serem avaliadas rigorosamente. Isso demandará esforços combinados de cidadãos, cientistas (biofísicos, sociais e políticos), economistas, engenheiros, matemáticos e planejadores (MOK *et al.*, 2014, p. 38-39, tradução nossa).

2.1.2 Nova Agenda Urbana

Considerando que a maior parte das pessoas vive atualmente em ambiente urbano; que esses moradores das cidades consomem até 70% dos alimentos produzidos, mesmo nos casos de países em que há grandes populações rurais; que em países de baixa renda os gastos com alimentos dos residentes urbanos pode chegar a 2/3 do total das despesas das famílias³; que quase 1/3 dos alimentos produzidos para consumo humano são perdidos; e que alimentos e resíduos verdes respondem por mais de 50% do lixo municipal, este geralmente o orçamento mais alto nas administrações locais (FAO, 2019a); é necessária a associação dos princípios da Agenda 2030 à Nova Agenda Urbana (NUA – *New Urban Agenda*). A Nova Agenda Urbana possui 175 princípios que deverão orientar a urbanização sustentável pelos próximos vinte anos e será adotada pelos Estados-membro da Organização das Nações Unidas. O documento foi

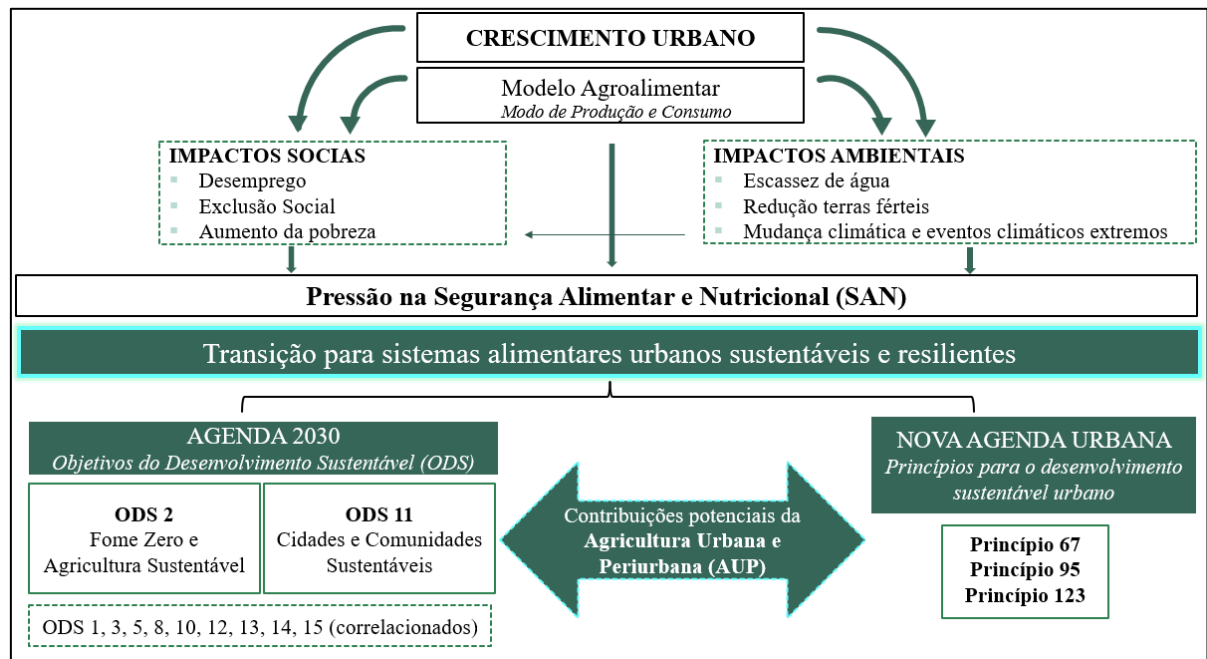
³ O Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional na Cidade de São Paulo destaca a importância de avaliar a SAN com base em diversos indicadores, entre eles as despesas familiares com alimentos e outras necessidades básicas uma vez que, no Brasil, as despesas familiares com alimentação, moradia e transporte, comprometem, em média, 76% das rendas das famílias, restando poucos recursos para atendimentos de outras necessidades como saúde, educação, vestuário e lazer (PMSP, 2016a).

definido em 2016 na Conferência HABITAT III e representa uma visão compartilhada repensando a forma como se constrói, gerencia e vive nas cidades, com direitos e acesso iguais aos benefícios e oportunidades que as cidades podem oferecer, reconsiderando os sistemas urbanos e a forma física dos espaços urbanos. Alguns exemplos de princípios que mostram a relevância do sistema alimentar na agenda são:

- *O princípio 67*, que reconhece que a segurança alimentar e nutricional é central no planejamento de cidades sustentáveis.
- *O princípio 95*, que aborda o aprimoramento dos sistemas de segurança alimentar e de nutrição, a facilitação das relações comerciais em todo o *continuum* urbano-rural, com mercados e cadeias de valores; o apoio à agricultura urbana, e o consumo e a produção locais, sustentáveis e responsáveis.
- *O princípio 123*, que trata: da promoção da integração da segurança alimentar e das necessidades nutricionais; da promoção de políticas de agricultura e de segurança alimentar em áreas urbanas, periurbanas e rurais, em produção, armazenagem, transporte e comercialização de alimentos de forma adequada e acessível, buscando reduzir as perdas de alimentos, prevenir e reutilizar resíduos alimentares; da coordenação das políticas alimentares com as políticas de saúde, água e energia; da redução do uso de produtos químicos perigosos; e da maximização da eficiência e minimização do desperdício ao associar outras políticas em áreas urbanas (UN-HABITAT III, 2016).

Com uma população mundial urbana devendo se aproximar de 70% em 2050, a urbanização exige que os sistemas alimentares sejam repensados em todos os aspectos, desde a forma como os alimentos são produzidos, passando pelo modo como são processados, embalados, transportados, comercializados e consumidos, até como os resíduos alimentares são manuseados e reciclados. Bem gerido, o desenvolvimento do sistema alimentar que reflete essa transição urbana global proporcionará muitas oportunidades para os habitantes urbanos e rurais e contribuirá para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (FAO, 2019a). A Nova Agenda Urbana é um lembrete global de que o planejamento sustentável, inclusive do sistema alimentar, é fundamental para que os países atinjam as metas da Agenda 2030 diante de desafios sociais, econômicos e ecológicos complexos (BLAY-PALMER *et al.*, 2018), conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2 – Agricultura urbana e periurbana na agenda do desenvolvimento sustentável diante do crescimento urbano e de seus desafios



Fonte: Elaboração própria

2.1.3 Sistemas Alimentares

Dubbeling *et al.* (2016) e Blay-Palmer *et al.* (2018) veem o desenvolvimento de sistemas alimentares urbano-regionais (CRFS – *City Region Food Systems*), de modo sustentável e resiliente, como uma das formas de as cidades apoiarem agendas nacionais e internacionais, como o Acordo de Paris, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, a Nova Agenda Urbana e o Pacto de Milão sobre Políticas Alimentares Urbanas. Uma das definições da literatura para CRFS diz que é

a cadeia de atividades que conectam a produção, processamento, distribuição, consumo de alimentos e a gestão dos resíduos, bem como todas as atividades e instituições reguladoras associadas (POTHUKUCHI; KAUFMAN, 2000, p. 113, tradução nossa).

Blay-Palmer *et al.* (2018) fizeram uma análise da literatura e ofereceram uma avaliação crítica do valor e da utilidade da abordagem dos CRFS, e os destacam pela contribuição na construção de sistemas alimentares transformacionais que consideram o contexto e as lacunas na teoria e na prática, que adotam processos *multi-stakeholder* e multissetorial que dão uma voz coletiva para os atores de alimentos em várias escalas, e que podem fornecer coerência entre jurisdições, políticas e escalas.

Dieleman (2017) afirma que uma revolução silenciosa está se formando no atual sistema alimentar e está acontecendo não nas áreas rurais, de onde costumeiramente se recebem os alimentos, mas nas grandes e pequenas cidades e em seus arredores. Weidner, Yang e Hamm (2019) desenvolvem uma abordagem para os sistemas alimentares, considerando-os apenas em sua abrangência urbana – desconsiderando áreas rurais – e designam o termo PUFs – *Productive Urban Food Systems* (sistemas alimentares produtivos urbanos) – para explicar a somatória de atividades produtivas dentro dos limites urbanos, a logística necessária e todos os materiais relacionados e outros fluxos de recursos, bem como os componentes sociais.

A agricultura urbana como um processo de produção primário pode ser vista como um componente incorporado no sistema alimentar urbano, que inclui ainda o processamento, embalagem, distribuição e varejo. Eles interagem de perto com materiais urbanos e fluxos de recursos, como água, energia e resíduos orgânicos. A prática da AU também envolve várias normas institucionais, políticas governamentais e do setor privado e atributos culturais em qualquer região da cidade (WEIDNER; YANG; HAMM, 2019, p. 1638, tradução nossa).

Os autores destacam a importância de ter precauções na escolha dos caminhos, pois um desenvolvimento apressado e não inclusivo, baseado no interesse privado, pode aumentar a injustiça social e a gentrificação e exacerbar os problemas ambientais, em especial no caso das soluções de alta tecnologia, como agricultura em ambiente controlado ou fazendas verticais, que apontam para o desafio de se projetar a forma como essas empresas podem ser geridas para aumentar o ganho social (WEIDNER; YANG; HAMM, 2019). Os autores mencionam uma preocupação primordial para aliviar a pobreza nutricional em todo o mundo e apontam a importância de incorporar ao sistema alimentar existente uma oferta potencialmente maior de alimentos dentro das áreas urbanas, e de promover a integração das atividades de agricultura urbana com o sistema alimentar mais amplo (WEIDNER; YANG; HAMM, 2019).

A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO elaborou uma publicação *FAO framework for the Urban Food Agenda* (Estrutura da FAO para a Agenda Urbana de Alimentos) para apoiar os países e seus governos subnacionais e locais na tomada de ações para assegurar sistemas alimentares sustentáveis, orientando os esforços para implementar a Nova Agenda Urbana e ajudar a alcançar as metas da Agenda 2030 (FAO, 2019a). O documento destaca a importância de se garantir que, no contexto dos sistemas alimentares, a agricultura urbana e periurbana (AUP) não seja prejudicada e que seja reconhecida toda a gama de benefícios que ela abrange (FAO, 2019a).

Enquanto os atores do setor privado, da sociedade civil e de governos nacionais iniciam muitas abordagens inovadoras de sistemas alimentares, as autoridades locais e provinciais e os

sistemas de governança são a chave para criar um ambiente propício para ajudar a institucionalizar essas abordagens (DUBBELING *et al.*, 2016). Ainda que a política e o planejamento do sistema alimentar não venham sendo o foco principal das cidades, os governos metropolitanos participam cada vez mais e de forma ativa dos diálogos locais, nacionais e internacionais sobre sistemas alimentares e o futuro da segurança urbana e nutricional (FAO; RUAF, n.d.).

O Pacto pela Política de Alimentação Urbana de Milão⁴ (MUFPP – *Milan Urban Food Policy Pact*), assinado em 2015 por mais de 100 cidades de todos os continentes, atualmente conta com 184 signatárias (do Brasil estão as cidades de Curitiba, Belo Horizonte, Guarulhos, Rio de Janeiro, Porto Alegre e São Paulo) e representou um avanço em políticas públicas em AUP. Esse documento estabelece diretrizes para a construção de sistemas alimentares baseados nos princípios de sustentabilidade e justiça social (FAO; RUAF, n.d.; MILAN, 2015).

Em 2019, na cidade do Rio de Janeiro (Brasil), aconteceu o 1º Fórum Regional das Cidades Latino-Americanas Signatárias do Pacto de Milão sobre Política de Alimentação Urbana, com destaques para a importância da integração entre ambientes urbano e rural e, também, para a estratégia dos programas de merenda escolar, baseados em compras locais de alimentos (ONU Brasil, 2019b).

2.2 Panorama da agricultura urbana e periurbana (aup)

2.2.1 A crescente importância da AUP

Diante de um cenário de (i) pressão ao sistema global de abastecimento de alimentos ameaçando a segurança alimentar e nutricional, (ii) crises econômicas e altos índices de exclusão social, e (iii) agravamento das crises ambientais no planeta, com restrições de recursos naturais sem precedentes e esgotamento associado de terra, água e biodiversidade, e ocorrência de eventos climáticos extremos, a agricultura e os sistemas alimentares terão que promover uma significativa adaptação para se tornarem mais produtivos e diversificados, a fim de atender à demanda proveniente do aumento populacional, do rápido crescimento das cidades e do modo de consumo urbano atual (FAO, 2017b; FAO, 2018).

A AUP se inclui entre as soluções que se propõem para esse contexto. Argumentos em favor da AUP podem ser resumidos em: escassez e volatilidade nos preços dos alimentos; transporte; mudança e eventos climáticos; crescimento da escassez de água; e exclusão social

⁴ Cf. PACTO DE MILÃO SOBRE POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO URBANA, 2019.

(DUBBELING; DE ZEEUW, 2011). Nesse sentido, Specht *et al.* (2016) dizem que, embora as cidades até hoje tenham sido consideradas “consumistas”, novas abordagens apontam na direção de uma conversão das mesmas em sistemas “produtivos”, abrindo-se caminho para que os espaços urbanos sejam destinados, também, à produção local de alimentos. Mas é cada vez mais evidente que, para o devido planejamento e implementação da agricultura urbana, é necessário suporte financeiro e político, suporte técnico e pesquisa e treinamento aplicados (DUBBELING; DE ZEEUW, 2011).

A rápida urbanização fez com que se expandisse enormemente a escala da AUP como garantia de suprimento a residentes urbanos. Também como resposta às crises econômicas exacerbadas pela crescente migração, a AUP se expandiu rapidamente nos últimos vinte anos, tanto em países em desenvolvimento como em desenvolvidos (BRYLD, 2003; VAN VEENHUIZEN, 2006).

Atualmente, a AUP é complementar à produção da AR, fornecendo principalmente produtos perecíveis, e já é aceito que ela melhora os sistemas de alimentação para o abastecimento das cidades (ORSINI *et al.*, 2013). Por sua rápida adaptabilidade às mudanças de acordo com as demandas urbanas, a AUP tem potencial para ser um setor econômico dinâmico, com intensificação de produtividade e diversificação de funções.

Em Rosário (Argentina), Havana e Cienfuegos (Cuba), Vancouver (Canadá), a AUP tem crescido consideravelmente para alimentar seus cidadãos (CABANNES, 2012). Na China, muitas cidades são autossuficientes na produção de alimentos, sendo que Pequim destina uma área à agricultura equivalente ao tamanho da Bélgica e, em Xangai, 80% da área da cidade é designada à agricultura; Toronto tem mais de 100 hortas comunitárias; nos EUA, Detroit e Chicago cultivam em terrenos ociosos e, em Nova Iorque, há 700 espaços de produção de diversos tamanhos; na Inglaterra, 20 cidades utilizam terrenos abandonados para projetos de agricultura urbana, sendo Todmorden, no Norte do país, uma referência mundial devido ao movimento *Incredible Edible* (Comestível Incrível), em que seus moradores passaram a cultivar alimentos em diferentes espaços públicos da cidade, transformando-a em uma cidade comestível (OLIVEIRA, 2017). Também no Brasil, as inúmeras práticas agrícolas urbanas não podem mais ser subestimadas devido à sua escala. Elas acontecem em diversas variações de produção de alimentos e plantas e criação de pequenos animais, tanto em ambientes domésticos como públicos (MORAES; VILELA, 2014). Levantamento da literatura acadêmica feito por

Orsini *et al.* (2013) também mostra evidências do crescente papel da AUP em diversas cidades⁵. Há relatos suficientes mostrando que a AUP provavelmente é, e continuará sendo, uma característica permanente da maioria das cidades, tanto nos países em desenvolvimento quanto nos desenvolvidos (ORSINI *et al.*, 2013).

Mougeot (2000) diz que somente a partir de meados da década de 1990 o conceito de AUP foi formalmente reconhecido como objeto de pesquisa e política pública. O aumento dos custos de energia e alimentos, a escassez de água e as preocupações com a segurança alimentar mudaram a perspectiva da AUP para preocupações como segurança alimentar, ecodesenvolvimento e autossuficiência. Mais tarde ainda, mudou-se para a gestão ambiental urbana e questões de sustentabilidade, como a reciclagem de resíduos. Graças a esse crescente interesse por uma amplitude cada vez maior de setores e atores em âmbitos locais, nacionais e internacionais, a AUP tornou-se um vasto campo de pesquisa e política (MOUGEOT, 2011).

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro, incentivou os governos locais a se envolverem no gerenciamento de ambientes urbanos movidos pela Agenda 21, momento em que as organizações de assistência ao desenvolvimento começaram a colocar a AUP em suas agendas. Ao longo dos anos 1990, os governos locais em grande parte do mundo começaram a levantar a questão em fóruns internacionais, e as Nações Unidas se abriram à implementação de iniciativas através das autoridades locais, e não apenas através dos governos nacionais (MOUGEOT, 2011).

Em meados dos anos 1990, começou a haver aumento e convergência da competência e capacitação, formação de redes e defesa de iniciativas regionais e globais de pesquisa e políticas, e a AUP experimentou uma ampliação do reconhecimento de sua importância, não sendo mais uma questão marginal tratada por alguns especialistas, mas discutida e reconhecida por ampla gama de segmentos da sociedade (MOUGEOT, 2011).

Segundo Hardman e Larkham (2014), recentemente, os *Food Charters* (Cartas de Alimentos) tornaram-se ferramentas populares para ativação da agenda de AUP nas municipalidades, embora seu valor ainda seja pouco explorado. Os *Food Charters* são “uma

⁵ A taxa de população urbana envolvida na agricultura é estimada em cerca de 50% em Accra (Gana), 80% em Brazzaville (Congo), 68% nas cinco maiores cidades da Tanzânia, 45% em Lusaka (Zâmbia), 37% em Maputo (Moçambique), 36% em Ouagadougou (Burkina Faso) e 35% em Yaoundé (Camarões); e, nas cidades do Quênia, cerca de 29% das famílias trabalham na AUP. Ela ocupa 21 mil hectares na cidade de Cagayan de Oro (Filipinas), 12% das terras urbanas em Havana (Cuba) e mais de 11 mil hectares em Jacarta (Indonésia); e produz cerca de 100 mil toneladas de alimentos frescos em Dar es Salaam (Tanzânia), 100% do leite e 90% dos itens consumidos em Xangai (China) (ORSINI *et al.*, 2013).

declaração de objetivos que reúnem empresas, profissionais e outros órgãos envolvidos ou interessados em sistemas alimentares sustentáveis” (HARDMAN; LARKHAM, 2014, p. 400). Os autores acreditam que os *Charters* podem ser mecanismos positivos para incentivar o engajamento entre os principais atores da cidade⁶.

2.2.2 Conceituação e definição de AUP

2.2.2.1 Agricultura rural (AR) e agricultura urbana e periurbana (AUP)

O inconsciente popular ainda associa agricultura apenas com meio rural, o que causa sensação de agricultura e meio urbano serem incompatíveis (AQUINO; ASSIS, 2007; MORAES; VILELA, 2014; ORSINI *et al.*, 2013), mas áreas urbanas podem abrigar produção em telhados, hortas em praças e em antigos espaços industriais sem uso, jardins de guerrilha, e espaços mais amplos podem oferecer oportunidades para a agricultura real, incorporada em um tecido urbano, orientada para atendimento das necessidades imediatas de consumo urbano (VEJRE, 2012):

A cidade não é apenas o lugar da técnica materializada, nem o campo é apenas o lugar da agricultura e dos ritmos da natureza. Essa renovação conceitual deve ser feita para que as novas relações socioespaciais entre esses espaços possam ser compreendidas, bem como as novas territorialidades dela advindas (COUTINHO; COSTA, 2011, p. 88).

Ainda que as diferenças entre ambas não sejam desprezíveis e o desenho de políticas e programas de apoio precise considerá-las, pesquisadores e planejadores vêm gradualmente reconhecendo que não existe uma fronteira clara entre as áreas urbanas e rurais, e que é mais realista pensar em termos de um contínuo de características rurais e urbanas, tanto no sentido físico quanto no organizacional. Vários autores mostraram que a AU complementa a AR e aumenta a eficiência do sistema alimentar nacional, pois fornece produtos que a AR apresenta maior dificuldade no fornecimento (por exemplo, produtos perecíveis, que exigem entrega rápida após a colheita), pode também substituir importações de alimentos e liberar terras rurais para a produção de commodities de exportação (FAO, 2007b).

Na mesma linha, Mougeot (2000) e Orsini *et al.* (2013) alegam não ser a localização o fator a distinguir uma AR de uma AUP, mas sim o fato de a AUP estar inserida e interagindo no sistema econômico e ecológico urbano, sendo essa integração fundamental

⁶ Toronto e Manitoba, no Canadá, e Bristol, Brighton e Londres, no Reino Unido, são citadas pelos autores como casos em que o *Food Charter* impulsionou a AUP pela sua integração ao tecido da cidade e, também, como exemplos de boas práticas que podem ser replicadas em outras áreas urbanas.

para a persistência dela, que afeta e é afetada pelo ambiente urbano. Essa integração inclui relação direta com os consumidores urbanos, impactos diretos sobre ecologia urbana (positivo e negativo), uso de trabalhadores e recursos urbanos (como, por exemplo, de resíduos orgânicos para adubo composto e de águas residuais urbanas para a irrigação), fazer parte do sistema alimentar urbano, competir com outras funções pela terra urbana e ser influenciada por políticas e planos urbanos (RUAF, 2011).

Orsini *et al.* (2013) apontam que as dimensões substanciais que diferenciam a AUP da AR são a terra – como um fator limitante dentro e ao redor das cidades – e os recursos humanos, pela restrição de disponibilidade de dedicação ao trabalho de cultivo, pois muitas pessoas, na cidade, têm outras atividades além da agricultura. Oliveira (2017, *apud* BRYLD, 2003) também coloca que, diferentemente da AR, a AUP, comumente, enfrenta vazios institucionais e falta de apoio governamental por não se enquadrar nas dinâmicas que beneficiam a atividade rural.

2.2.2.2 Agricultura urbana (AU), agricultura periurbana (AP) e agricultura urbana e periurbana (AUP)

Nos últimos anos, estudiosos desenvolveram definições múltiplas e diversas para a agricultura urbana. A inclusão ou não de agricultura periurbana (AP) como uma faceta da agricultura urbana (AU) foi analisada de muitas formas. Enquanto alguns autores se concentraram em hortas e fazendas exclusivamente em áreas urbanas, outros incluíram atividades agrícolas nas áreas periurbanas em suas pesquisas. Opitz *et al.* (2015) argumentam que falta na literatura recente uma análise completa e comparativa de aspectos relevantes da AU e da AP. Ainda assim, eles trazem uma descrição da AP a partir de informações de diversos autores, colocando-a como a zona de transição entre áreas urbanas e rurais, não sendo urbana pela falta de infraestrutura, se comparada às cidades, e não sendo rural pela quantidade limitada de agricultura e terra natural, mas que sofre de pressões urbanas ao mesmo tempo em que se beneficia da proximidade de áreas urbanas, seus mercados e culturas. No Quadro 1, os autores apontam algumas das diferenças entre a AU e a AP:

Quadro 1 – Algumas diferenças entre agricultura urbana (AU) e agricultura periurbana (AP)

	Agricultura Urbana (AU)	Agricultura Periurbana (AP)
Tamanho	Agricultura de micro a pequena escala	Agricultura de pequena a grande escala

Tipo de terra	Cultiva terras não agrícolas	Cultiva terras agrícolas
Localização	Predominantemente dentro da área densamente povoada das cidades	Predominantemente nas franjas das cidades
Motivação	Individual/Ativismo/Movimento social	Econômica/Produção alimentar
Perfil do agricultor	Não profissional	Profissional
Meios de distribuição	Pequeno porte e curtas distâncias (consumo próprio, doações e comércio direto)	De médio a grande porte, desde o comércio direto até as cadeias globais de valor

Fonte: Elaboração própria a partir de OPITZ *et al.*, 2015, p. 342

Diversos autores e instituições (BENIS; FERRÃO, 2017; DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING, 2011; UN-FAO, 2019c) utilizam o termo agricultura urbana e periurbana (AUP) para designar esse tipo de agricultura⁷.

A FAO (2019c) aponta como uma breve definição de AUP “o crescimento de plantas e a criação de animais dentro e ao redor das cidades”, o que pode envolver horticultura, pecuária, pesca, silvicultura e forragem e produção de leite, mas ressalta que essa definição é apenas uma entre muitas, e que as várias definições abrangem apenas parte da realidade (FAO, 2007).

Em um estudo para mapeamento das ações em AUP em Regiões Metropolitanas Brasileiras⁸, Santandreu e Lovo (2007) elaboraram uma descrição de AUP, a mesma que é utilizada atualmente no Relatório Municipal de Informações de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN nos Municípios (MDS, 2015a):

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

⁷ Ainda que o caso em estudo neste trabalho seja de agricultura urbana e não periurbana, é utilizada a nomenclatura “agricultura urbana e periurbana” (AUP) ao longo dele, a fim de alinhar a conceituação da FAO e de De Zeeuw, Veenhuizen e Dubbeling (2011), cujo modelo de análise das contribuições da AUP é utilizado na análise do estudo de caso. Muitas das bibliografias utilizadas neste trabalho se referem à agricultura urbana e periurbana utilizando o termo “agricultura urbana” (AU), mas, para adequação à linguagem adotada aqui, elas foram citadas como “agricultura urbana e periurbana” (AUP). Assim, quando há uso da nomenclatura “agricultura urbana” (AU), é em referência apenas à agricultura ocorrida dentro do ambiente urbano.

⁸ Estudo promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Social do Brasil (MDS), em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), o IPES – *Promoción del Desarrollo Sostenible* e a Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas (REDE) e a Fundação RUAF, além de apoios locais (SANTANDREU; LOVO, 2007).

dinâmicas urbanas ou das regiões metropolitanas e articuladas com a gestão territorial e ambiental das cidades (SANTANDREU; LOVO, 2007, p. 5).

Enquanto outros autores, como Mougeot ⁹ (2000), especialista do *International Development Research Centre* (IDRC) ¹⁰, utilizam o termo agricultura urbana (AU) para designar tanto a prática intraurbana como a periurbana. Segundo ele,

a AU é uma indústria localizada dentro (intraurbana) ou na periferia (periurbana) de uma cidade, uma cidade ou uma metrópole, que cresce ou cria, processa e distribui uma diversidade de produtos alimentícios e não alimentícios, (re)utilizando uma grande quantidade de recursos humanos e materiais, produtos e serviços encontrados nessa área urbana e em seu entorno e, por sua vez, fornecendo recursos humanos e materiais, produtos e serviços, em sua maioria, àquela área urbana (MOUGEOT, 2000, p. 11, tradução nossa).

Mougeot (2000) vê a AU como um movimento não linear nem único, assim como sua definição também não é fixa, sendo necessário que esse conceito evolua para além da nossa necessidade de codificar, refinando nossa experiência perceptiva de forma a garantir a utilidade da AU onde quer que se precise dela. Isso implica observar como a AU se posiciona em relação a outras atividades inter-relacionadas, tais como produção e venda de insumos agrícolas, manuseio pós-colheita e comercialização, sistemas de abastecimento de alimentos urbanos, desenvolvimento urbano sustentável e segurança alimentar (MOUGEOT, 2000; ORSINI *et al.*, 2013).

2.2.3 Formas de AUP em países desenvolvidos e em desenvolvimento

De forma geral, as práticas em AUP variam de hortas familiares e agricultura baseada na comunidade a grandes projetos comerciais que utilizam tecnologias sofisticadas (OPITZ *et al.*, 2015).

Antes de serem abordadas as formas de AUP, será lançado um olhar mais amplo. Buscando compreender o aspecto econômico, Specht *et al.* (2016) concluem que há três grandes campos de estudo dominantes, que se formaram a partir de objetivos e escopos conforme o contexto geográfico, com as seguintes abordagens:

- 1) *A AUP em cidades emergentes do Sul Global*. As formas variam desde a agricultura de subsistência dedicada à nutrição familiar e ao microempreendimento até a

⁹ Luc J. A. A. Mougeot é especialista sênior em programas do IDRC. Trabalha para essa agência há mais de 25 anos e tem mais de 13 anos de experiência conduzindo pesquisas no Sul Global (MOUGEOT, 2017).

¹⁰ O Centro Internacional de Pesquisa para o Desenvolvimento do Canadá (IDRC) é uma agência de concessão de subsídios para pesquisa de desenvolvimento internacional (MOUGEOT, 2017) e desempenhou um papel de liderança na criação da AU como uma nova disciplina e na conscientização sobre ela (IDRC, 2012).

agricultura comercial em grande escala. Estudos revelaram que a principal motivação é aumentar os níveis de segurança alimentar e as condições de saúde, gerando renda familiar e servindo como estratégia para a sobrevivência urbana e a diversificação de fontes alimentares.

- 2) *A AUP em cidades do Norte Global que enfrentaram períodos de perda de população ou declínio econômico.* Como reação a crises econômicas e aos desertos alimentares, fazendas urbanas foram criadas em terras vazias, por ONGs, governos locais e empreendedores sociais, como atividade econômica e para manter a provisão básica desses alimentos nos EUA. Desenvolvimentos semelhantes foram notados em cidades em declínio em toda a Europa.
- 3) *O potencial de produção em larga escala de alimentos em sistemas fechados e agricultura em ambiente controlado.* Utiliza soluções tecnologicamente avançadas. Alguns conceitos (como estufas no telhado ou fábricas de plantas) já foram colocados em prática¹¹.

2.2.3.1 AUP em países desenvolvidos

Com grande expansão em períodos de guerra e crises, posteriormente a AUP também se expandiu em países desenvolvidos como consequência de movimentos ativistas por justiça social e ambiental, mas também foi rejeitada por ser subproduto desses movimentos e tida como uma atividade de bem-estar para a burguesia. Já nos dias de hoje, ela desempenha um papel bastante amplo, que envolve benefícios sociais, econômicos, ecológicos e de busca de melhoria da qualidade de vida e de integração social (MOK *et al.*, 2014; LORLEBERG, 2012).

Opitz *et al.* (2015) analisaram a literatura e apontaram as formas mais comuns de AUP no Norte Global, sendo: hortas comunitárias, hortas de loteamentos, hortas de quintal, fazendas e hortas de telhado, fazendas urbanas e empreendimentos agrícolas.

2.2.3.2 AUP em países em desenvolvimento

Opitz *et al.* (2015), em uma visão generalizada que não considera diferenças específicas entre países e cidades, dizem que as zonas de AUP parecem muito maiores no Sul Global do que no Norte Global, devendo-se à maior intensidade de produção nas cidades e a uma grande quantidade de agricultura não profissional, mais centrada na subsistência, localizada nas áreas

¹¹ Sua maior concentração geográfica são megacidades asiáticas e no Golfo, com atividades de agricultura urbana orientadas para o mercado.

periurbanas. Os autores consideram que a produção da AUP no Sul Global é caracterizada por ser tanto de subsistência como orientada para o mercado, por agricultores e horticultores sem necessariamente uma base agrícola, por ambientes poluídos acarretando riscos à saúde, pela carência de legalidade e pela falta de atividades de lazer associadas.

A AUP inclui diversos sistemas de produção sendo a horticultura mais representativa do que as demais opções de culturas (ZEZZA; TASCIOTTI, 2010). A horticultura urbana é mais incentivada e promovida pelo seu desempenho na contribuição à segurança alimentar e nutricional, geração de renda e criação de emprego. Recomenda-se o cultivo de hortícolas em áreas urbanas por diversos fatores, como: alto custo do solo e limitação da disponibilidade de terra; por serem culturas de alto valor e ciclo curto com diversas colheitas ao ano (apesar de tal intensificação requerer trabalho que também se torna limitante, uma vez que muitos membros do domicílio urbano têm outras atividades em concorrência com a agricultura), por serem altamente perecíveis, podendo substituir a produção rural no mercado local e, além disso, apresentam uso mais eficiente dos recursos naturais como solo e água. A horticultura urbana pode incluir todas as culturas alimentares de frutas, legumes, espécies medicinais e ornamentais (ORSINI *et al.*, 2013).

Goldstein *et al.* (2016) identifica que, apesar de a maioria dos praticantes de AUP atuar informalmente em mercados emergentes como meio de subsistência e obtenção de renda, tem havido um crescente interesse global em intensificar e formalizar a AUP como parte de um sistema alimentar global mais sustentável e resiliente (GOLDSTEIN *et al.*, 2016).

Orsini *et al.* (2013), em sua revisão da literatura da AUP no mundo em desenvolvimento, revelam que os sistemas adotados na AUP são extremamente diversificados. Os autores os enquadram na seguinte classificação e os diferenciam entre “Sistemas tradicionais de cultivo” e “Sistemas inovadores de cultivo”. Nos sistemas tradicionais são citados: (i) Sistemas agrícolas mistos em uma área limitada, tendo como objetivo principal o consumo doméstico e o comércio de pequena escala; (ii) Sistemas extensivos de monocultura para consumo doméstico e comercial; (iii) Sistemas de cultivo rotativo – também chamado de sistema de corte e queima, encontrado em muitas regiões tropicais –, que geralmente ocorrem nas fronteiras da cidade e nos quais não são adotados fertilizantes nem irrigação; (iv) Sistema intensivo de cultivo

hortícola em fazendas de médio ou grande porte¹². Nos sistemas inovadores, os autores citam como exemplos a organoponia e sistemas hidropônicos simplificados.

2.2.4 Barreiras à AUP

Diversos estudos descobriram que o acesso inadequado à terra é uma restrição significativa à participação da AUP (OLSSON *et al.*, 2016; BENIS; FERRÃO, 2017; OPITZ *et al.*, 2015; POULSEN *et al.*, 2015). Além da (i) insegurança na posse de terra, outras restrições para a produção e distribuição eficientes enfrentadas são (ii) terra e água contaminadas, (iii) alto custo de insumos como fertilizantes e ferramentas, (iv) acesso limitado a recursos e serviços de apoio e (v) falta de reconhecimento das autoridades municipais (POULSEN *et al.*, 2015).

Muitos agricultores urbanos em todo o mundo operam sem reconhecimento formal e carecem do apoio estrutural de políticas e legislações municipais adequadas (FAO, 2007), sendo que seu status ilegal deixa um vácuo de governança que deve ser preenchido para aumentar seu potencial e mitigar possíveis riscos (BRYLD, 2003). Em muitos países, não é oferecida assistência aos agricultores urbanos, que trabalham sem permissão nessa atividade que é oficialmente “invisível” (OLIVEIRA, 2017). Os governos podem desempenhar um papel fundamental na integração bem-sucedida da AUP ao dar apoio político de alto nível, oferecendo o suporte e a legitimidade necessários para a infraestrutura alimentar (MOK *et al.*, 2014); para isso, é necessário colocar os alimentos em posição mais alta na agenda urbana¹³ (DUBBELING, 2013).

Para Olsson *et al.* (2016), o caminho para fortalecer a conexão da produção de alimentos para consumo urbano passa por (i) garantir incentivos e regulamentação para o acesso a terras

¹² Com formato semelhante a fazendas rurais, cultivo normalmente realizado em terras próprias ou alugadas pelos produtores, em área periurbana e com a produção fortemente orientada para o mercado. Pode variar de uma a várias espécies de culturas (geralmente vegetais). As práticas agrícolas são parcialmente mecanizadas, embora ainda contem com as forças de trabalho baratas. Esses sistemas são intensivos em insumos e geralmente também integram pesticidas para o controle de pragas e ervas daninhas em programas de prevenção. No entanto, as pressões do mercado e das regulamentações ambientais cobram processos produtivos e produtos ecologicamente corretos, exigindo assim uma gestão adequada dos insumos agrícolas e produtos de alta qualidade e baixo risco para os produtores, os consumidores e o meio ambiente. A proximidade com os adensamentos urbanos aumenta o grau dos riscos e a necessidade de medidas preventivas. Os autores destacam vários casos relatados de uso inapropriado e excessivo de pesticidas, muitos deles já banidos em sistemas mais industrializados, acarretando riscos à saúde dos agricultores e consumidores e danos ao meio ambiente, e apontam que uma das formas de redução desses riscos é através do fornecimento de assistência técnica para a transferência de tecnologia produtiva.

¹³ Mok et al. (2014) argumentam que, se defensores da AUP afirmam que ela tem uma posição importante na solução da crise alimentar global, é necessário que se leve o tema a sério, que se pesquise com rigor seus impactos positivos e negativos, e que se legitime o espaço da AUP para que os recursos limitados do mundo possam ser alocados para o desenvolvimento dela.

agrícolas dissociado dos altos preços da terra; (ii) estabelecimento de mercados locais para venda de alimentos produzidos localmente; (iii) incentivo a *Food Charters* (Cartas de Alimentação) que vinculem atores; e (iv) criação de redes e parcerias entre agricultores e empresários interessados na produção local de alimentos.

Meenar *et al.* (2017) revisaram as práticas regulatórias em 80 municípios nas quatro regiões do Censo dos EUA e constataram que os municípios estão gradualmente reconhecendo a AUP como parte integrante das ordenanças de planejamento, uso da terra e zoneamento, regulamentações e instrumentos de política fiscal. Para o preenchimento dessas lacunas de políticas públicas, os autores apontam que os planejadores precisam de: tipologias de possibilidades de regulamentação; entendimento das restrições que as leis federais, estaduais e municipais colocam à AUP; e evidências empíricas dos impactos sociais, econômicos e ecológicos dessa prática.

2.2.5 Contribuições esperadas da AUP e riscos associados

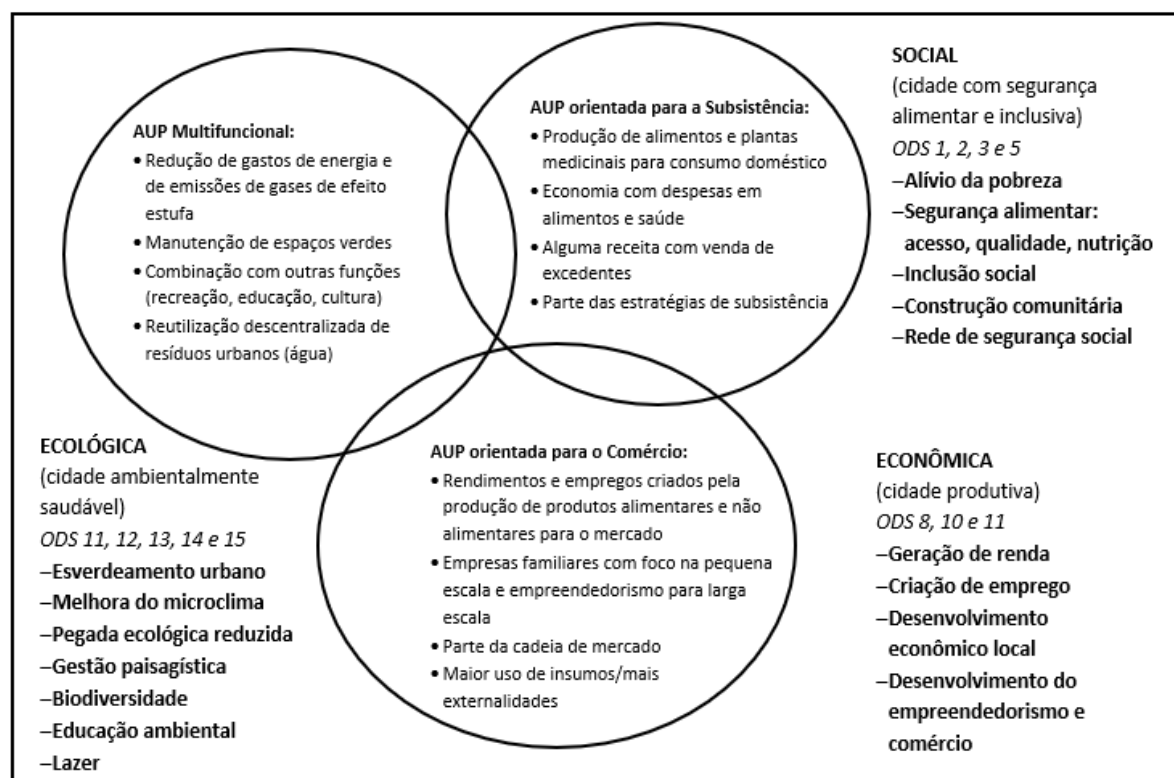
Muitas maneiras diferentes de classificar a AUP foram discutidas. Weidner, Yang e Hamm (2019) apontam alguns dos esforços na literatura para definir e classificar as diferentes capacidades de produção e impactos socioecológicos das práticas de AUP, e sugerem que a abordagem tem sido feita de acordo com os paradigmas de interesse¹⁴. Esclarecer as intenções e os objetivos de uma política ou programa em AUP é relevante para identificar medidas para implementação.

Neste trabalho foi adotada uma abordagem de análise das contribuições esperadas da AUP a partir do modelo oferecido por De Zeeuw, Van Veenhuizen e Dubbeling (2011), que se mostrou mais adequado não pelo olhar de políticas, mas pela facilitação que promove da associação de suas potenciais contribuições para a cidade com os ODS. Ou seja, para o desenvolvimento da AUP é necessário que se compreendam as contribuições esperadas para que se planeje a abordagem ideal, pois elas possuem diferenças importantes, conforme mostra a Figura 3 (DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING, 2011), que aborda as

¹⁴ Como, por exemplo, de acordo com sua localização (solo ou construção integrada) e o grau de controle do ambiente em crescimento (condicionado e não condicionado), ou através de um olhar socioeconômico para motivação, fontes de financiamento e consequências; ou pelo nível de distribuição de produtos, atores envolvidos e interesse principal, como autoabastecimento comercial, sociocultural (WEIDNER; YANG; HAMM, 2019). Também pode ser feita de acordo com as razões de envolvimento na AUP, seu impacto social e econômico (no nível domiciliar e de cidade), intensidade de produção e sua relação com o desenvolvimento urbano sustentável (mais agricultura urbana socialmente orientada e uma agricultura urbana mais orientada para a economia) (FAO, 2007).

importantes contribuições da AUP para o desenvolvimento urbano sustentável, segmentadas a partir do olhar de políticas públicas trazido por De Zeeuw, Van Veenhuizen e Dubbeling (2011), nas dimensões: Social (segurança alimentar e cidades inclusivas), Econômica (cidades produtivas) e Ecológica (cidades ambientalmente saudáveis). Nesta figura pode ser observada, também, a relação entre o tipo de foco da AUP ao potencial benefício que ela oferece para se atingirem os ODS.

Figura 3 – Perspectiva das dimensões de políticas públicas orientada pelas contribuições esperadas da AUP



Fonte: Traduzido e adaptado de DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING, 2011, p. 6

Nota 1: Fonte original – DUBBELING; DE ZEEUW, 2007

Nota 2: O modelo original faz uma associação com os Objetivos do Milênio (ODM), que foram atualizados neste trabalho para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)

A AUP tem sido sugerida como uma maneira de abordar, simultaneamente, uma ampla gama de questões. Essa multifuncionalidade se tornará fundamental para a garantia da oferta de alimentos no futuro (ORSINI *et al.*, 2013).

2.2.5.1 Contribuições sociais

Ainda há muito a ser feito para cumprir a visão da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO): criar um mundo livre de fome e desnutrição e no qual a agricultura e a alimentação contribuam para melhorar os padrões de vida

de todos, especialmente os mais pobres, de maneira econômica, social e ambientalmente sustentável (FAO, 2017a, p. 3).

Segurança alimentar pode ser definida, de forma ampla, como a situação em que todas as pessoas, a qualquer momento, têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para atender às suas necessidades alimentares (BARTHEL; ISENDAHL, 2013; FAO, 1996).

A literatura vem mostrando que cidades e países usam a AUP, principalmente, como estratégia para garantir a subsistência, melhorar a segurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social dos pobres urbanos, uma vez que ela pode aumentar a disponibilidade de alimentos e de forma estável; impactar positivamente a diversidade e a qualidade da dieta; fornecer renda familiar, ainda que pequena; e criar benefícios financeiros e sociais para as mulheres. Os pobres urbanos são altamente vulneráveis ao aumento de preços dos alimentos, portanto, a AUP pode ser considerada uma fonte de renda para eles por reduzir as despesas com a compra de alimentos, podendo-se usar o dinheiro para outras necessidades (DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING, 2011; FAO; OPS; WFP; UNICEF, 2018; ORSINI *et al.*, 2013; POULSEN *et al.*, 2015; ZEZZA; TASCIOTTI, 2010).

A prática da AUP melhora as condições de vida, bem como a saúde das famílias pobres e vulneráveis, mas é considerada uma atividade temporária ou marginal, que não leva ao desenvolvimento urbano sustentável (ZEZZA; TASCIOTTI, 2010).

Audate *et al.* (2019) fizeram uma busca sistemática em dados bibliográficos para explorar os impactos benéficos relatados da AUP sobre a saúde e encontraram evidências substanciais que mostram que a AUP pode influenciar positivamente diferentes determinantes da saúde, como segurança alimentar, nutrição, capital social, bem-estar, saúde física e mental.

Ainda em relação à saúde, Machado e Machado (2002) consideram que a mesma está diretamente ligada às condições alimentares e ambientais. Os autores afirmam que a AUP promove a melhoria da qualidade da dieta e a diminuição da exposição das pessoas a agentes externos, uma vez que realiza a limpeza de áreas nas periferias mais pobres, que, muitas vezes, são destinadas ao acúmulo de lixo e entulho, proporcionando grande melhoria ao ambiente pela redução da proliferação de vetores das principais doenças, como insetos e roedores (MACHADO; MACHADO, 2002).

São necessárias muitas medidas relativas a diferentes níveis sociais e econômicos para alcançar a segurança alimentar urbana. Certamente, para construir um sistema de alimentação urbana cujo objetivo é a segurança alimentar urbana, a AUP e seus potenciais específicos devem

desempenhar um papel importante. Alguns dos aspectos que influenciam a avaliação da contribuição de uma área para a segurança alimentar urbana são: o nível de profissionalismo, os rendimentos alcançados e o nível de inclusão dos agricultores na sociedade e nas cadeias de valor (OPITZ *et al.*, 2015).

Maye (2017) faz uma ligação conceitual entre o planejamento urbano inteligente e a pesquisa de sistemas alimentares urbanos, em termos de governança e inovação. A intenção da autora é que se incorpore a tecnologia inteligente de maneira que reflita práticas e desafios da AUP. Segundo ela,

o movimento de comida urbana tem uma trajetória diferente em comparação com a agenda da cidade inteligente, compreendendo uma mistura diversa de práticas de produção urbana de alimentos, incluindo inovações sociais comunitárias e de base, e mais recentemente associadas a discursos de segurança alimentar (MAYE, 2017, p. 1).

A autora analisa como o termo “cidade inteligente” e sua forma de pensamento político e de desenvolvimento de políticas, estratégias e tecnologias associadas pode estar alinhada à AUP e a sistemas de provisionamento. O artigo argumenta que a tecnologia inteligente pode ser uma parte importante da solução para os desafios alimentares da cidade, mas deve acontecer em combinação com inovações sociais para permitir modos flexíveis de governança que sejam inclusivos, tecnológica e socialmente orientados e ligados a contextos específicos.

2.2.5.2 Contribuições ecológicas

Meerow, Newell e Stults (2016) fizeram uma extensa revisão de literatura e propuseram uma nova definição para resiliência urbana:

Resiliência urbana se refere à capacidade de um sistema urbano – e todas as suas redes socioecológicas e sociotécnicas constituintes através das escalas temporal e espacial – de manter ou retornar rapidamente às funções desejadas em face de perturbações, e adaptar-se à mudança e transformar rapidamente os sistemas que limitam a capacidade adaptativa atual ou futura (MEEROW; NEWELL; STULTS, 2016, p. 39).

Respostas locais adaptativas às mudanças climáticas e insegurança alimentar para redução da vulnerabilidade incluem apoio à AUP (COHEN; GARRETT, 2010). De Zeeuw, Van Veenhuizen e Dubbeling (2011) relatam que diversos estudos e diversas organizações internacionais sugerem, além da silvicultura, o incentivo à AUP como resposta às mudanças climáticas e uma maneira de construir cidades mais resilientes. Isso pode se dar através: (i) do aumento da produção local de alimentos e diminuição da dependência da importação; (ii) da redução da vulnerabilidade de grupos urbanos específicos e fortalecimento da gestão adaptativa

baseada na comunidade – diversificação das fontes de alimentos, oportunidade de renda, fonte de inovação e aprendizado sobre novas estratégias e tecnologias para a produção de alimentos; (iii) da manutenção de espaços verdes abertos e com melhor cobertura vegetal com importantes benefícios adaptativos e de mitigação – conservar o solo e a biodiversidade, oferecer evapotranspiração e resfriamento prolongados para reduzir o efeito das ilhas de calor, ajudar o controle do fluxo de águas pluviais nas ruas e sistemas de tratamento, pela infiltração no solo e pelo armazenamento de água para irrigação das plantas, além de também impedir a construção em terras propensas a riscos de inundações, deslizamentos e outros desastres; (iv) da combinação do uso dos espaços para produção de alimentos, agroturismo e manutenção de parques e paisagens; (v) da redução do consumo de energia e das emissões de gases de efeito estufa pela produção de alimentos frescos dentro ou próximo à cidade com redução das distâncias de transporte; (vi) da reutilização descentralizada de águas residuais que contêm nutrientes essenciais para a agricultura, e da compostagem de resíduos orgânicos para uso no cultivo de plantas, reduzindo a quantidade de resíduos orgânicos encaminhados aos aterros das cidades, evitando o esgotamento desses e reduzindo a produção de gás metano, um dos gases mais danosos para o aquecimento global. Essas mudanças estratégicas fortalecem a autoconfiança da cidade, elementos essenciais na construção de cidades resilientes e com melhor capacidade de adaptação às mudanças climáticas (DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING, 2011; OLIVEIRA, 2017; OLSSON *et al.*, 2016; SPECHT *et al.*, 2016; PROKSCH, 2017).

No quesito de adaptabilidade, um relatório – que traduz as principais descobertas científicas e observações de políticas do Relatório Especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) sobre o Aquecimento Global de 1,5 °C, que trata dos efeitos do aquecimento global sobre as cidades e que foi elaborado para autoridades e formuladores de políticas das cidades e áreas urbanas do mundo – alerta que, se ocorrer um *overshoot pathway* ou caminho de ultrapassagem¹⁵, as cidades precisarão se transformar em sumidouros de carbono para absorver e sequestrar carbono da atmosfera. Isso poderá ser feito através de tecnologias e de sistemas naturais – sendo que as soluções com base na natureza podem aumentar o conjunto de opções de adaptação urbana disponíveis (IPCC, 2018).

O relatório faz, também, uma avaliação de viabilidade de opções de mitigação relevantes ao urbano e, no aspecto de “terra e ecossistemas em transição”, a análise menciona duas opções

¹⁵ Em que as temperaturas excedem temporariamente 1,5 °C antes de regressar a 1,5 °C até 2100.

de mitigação: (i) redução do desperdício de alimentos e produção eficiente de alimentos¹⁶ (que depende da combinação de comportamento individual e institucional); (ii) mudança de hábitos alimentares¹⁷ (que depende do comportamento individual, educação, fatores culturais e apoio institucional).

Em uma crítica às alegações dos impactos positivos da AUP, Goldstein *et al.* (2016) mencionam que a capacidade da AUP de aumentar a sustentabilidade dos sistemas alimentares urbanos é contextual, baseada no método, no produto e na localização da AUP. Os autores fizeram, então, um estudo de ACV e mostraram como diferentes formas de AUP têm impactos ambientais diferentes, não sendo possível uma generalização de seus benefícios para as cidades a partir de estudos em uma modalidade de produção. Goldstein *et al.* (2016) descobriram, também, que práticas de cultivo de alto rendimento (que aumentam significativamente a autossuficiência) têm um impacto pior no meio ambiente do que a agricultura convencional. Além disso, o ambiente controlado provavelmente não fornece outros benefícios ecossistêmicos frequentemente associados, por exemplo, aumento da biodiversidade e redução do efeito de ilha de calor urbana. Dessa forma, recomendam que intervenções urbanas visando a ganhos ecológicos em escala sejam adotadas apenas após a devida análise, sistemática e holística de atingimento dos objetivos propostos. Segundo eles, se as cidades puderem evoluir para suportar alguns dos encargos de sua provisão de alimentos, enquanto concomitantemente fornecer benefícios ambientais, sociais e econômicos para a cidade com AUP, então a estratégia de AUP é válida, uma vez que consideram que a implementação em grande escala da AUP pode ser um passo vital para melhorar o desempenho ambiental urbano.

¹⁶ Um estudo da FAO (2013) aponta que um terço de todo o alimento produzido para consumo humano no mundo é perdido ou desperdiçado, sendo que as quantidades são próximas nos países industrializados e em desenvolvimento – respectivamente 670 e 630 milhões de toneladas.

¹⁷ Em um estudo de avaliação do ciclo de vida (ACV), Benis e Ferrão (2017), analisando o potencial de a AUP mitigar os impactos ambientais dos sistemas alimentares, mostraram que uma mudança na dieta pelo consumo de mais frutas e vegetais, e menos produtos animais, resulta em reduções de impacto ainda maiores do que encurtando as distâncias de transporte e eliminando perdas e desperdício. Os autores citam um estudo europeu que mostra que todo o sistema de alimentos e cultivo, colheita, processamento, embalagem, transporte, comercialização, consumo e descarte de alimentos e itens relacionados, contribui em uma proporção entre 19 e 29% para as emissões globais de GEE, demonstrando que os alimentos são a categoria de consumo das famílias europeias com os maiores impactos ambientais incorporados, sendo que os produtos de origem animal (carne e lácteos) são os maiores contribuintes. Benis e Ferrão (2017) mostram ainda que, como consequência da crescente conscientização de ambas as preocupações, de saúde e ambientais, a demanda por produtos locais está crescendo, e alimentos frescos, saudáveis e não processados estão desempenhando um papel maior, tendência que favorece os agricultores urbanos e periurbanos e, portanto, representa grande oportunidades para o desenvolvimento da AUP. Os autores entendem que o planejamento de estratégias para a AUP deve considerar uma associação entre a evolução dos estilos de vida e avaliações das mudanças na dieta.

Goldstein *et al.* (2016) sugerem, ainda, que a sociedade não busque apenas soluções tecnológicas para os desafios ambientais urbanos, e, assim como apontado por Benis e Ferrão (2017), em alinhamento com o Relatório do IPCC, reforçam que ações simples como o aumento do consumo sazonal e local, a redução do desperdício alimentar e, principalmente, a redução do consumo de produtos de origem animal, também terão benefícios ambientais positivos significativos.

Weidner, Yang e Hamm (2019) consideram que a separação e coleta de resíduos orgânicos na fonte (para não haver contaminação de metais pesados dos resíduos sólidos) apresentam uma oportunidade substancial, quando combinadas com novos desenvolvimentos em práticas de AUP como a compostagem, e afirmam que algumas cidades mostraram um sucesso considerável nesse aspecto.

Países e cidades desenvolvendo políticas e estratégias em AUP que visam a ganhos em uma perspectiva ecológica concentram-se, principalmente, no seu papel na gestão ambiental urbana, como armazenamento de águas pluviais e gestão de enchentes, esverdeamento urbano e microclima, reutilização de resíduos orgânicos e águas residuais, redução da energia e da pegada hídrica urbana e captura de CO₂. Para isso, buscam manter e integrar espaços abertos na estrutura urbana e promover modelos ecológicos e multifuncionais de AUP (DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING, 2011).

2.2.5.3 Contribuições econômicas

A AUP é eminentemente uma atividade praticada pelos pobres e, com o aumento da demanda nas cidades, a agricultura de pequena escala passa gradualmente da agricultura de subsistência para a agricultura comercial pela formação de pequenos empreendimentos, criando oportunidades de emprego e estimulando o crescimento de empresas nas atividades relacionadas a cultivo, processamento, embalagem e comercialização, em países em desenvolvimento (FAO; OPS; WFP; UNICEF, 2018; ORSINI *et al.*, 2013).

Diversos projetos agrícolas comerciais de sucesso nos EUA e no Canadá demonstraram sua viabilidade econômica¹⁸, mas a consideração da AUP como uma atividade empreendedora tem sido negligenciada e tratada como uma questão periférica. Questões de empreendedorismo e de real produtividade agrônômica da AUP estão agora atraindo a atenção, pois estudos recentes de cidades europeias revelaram sua potencial relevância para provisão de alimentos

¹⁸ Como, por exemplo, as fazendas de *Gotham Greens* (website: www.gothamgreens.com) e *Lufa Farms* (website: www.lufa.com).

em termos de qualidade e quantidade de produção, e, portanto, geração de novas opções de mercado (SPECHT *et al.*, 2016).

Weidner, Yang e Hamm (2019) apontam que, em cidades com alta densidade populacional e espaços verdes limitados, sem técnicas de cultivo de alto rendimento (como hidroponia ou práticas de alta densidade no solo), as quais permitem maior densidade de plantas e/ou um ambiente de crescimento mais controlado, parece ser muito desafiador que a AUP contribua de forma significativa para a autossuficiência. Ao mesmo tempo, os autores fazem uma argumentação considerando que, diante dos diversos benefícios socioecológicos da AUP, não se deve basear uma análise em apenas um critério, no caso a autossuficiência. Os autores dizem, ainda, que a produtividade esperada na AUP é altamente dependente dos resultados pretendidos e da escolha das práticas empregadas.

Cidades e países que apoiam a AUP com o objetivo principal de fomentar o desenvolvimento das empresas locais, a geração de renda e emprego promovem programas que visam aumentar a capacidade dos produtores urbanos de produzir alimentos e produtos não alimentares (por exemplo, flores, vasos, mudas de árvores, ervas aromáticas etc.) para o mercado, bem como estimular o processamento relacionado e a comercialização de produtos primários ou processados (DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING, 2011).

2.2.5.4 Riscos da AUP

A AUP pode apresentar riscos à saúde, tanto dos produtores quanto da comunidade do entorno e dos consumidores dos produtos, estando entre os principais o uso de água de irrigação contaminada (por efluentes industriais ou residenciais) e o uso intensivo e inadequado de agroquímicos (DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING, 2011).

A crescente densidade populacional nas áreas urbanas torna a água cada vez mais escassa, enquanto aumenta a produção doméstica e industrial de esgoto e lixo, muitas vezes descarregados diretamente nos rios. Acrescentando-se a isso o problema da poluição por agroquímicos, tem-se um cenário urbano em que as atividades domésticas e agrícolas competem por água de qualidade. Ainda que a utilização de águas residuais seja um procedimento interessante, é necessário que se faça um tratamento adequado a fim de evitar problemas de saúde, uma vez que a utilização das águas residuais na AUP é uma realidade em muitas regiões áridas e semiáridas (AQUINO; ASSIS, 2007).

Embora não seja possível tirar conclusões definitivas sobre os impactos adversos da AUP na saúde, uma vez que a qualidade da maioria dos estudos foi avaliada como fraca a moderada,

recomenda-se especial atenção à contaminação do solo da AUP (AUDATE *et al.*, 2019). Metais pesados podem ser introduzidos no solo através de deposição atmosférica de emissões de combustão urbana ou poluentes industriais, uso de águas residuais e alterações do solo que contêm agrotóxicos ou lodo de esgoto. Há também riscos de contaminação histórica do solo, especialmente em áreas industriais reabilitadas (os *brownfields*), podendo os contaminantes variar de metais pesados, pesticidas/herbicidas, amianto, derivados de petróleo e solventes. Ainda que seja obrigatória a remediação e estejam disponíveis métodos descontaminantes do solo, o processo é caro e não é realizado em muitos casos (MOK *et al.*, 2014).

Em relação aos agroquímicos, como fertilizantes, pesticidas e fungicidas, seu uso intensivo e inadequado pode levar a resíduos em lavouras ou em águas subterrâneas. A relutância das autoridades municipais em aceitarem formalmente a AUP e negligenciarem políticas de incentivo pode levar a impactos negativos na saúde pública, uma vez que a AUP é praticada em escala substancial, sendo que regulamentações proibitivas se mostraram ineficazes (DE ZEEUW, VAN VEENHUIZEN; DUBBELING, 2011).

Embora o impacto da poluição do ar na AUP não seja uma preocupação tão séria no mundo desenvolvido quanto no mundo em desenvolvimento, e embora a maioria das plantações cultivadas em áreas urbanas represente risco mínimo, estudos realizados em países desenvolvidos mostram que a poluição do ar tem contribuído para a contaminação por metais pesados de vegetais em áreas de alto tráfego, fazendo com que seus riscos tenham de ser abordados (MOK *et al.*, 2014). Em estudo recente realizado no município de São Paulo, Lourenço (2018) demonstrou que a poluição do ar derivada do tráfego veicular exerce uma influência direta no conteúdo elementar de espinafre e couve cultivados em solo não contaminados, estando associada ao aumento da absorção elementar; e que a acumulação de metais aumenta ao longo do tempo, excedendo normas regulamentares para alguns elementos (como chumbo e cádmio) após sessenta dias de exposição. Ele demonstra que a presença de obstáculos verticais como edifícios, árvores ou muros no entorno das hortas afeta negativamente a concentração de elementos associados ao tráfego¹⁹. Ainda que essa pesquisa auxilie na gestão de riscos para a AUP, “é necessário que sejam estabelecidos serviços [públicos] de gestão de riscos que possam ser acessados pelos agricultores” (OLIVEIRA, 2017, p. 132).

¹⁹ Como parte desse estudo, o autor elaborou uma cartilha com informações para uma horticultura urbana mais segura, entre elas apontou como minimizar os efeitos da poluição atmosférica da cidade.

2.2.6 AUP na literatura: lacunas e limitações nos estudos em AUP

Enquanto cresceu a quantidade de publicações sobre AUP, aumentaram também as críticas pela tendência dessas pesquisas a um baixo rigor e ao *advocacy*, podendo ter levado pesquisadores a exagerar seu potencial em alguns casos. Apesar da extensa literatura a partir de documentos técnicos e relatórios de projetos, apesar dos apontamentos para as múltiplas potencialidades da AUP, em especial por sua contribuição para a segurança alimentar para os pobres e, apesar do reconhecimento das características positivas da horticultura urbana, os pesquisadores continuaram céticos. Isso ocorre por diversas razões, como: pelas restrições enfrentadas pelos produtores urbanos; pela falta de consistência em como a AUP é definida e em como os resultados são medidos, gerando contradições sobre as promessas socioecológicas da AUP; pela falta de dados confiáveis e de boa qualidade a partir da pesquisa acadêmica e científica; ou pelo fato de a motivação das partes interessadas ser muito heterogênea. Embora existam estudos baseados em dados de pesquisa para diversas cidades, muitas das evidências ainda são qualitativas. Mais estudos revisados por pares ainda são necessários em áreas onde a AUP é praticada, como a América Latina e o Caribe (AUDATE *et al.*, 2019; ORSINI *et al.*, 2013; POULSEN *et al.*, 2015; WEIDNER; YANG; HAMM, 2019; ZEZZA; TASCIOTTI, 2010).

Mok *et al.* (2014) apontam que, considerando o aumento esperado na população e na demanda de alimentos nas próximas décadas, há pouca literatura abordando a viabilidade e a necessidade da autossuficiência na produção de alimentos em áreas urbanas e periurbanas.

Em relação a práticas de cultivo de alto rendimento em ambiente controlado, desafios e aspectos negativos ambientais têm sido negligenciados, levando a contradições e a lacunas críticas de pesquisa. Em algumas situações, essa prática poderia levar a um aumento nas emissões de carbono pelo crescimento de plantas em ambientes que requerem energia adicional e fertilizantes, e a economias de escalas menores e mais pobres pela fragmentação dos sistemas (MOK *et al.*, 2014).

Mok *et al.* (2014) apontaram aspectos relacionados à AUP que precisam de um melhor aprofundamento e compreensão para que ela contribua de forma significativa na segurança alimentar e no bem-estar social: (i) impactos da expansão urbana continuada e da perda de terras agrícolas em áreas urbanas e periurbanas; (ii) apoio governamental e institucional apropriado nos níveis local, regional e nacional (sem mecanismos apropriados de governança, as atividades agrícolas urbanas podem desenvolver formas ineficientes e descoordenadas); (iii) papel da AUP

na autossuficiência das cidades; (iv) pegada de carbono da AUP e uso de milhas alimentares²⁰; (v) riscos apresentados pelos poluentes da agricultura para os ecossistemas urbanos e pelos ecossistemas urbanos para a agricultura²¹ (MOK *et al.*, 2014).

Os estudos precisam considerar criar padrões de desempenho ambiental para as diferentes formas, técnicas de cultivo e modos operacionais empregados na AUP, a fim de medir os impactos específicos de cada modalidade, podendo, assim, apoiar pesquisas futuras e tomadas de decisão (GOLDSTEIN *et al.*, 2016; ORSINI *et al.*, 2013; WEIDNER; YANG; HAMM, 2019).

Por outro lado, há estudos que apontam limitações ou falta de eficiência da AUP, mas que não consideram benefícios paralelos ou partem de análises fora do contexto²². Situação semelhante ocorre em análises de sustentabilidade, em que práticas de cultivo específicas são utilizadas para toda a variedade de tipos de AUP (WEIDNER; YANG; HAMM, 2019).

Além disso, a AUP não pode ser avaliada com precisão em locais onde as barreiras limitam seu potencial e as políticas de apoio estão ausentes. Uma vez que muitas cidades e países em todo o mundo iniciaram políticas e reformas para apoiar a AUP nos últimos anos, uma prioridade para futuras pesquisas deve ser examinar os resultados dessas políticas (POULSEN *et al.*, 2015).

2.2.7 Negócios e sustentabilidade na AUP como parte do sistema alimentar

2.2.7.1 Sinergias entre a AUP e as aglomerações urbanas

A agricultura urbana promove o princípio do uso inteligente dos recursos urbanos – tanto ambientais quanto humanos – pelo desenvolvimento de sistemas cíclicos de ciclo fechado e integração cuidadosa com a infraestrutura existente, sistemas de construção e redes (PROKSCH, 2017, p. 1, tradução nossa).

O crescimento da AUP tem aumentado a conscientização sobre falhas no sistema alimentar existente e desenvolvido estratégias promissoras para resolver alguns dos seus

²⁰ *Milhas alimentares*: cálculo da distância que a comida viaja do ponto de fabricação até o usuário final, conceito que, juntamente com o debate sobre Avaliação do Ciclo de Vida (ACV), demanda cautela e ainda precisa de muita investigação e debate (MOK *et al.*, 2014).

²¹ Por exemplo, incentivos para reparação dos *brownfields* para evitar a injustiça ambiental para as comunidades que vivem em terras altamente contaminadas e regulamentação clara para garantir que, com a mudança do uso da terra e a conversão de terras industriais para fins residenciais ou outros, a produção de alimentos evite áreas de contaminação do solo e exposição a metais pesados (MOK *et al.*, 2014).

²² Por exemplo, um estudo que concluiu que práticas de cultivo comunitário da AUP produziram pouco mais que petiscos. No entanto, esse estudo não considerou os produtos cultivados localmente, como frutas e legumes, mas analisou a necessidade de suprimento para toda a cesta básica (incluindo carne e cereais), autossuficiência claramente inatingível (WEIDNER; YANG; HAMM, 2019).

maiores desafios. Mas o desenvolvimento e a operação de um projeto agrícola urbano demandam conhecimento do funcionamento do atual sistema alimentar e compreensão de como o projeto pode ser integrado a esse sistema (PROKSCH, 2017). A integração de sistemas ambientais e humanos funciona especialmente bem quando a propriedade urbana é capaz de se adaptar aos recursos disponíveis que maximizam o potencial transformador da agricultura urbana, atendendo às necessidades urbanas, fazendo uso oportunista do espaço na cidade e considerando as relações recíprocas entre as demandas da AUP e das cidades. Identificar e impulsionar essas sinergias para resolver problemas urbanos através da integração da AUP é um desafio e uma oportunidade (PÖLLING; MERGENTHALER; LORLEBERG, 2016; PROKSCH, 2017; WEIDNER; YANG; HAMM, 2019).

Outras necessidades urbanas como emprego e capacitação profissional podem ser proporcionadas pela AUP (PROKSCH, 2017). Com o advento da digitalização e da automação, gerando escassez de trabalho, novos empregos na AUP podem ser um efeito positivo, com oportunidades para horticultores, trabalhadores de processamento e empacotamento, entregadores e muitos outros. Mas há que se considerar que o custo de vida mais alto nas cidades implica salários mais altos, afetando a lucratividade do negócio (WEIDNER; YANG; HAMM, 2019). Jennings *et al.* (2015) trazem uma visão sobre o equilíbrio no mercado que proporciona vitalidade econômica:

Há algo intrinsecamente atraente em viver em algum lugar que tenha “vitalidade econômica”: onde a inovação, a criatividade e o empreendedorismo são uma parte vibrante da região urbana e há um equilíbrio entre empresas maiores e empreendimentos menores de propriedade independente. [...] Oportunidades [de negócios] podem incluir emprego na agricultura, na comercialização e no processamento de alimentos, bem como em pequenas indústrias de serviços desenvolvidas em torno da agricultura urbano-regional (JENNINGS *et al.*, 2015, p. 44, tradução nossa).

2.2.7.2 Viabilidade financeira da AUP

A estrutura de custos para os diferentes tipos de AUP é muito diferente, variando de horticultura doméstica em quintais “gratuita” a instalações agrícolas verticais recém-construídas com capital intenso. Enquanto as fazendas comunitárias estão geralmente localizadas em terras públicas ou arrendadas por grupos e compartilham o produto entre os participantes, projetos com fins lucrativos estão sob maior pressão econômica, pois competem com preços de venda de mercado, sendo que seus custos de produção costumam ser maiores nessa comparação (WEIDNER; YANG; HAMM, 2019).

O recente surgimento de empreendedores de sucesso no campo da AUP abriu um novo campo de debate para os novos modelos de empreendedorismo mais sustentáveis (SPECHT *et al.*, 2016; WEIDNER; YANG; HAMM, 2019). Estudos de cidades europeias apontaram a potencial relevância desse setor para provisão de alimentos em termos de qualidade e quantidade de produção e, conseqüentemente, de geração de novas opções de mercado (SPECHT *et al.*, 2016).

Weidner, Yang e Hamm (2019) dizem que a competição da AU com a AR convencional, que muitas vezes tem acesso a subsídios e terras baratas, é um desafio que demanda uma análise sobre a viabilidade econômica da AU. Promover uma alteração na regulamentação, reduzir obstáculos e fornecer subsídios pode facilitar a independência financeira para futuros empreendimentos agrícolas urbanos. Nota-se, então, uma necessidade de entender melhor os obstáculos comerciais e de avaliar se os incentivos financeiros podem ser justificados pelo impacto potencialmente positivo da AU (WEIDNER; YANG; HAMM, 2019). Mas Poulsen *et al.* (2015) argumentam que a AUP não pode ser avaliada com precisão em locais onde as barreiras limitam seu potencial e as políticas de apoio estão ausentes.

Segundo Weidner, Yang e Hamm (2019), a AU deverá continuar se expandindo, mas é necessário haver cuidado quanto aos rumos e escolhas, os quais devem evitar injustiça social, gentrificação e problemas ambientais, especialmente no caso das promessas da agricultura em ambiente controlado (*Controlled Environment Agriculture – CEA*) e soluções de alta tecnologia, que podem ser naturais, mas não sustentáveis. Assim, “o desafio está em projetar a forma como essas empresas são operadas para aumentar o ganho social” (WEIDNER; YANG; HAMM, 2019, p. 1651, tradução nossa).

2.2.7.3 Modelos de negócios em AUP na Europa

Segundo Pölling *et al.* (2017), existe uma enorme variedade de casos de negócios em ambientes urbanos e periurbanos em toda a Europa²³.

Discussões sobre modelos de negócios em AUP se iniciaram há poucos anos e dados econômicos nesse tema são escassos, ainda que fazendas urbanas e periurbanas bem administradas tenham ou possam vir a ter um papel-chave na estratégia de desenvolvimento

²³ Sob a perspectiva de modelos e estratégias de negócio em AUP, a literatura voltada para países desenvolvidos é mais ampla do que para países em desenvolvimento, que se concentra mais na questão da segurança alimentar. Assim, entende-se ser relevante, para este trabalho, relatar alguns estudos em modelos e estratégias de negócios em países desenvolvidos.

urbano (PÖLLING; SROKA; MERGENTHALER, 2017; VAN DER SCHANS; LORLEBERG; PÖLLING, 2015).

Segundo Pölling, Mergenthaler e Lorleberg (2016), dois segmentos se destacam nesse tipo de agricultura: a horticultura urbana e a AUP profissional, esta última distinguindo-se principalmente por seus objetivos comerciais. A AUP profissional tem maior relevância na oferta de alimentos e segurança alimentar, abrangendo mais canais de distribuição e marketing. Como consequência das vantagens e desvantagens do ambiente urbano, é comum que empreendimentos em AUP ajustem seus negócios às demandas urbanas aumentando as chances de manter a viabilidade econômica, mas muitas fazendas desistem ou se transformam em agricultura de meio período, com as principais receitas originadas fora da agricultura (PÖLLING; MERGENTHALER; LORLEBERG, 2016).

Van der Schans, Lorleberg e Pölling (2015) fizeram uma análise de estudos de caso na Alemanha e na Holanda. Os autores acreditam que modelos de negócios de AUP, pelo aspecto inovador, podem também ter um “efeito laboratorial vivo” relevante para o setor agrícola como um todo²⁴.

Pölling, Sroka e Mergenthaler (2017) mostram, em seu estudo com 180 fazendas urbanas e periurbanas localizadas na região metropolitana de Ruhr²⁵, que as fazendas que se ajustam às demandas da cidade são mais bem-sucedidas do que as não ajustadas pela cidade, pois elas se adaptam à prevalência de vantagens urbanas sobre desvantagens²⁶.

2.2.7.4 Missões e estratégias de fazendas urbanas nos EUA

Dimitri, Oberholtzer e Pressman (2016) fizeram um estudo com 370 agricultores de fazendas urbanas espalhadas pelos EUA com o objetivo de identificar as missões sociais desses empreendimentos, bem como suas dimensões, diferenças e semelhanças. Segundo eles, a AUP está se tornando mais prevalente em muitos países desenvolvidos, mas as pressões de expansão urbana, os altos preços da terra e os baixos preços das commodities criam uma situação em que a agricultura pode não ser economicamente viável a longo prazo e forçam as fazendas urbanas

²⁴ De acordo com Van der Schans, Lorleberg e Pölling (2015), esse tipo de estratégia precisa de apoio público em diversas frentes, como, por exemplo, acesso à terra e disponibilidade de água para irrigação, direito ao uso temporário de terras públicas, com permissão para construção de local para armazenamento de equipamentos. Além disso, afirmam ser necessário haver atenção para a questão de abertura de financiamento público para projetos de AUP.

²⁵ Onde se encontra a maior concentração demográfica da Alemanha.

²⁶ O uso de conceitos “diferenciação” e “diversificação” de produtos e serviços, bem como a venda direta e as cadeias curtas de fornecimento, está relacionado às fazendas mais viáveis.

a adaptarem seus modelos de negócios para sobreviver. A área relativamente pequena das fazendas urbanas impõe uma restrição adicional às potenciais receitas devido aos altos custos da terra e da água, e às barreiras regulatórias, que aumentam os custos e dificuldades para produção, processamento e comercialização. Para eles, a pesquisa existente sugere que os rendimentos nas fazendas urbanas podem ser melhorados, pois foram encontradas grandes disparidade nos rendimentos entre os sistemas produtivos. Apontam que a assistência técnica com base em informações científicas para replicar melhores práticas pode ser útil para os agricultores urbanos.

Os autores concluíram que a produção de alimentos é uma parte essencial da missão de todas as fazendas urbanas e que muitas também têm missões sociais relacionadas, principalmente, a três aspectos sociais: aumento da segurança alimentar, educação sobre alimentos e agricultura e construção da comunidade.

Dimitri, Oberholtzer e Pressman (2016) expõem que, entre os desafios mais urgentes, está a capacidade de sobrevivência das explorações agrícolas e de fornecimento de sustento aos agricultores. Na ausência de políticas federais de apoio às fazendas urbanas, uma estratégia criativa adotada é a de organização sem fins lucrativos²⁷, “que transfere o desafio da viabilidade de encontrar mercados e de vender a produção para uma disputa por doações e mais doações” (DIMITRI; OBERHOLTZER; PRESSMAN, 2016, p. 613, tradução nossa), podendo ser um modelo de negócios ideal para a sustentabilidade econômica de longo prazo de fazendas urbanas de mentalidade social, que podem absorver déficits através das subvenções, enquanto trabalham para aumentar a produção até que a fazenda seja autossuficiente. Nesse formato que permite doações ou taxas para fornecer serviços educacionais aos visitantes, elas têm maior probabilidade de fornecer ao agricultor primário ou a outros funcionários um salário, possibilitando sua permanência na fazenda, não dependendo totalmente de receita de vendas de produtos. Outro facilitador para esse formato de organização sem fins lucrativos é a possibilidade de aceitar voluntários ou estagiários não remunerados, reduzindo custos trabalhistas. Os autores acreditam que a viabilidade a longo prazo da AUP está relacionada a três fatores:

Primeiro, se aqueles que atualmente cultivam no ambiente urbano podem auferir rendas altas o suficiente para manter o estilo de vida urbano que desejam. Segundo, se as fazendas urbanas motivadas pelo lucro e socialmente motivadas são capazes de desenvolver modelos de negócios que proporcionem sustentabilidade econômica de longo prazo. Importante também é o quão bem-sucedidas são as fazendas urbanas

²⁷ 33% dos empreendimentos participantes da pesquisa eram organizações sem fins lucrativos.

de mentalidade social em termos de atingir suas metas sociais (DIMITRI; OBERHOLTZER; PRESSMAN, 2016, p. 613-614, tradução nossa).

2.2.8 AUP no Brasil

2.2.8.1 Contexto do país

O retrato de exclusão social²⁸ e degradação ambiental global também se reflete no Brasil e, embora indicadores apontem a redução na quantidade de miseráveis na população, “a desigualdade na distribuição de renda e demais fatores condicionantes continuam restringindo o acesso de milhões de pessoas aos direitos de cidadania” (COMINI, 2016, p. 27).

Durante as décadas de 1960 e 1970, desenvolvimento era sinônimo de crescimento urbano-industrial econômico, relacionado à modernização de hábitos e costumes e ao consumo. Esse crescimento ocorreu, de modo geral, desconsiderando as especificidades locais, ou seja, desvinculado das necessidades sociais de uma ampla população marginalizada e do capital ambiental em declínio (COMINI, 2016). Nessa segunda metade do século XX, a aproximação com a natureza estava relacionada a pouca civilidade, devendo a natureza ser controlada e estar a serviço do homem (COUTINHO; COSTA, 2011).

Nos anos 1980, a desigualdade, que sempre caracterizou as relações sociais no Brasil, se aprofundou (COMINI, 2016). Diante da necessidade de um novo pensamento ambiental, e também pela emergência de ações diante dos desafios dados aos governos locais, responsáveis pelo desenvolvimento de políticas contra a pobreza urbana e a fome, os debates sobre a AUP apareceram (COUTINHO; COSTA, 2011). Nesse período de crise, como uma estratégia de sobrevivência das camadas mais pobres, a AUP tomou impulso no Brasil, com os governos municipais e as instituições locais começando a apoiar as hortas urbanas e periurbanas, que ocorrem em “quintais, lajes de cobertura residencial, escolas públicas, terrenos vazios, ao longo de avenidas e faixas de domínio de redes de alta tensão” (COUTINHO; COSTA, 2011, p. 85). Nesse sentido, a AUP “revela-se como uma atividade produtiva e interativa que rebate a ideia

²⁸ O relatório anual da Oxfam Brasil, com dados de 2018 sobre as desigualdades no país, indica que, pela primeira vez, em 15 anos, a redução da desigualdade de renda estacionou, que pela primeira vez, em 23 anos, a renda das mulheres recuou em relação à dos homens, que há 7 anos a proporção da renda média da população negra brasileira se encontra estagnada em relação à dos brancos – segundo o relatório, esses são retrocessos inaceitáveis em um país onde a maioria populacional de mulheres e negros. Ele mostra, também, que há 3 anos consecutivos aumenta o número de pobres – pessoas que sobrevivem com uma renda de US\$ 1,90 por dia, segundo critério do Banco Mundial –, passando de 13,3 milhões em 2016 para 15 milhões em 2017, um aumento de 11%, e que o Brasil passou de 10º para 9º pior do ranking de desigualdade de renda no mundo (OXFAM, 2018).

predominante de que área urbana não construída é sinônimo de área ociosa” (COUTINHO; COSTA, 2011, p. 85).

2.2.8.2 Fortalecimento da AUP em associação à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

Conforme relatado no item anterior, o desenvolvimento da AUP no Brasil está relacionado à SAN. Portanto, também dentro dessa temática foram construídas as políticas que abordam a AUP, direta ou indiretamente. Um dos eixos de atuação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)²⁹ já envolvia produção local de alimentos em centros urbanos (OLIVEIRA, 2017), mas o início das políticas em nível federal com foco na promoção da AUP se deu em 2003. Inserido na estratégia do Programa Fome Zero, o Programa de Agricultura Urbana³⁰ apoiou o desenvolvimento de atividades agrícolas em regiões urbanas e periurbanas, para o autoconsumo e a geração de trabalho e renda. Através da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome incorporou a AUP como um dos instrumentos de política pública para desenvolvimento de sistemas locais de segurança alimentar e combate à fome (PINHEIRO; FERRARETO, 2010).

Em seu estudo para mapeamento das ações em AUP no Brasil, Santandreu e Lovo (2007) identificaram, em onze regiões metropolitanas brasileiras, mais de 600 iniciativas, destinadas tanto ao consumo quanto à comercialização, demonstrando que, há muitos anos, a AUP é praticada em muitas as regiões do Brasil, e em contextos diversos³¹.

²⁹ A estrutura no Brasil de garantia à SAN é definida a partir do SISAN, um sistema público, instituído por uma lei de 2006, “de gestão intersetorial e participativa, que possibilita a articulação entre os três níveis de governo para a implementação e execução da Política de Segurança Alimentar e Nutricional” (MDS-CAISAN, n.d.), sendo que a sociedade civil também tem um papel importante na exposição de demandas sociais. O SISAN é composto por uma Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, responsável pela articulação dos órgãos e entidades ligados à SAN, e pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, “órgão de assessoramento da Presidência da República, composto por 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes do governo, e que garante a participação e o controle social” (MDS-CAISAN, n.d.).

³⁰ Os dois principais impulsionadores desse movimento em direção à AUP foram a criação do Programa de Agricultura Urbana e a realização da II Conferência Nacional na Segurança Alimentar e Nutricional – II CNSAN, em 2004, momento em que AUP foi definida como estratégia prioritária e foi apresentada como fundamental a criação de uma política nacional em AUP (PINHEIRO; FERRARETO, 2010).

³¹ O fato de 75% das hortas identificadas localizarem-se nas capitais das regiões metropolitanas é relevante pelas características que apresentam esses ambientes, como alta concentração da população, alta urbanização e carência de solo disponível. Apesar da grande ausência de políticas de AUP, elas eram financiadas e/ ou apoiadas pelo governo federal, estadual e local, pela academia, pelo setor privado e pela sociedade civil, entre movimentos sociais, organizações não governamentais e cooperativas. Os autores classificaram, de forma geral, as formas de AUP em: hortas escolares, hortas em quintais e hortas comunitárias, desenvolvendo atividades isoladamente (SANTANDREU; LOVO, 2007).

Segundo Santandreu e Lovo (2007), com a implementação do Programa Fome Zero, em 2003, muitas hortas foram vinculadas às políticas de segurança alimentar do programa e muitos agricultores urbanos integraram-se no programa através de ajuda financeira do Bolsa Família.

Em relação aos resultados obtidos nesse período, Santandreu e Lovo (2007) argumentam que a agricultura nunca foi sistematicamente apoiada e que essas políticas não potencializam a AUP como parte da solução para os problemas da pobreza e da fome. Os autores identificaram diversas limitações e desafios para esses projetos de AUP e forneceram diretrizes políticas para a implementação de ações estratégicas para fomento, sendo:

Fortalecer a consciência cidadã em torno dos benefícios da AUP; desenvolver capacidades técnicas e de gestão dos e das agricultoras urbanas e periurbanas; fortalecer cadeias produtivas locais e regionais, fomentando a produção, comercialização e o consumo; facilitar o financiamento para atividades de AUP; promover a intersetorialidade e a gestão descentralizada e participativa; e fortalecer a institucionalização para o desenvolvimento da AUP (SANTANDREU; LOVO, 2007, p. 7).

Pinheiro e Ferrareto (2010), a partir de uma reflexão da experiência obtida nesse período, também identificam desafios a serem enfrentados, sendo eles:

- *O acesso à terra*, que é, também um fator limitante para o acesso a financiamentos. Para este desafio, dizem que a AUP precisa ser considerada no processo de planejamento urbano e garantida através de legislação municipal.
- *A geração de renda*, além da segurança alimentar, possibilitando acesso a outros bens e serviços essenciais. Para essa limitação, sugerem que as políticas públicas devem atuar para agregar valor à produção oriunda da AUP, o que implica processamento e comercialização com inserção em mercados formais e informais, demandando uma regulamentação.
- *Investimento em pesquisas para a AUP*, buscando o desenvolvimento de tecnologias apropriadas a cada uma das realidades nacionais, que devem envolver, entre outros processos, o tratamento e uso eficiente da água, o aproveitamento de resíduos orgânicos, a utilização de defensivos naturais. Para tanto, devem ser estabelecidas parcerias com instituições de pesquisa, ONGs e empresas privadas comprometidas com a questão.
- *Criação de um marco legal* para a institucionalização dessas ações para a AUP, garantindo ao agricultor urbano uma identidade que lhe permitirá ter acesso a créditos e financiamentos, terra e insumos.

Com base na literatura brasileira sobre AUP disponível até aquele momento, Branco e Alcântara (2011) realizaram uma avaliação geral para verificar a situação da pesquisa e, também, os resultados obtidos através dessa estratégia de redução da pobreza. As autoras destacam que o cultivo de hortaliças contribuiu para melhorar o bem-estar das pessoas envolvidas, mas que a maioria dos projetos teve curta duração, menor que três anos, sendo que para alguns foi inferior a seis meses. Essa dificuldade de continuidade do projeto também é relatada por Coutinho e Costa (2011) em relação às hortas de Belo Horizonte, onde o problema maior era a manutenção.

Entre as diversas dificuldades reportadas por Branco e Alcântara (2011), as mais relevantes foram a falta de acesso à assistência técnica, capital e água, além da falta de organização social. Também em relação às dificuldades e desvantagens dos produtores urbanos, Coutinho e Costa (2011) colocam o alto valor da terra (ou acesso a terrenos vagos), o acesso a insumos, como água e sementes, e a necessidade de conhecimento ou treinamento em agricultura (COUTINHO; COSTA, 2011).

2.2.8.3 Dificuldade de acesso a programas de incentivo: uma barreira para a AUP

A agricultura familiar é responsável pela maior parte da produção de alimentos no Brasil³², sendo quase toda para o consumo interno, mostrando que o fortalecimento do pequeno produtor é essencial para garantir a soberania alimentar e a SAN da população (PMSP, 2016a).

No momento, no país, há projetos locais de incentivo, mas não uma política nacional³³ que faça uma articulação entre estados e municípios para promoção da AUP. Segundo Portes e Travassos (2018), há uma dificuldade em caracterizar como agricultor familiar o agricultor que vive em região urbana, o que limita seu acesso a políticas federais e estaduais de fomento e

³² Dados do Censo Agropecuário 2006 evidenciaram a relevância econômica e social da agricultura familiar, esta representativa de 84,4% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros, totalizando 4,4 milhões de estabelecimentos, apesar de ocupar somente 24% das áreas com essa finalidade. A agricultura familiar é 8ª maior produtora de alimentos do mundo, é a base econômica de 90% das cidades do país com até 20 mil habitantes, é responsável por 35% do produto interno bruto nacional, e emprega 40% da população economicamente ativa do Brasil e 74% da mão de obra do setor. Segundo informações do novo censo agropecuário que ainda está sendo realizado, a tendência é esse número crescer cada vez mais, principalmente com a procura por produtos agroecológicos (BRASIL, 2018; IBGE, 2010b; MAPA, 2016).

³³ O Projeto de Lei n. 906-A, criado em 2015 para instituir uma Política Nacional de Agricultura Urbana (BRASIL, 2015), foi aprovado em 2017 pela Câmara dos Deputados (CÂMARA FEDERAL, 2017) e, desde então, está em tramitação no Senado Federal (SENADO FEDERAL, 2017).

assistência ao rural, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)³⁴. Eles raramente são considerados nas políticas dos municípios muito urbanizados.

A Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em consonância com a Lei n. 11.326/2006, informa que

é considerado agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, possui área de até quatro módulos fiscais, mão de obra da própria família, renda familiar vinculada ao próprio estabelecimento e gerenciamento do estabelecimento ou empreendimento pela própria família (MAPA, 2019a).

Segundo Costa (2015), a alavancagem da agricultura familiar, nos últimos anos, tem sido propiciada pelos programas públicos federais. No entanto, para acesso aos programas, o agricultor precisa preencher a Declaração de Aptidão (DAP) ao PRONAF, que é o instrumento utilizado para identificar o agricultor familiar (MDA, 2019). Ter a DAP ativa é premissa para que o agricultor familiar acesse as linhas de crédito do PRONAF e também outras políticas públicas federais³⁵ (MAPA, 2019b). No entanto, apesar de os agricultores urbanos e periurbanos terem sido legalmente reconhecidos a participar dessas políticas, suas estruturas não estão enquadradas na definição de agricultor familiar que permita acesso aos programas por meio da DAP por estarem localizados em perímetro urbano³⁶. Assim, diante da grande demanda das prefeituras e de movimentos da AUP devido à dificuldade com a DAP, em 2014 foi publicada uma portaria estabelecendo que a atividade desenvolvida precisa ser agrária, não importando se é desenvolvida em ambiente rural ou urbano (COSTA, 2015; OLIVEIRA, 2017; MAPA, 2018). Ainda assim, muitas barreiras para os produtores urbanos permanecem. Oliveira (2017) constatou, em seu estudo, que muitos deles não produzem em terrenos próprios, mas através de comodatos com empresas públicas ou privadas e, portanto, não possuem documentação comprobatória de posse da terra. Outras limitações são nos casos em que os agricultores dividem esses terrenos com agricultores de outras famílias e, também, quando dividem sua moradia com familiares que trabalham em outros segmentos e obtêm sua renda

³⁴ Considerando seu importante papel, também, para a SAN, a atividade do agricultor familiar foi legitimada com a criação do PRONAF, em 1995, visando a seu fortalecimento por meio de apoio técnico e financeiro (MAPA, 2016).

³⁵ Como, por exemplo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), a Garantia-Safra, entre outros (MAPA, 2019).

³⁶ Travassos e Portes (2018) dizem que as formas jurídicas de ocupação do solo se limitam à dicotomia urbano/rural, sendo a divisão do que é urbano e rural baseada em critérios administrativos que não consideram as dinâmicas e a heterogeneidade desses espaços, e mencionam que há muitas limitações na captura do rural metropolitano, este não sendo alcançado pelas políticas públicas rurais e à margem das políticas urbanas, podendo ser considerado um estoque de terras à espera da urbanização.

principal a partir de outra fonte que não a agricultura familiar (COSTA, 2015; OLIVEIRA, 2017).

No aspecto da sustentabilidade e longevidade das hortas, um tema importante é o tipo de posse da terra, conforme apontado por Branco e Alcântara (2011), que notaram em seu estudo a insegurança existente nos cultivos e áreas que não possuem regulamentação, sejam elas particulares ou públicas. Esses produtores são mais afetados pela variação na forma como os subsídios são oferecidos pelos diferentes governos e ficam dependentes da vontade política dos governantes, pelas pressões desordenadas da expansão urbana que afetam a área disponível, pela dificuldade em formação de parcerias para acesso a recursos financeiros e pela restrição de acesso a crédito, como o PRONAF. Além disso, as autoras relatam que o investimento dos próprios agricultores fica limitado pela insegurança na garantia da terra, que também não cria um vínculo com a terra, podendo se preocupar apenas com atendimento de necessidades imediatas, sem se preocupar com um processo de produção mais sustentável (BRANCO; ALCÂNTARA, 2011).

Portanto, apesar dessa regulamentação se mostrar essencial para a sustentabilidade da AUP, não é uma preocupação dos governos locais. Dos oitenta municípios nos quais foi identificada a existência de AUP, apenas seis regulamentavam a atividades agrícolas urbanas e periurbanas, casos em que a legislação oferecia benefícios com redução de impostos para terrenos privados que desenvolvem atividades de agricultura, regulamentação para uso de áreas públicas e destinação de recursos financeiros (BRANCO; ALCÂNTARA, 2011).

Segundo Branco e Alcântara (2011), em apenas quatro cidades (Petrolina, Juazeiro³⁷, Teresina³⁸ e Sete Lagoas³⁹) foram relatadas hortas existentes há mais de vinte anos.

Em relação à obtenção de renda com a comercialização dos produtos, em apenas três projetos foi identificada renda, com obtenção de valores baixos e bastante variáveis, realizada

³⁷ Em Petrolina e Juazeiro, a manutenção das hortas explicava-se pela proximidade com as escolas municipais com benefícios mútuos. Em relação a Teresina, foi uma iniciativa da prefeitura na década de 1980 buscando ocupar as crianças no contraturno escolar, e em 1997 mais hortas foram criadas sob linhas de energia para a população carente (BRANCO; ALCÂNTARA, 2011).

³⁸ Esta é a maior horta comunitária da América Latina, a Horta Comunitária do Grande Dirceu, que fica em uma área abaixo da linha elétrica com 4 km de extensão, ocupa cerca de 170 hectares de área urbana e conta com 52 comunidades de hortas comunitárias. Entre 2012 e 2014 o MDS financiou o Município de Teresina com mais de 1 milhão e 300 mil reais (ORSINI *et al.*, 2013).

³⁹ Um caso de sucesso são as hortas comunitárias do município de Sete Lagoas, em Minas Gerais, com um histórico de aproximadamente 33 anos, sendo referência nacional pelos resultados econômicos, ambientais, em saúde e segurança alimentar e pelas questões sociopolíticas de organização (BRANCO; ALCÂNTARA, 2011; CALBINO *et al.*, 2017).

de forma informal na própria horta, em feiras livres ou mercados, de porta em porta ou por atravessadores – havia uma desorganização social dos produtores e uma competição entre eles, comprometendo a sustentabilidade do projeto (BRANCO; ALCÂNTARA, 2011).

Recentemente foram divulgados dois programas para incentivo à AUP:

- O apoio à AUP é uma das mudanças anunciadas para o Plano Safra 2017/2020⁴⁰, que, em seu eixo 9, dedicado exclusivamente à AUP, considera as atividades de produção de alimentos em aglomerados urbanos uma estratégia efetiva de provisão de alimentos, de geração de empregos, de promoção da equidade social e de contribuição à SAN dos habitantes das cidades. Segundo esse Plano, a AUP pode ser realizada tanto por indivíduos como por organizações formais ou informais, em espaços seja privados, seja públicos (MAPA, 2017).
- Em fevereiro de 2018 o Ministério do Desenvolvimento Social instituiu o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana⁴¹, com a publicação da Portaria n. 467/2018. Segundo divulgação do MDS, o objetivo do programa é a promoção de hábitos saudáveis e de SAN das famílias brasileiras, com prioridade para os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e para o Distrito Federal (MDS, 2018).

2.2.8.4 Políticas de transformação social ou de transferência de responsabilidade?

Um ponto importante a ser observado quando há políticas de incentivo à AUP é o aspecto de quem está dando a ajuda, e por quê, para que não se desvie da missão social para questões de poder, em que o oferecimento do serviço social se torna um meio de controle sobre a comunidade que está recebendo ajuda (BETTS; LAU; KRETININ, 2018).

Outro risco subjetivo para o qual Coutinho e Costa (2011) alertam em relação ao incentivo público para alguns tipos de AUP é que possa ser usada como uma forma de transferência de

⁴⁰ As ações previstas para a AUP são: assistência técnica e extensão rural, fomento a arranjos produtivos para agricultura urbana, projetos de comercialização da produção de alimentos – PNAE, Incentivo ao cooperativismo e ao associativismo (MAPA, 2017).

⁴¹ Entre as metas estão o estabelecimento de parcerias para desenvolvimento da agricultura urbana com foco na agricultura orgânica sustentável, comunitária e doméstica, através de tecnologias de produção sustentáveis. Na definição do projeto, a expressão agricultura urbana envolve a agricultura intraurbana, desenvolvida no interior das cidades, e a agricultura periurbana, feita nas periferias, e abrange atividade agrícola e pecuária, para consumo e comercialização em pequena escala. As ações também devem sensibilizar as esferas estaduais e municipais de governo para a criação de políticas de AUP em escolas e associações comunitárias. Os recursos disponibilizados podem ser utilizados para a compra de equipamentos e insumos para a construção de hortas comunitárias. A intenção do governo é que a agricultura seja praticada em terrenos públicos ociosos, em escolas e outras áreas disponíveis na cidade, para desenvolvimento de hortas comunitárias por cooperativas de agricultores (MDS, 2018).

responsabilidade para o indivíduo de responsabilidades governamentais, como a de prover garantias básicas de sobrevivência, considerando-se a conveniência dessas práticas diante das metas que esses governos têm de combate à pobreza, fome, desnutrição, obesidade, promoção da segurança alimentar, inclusão social, promoção de qualidade de vida e resiliência das cidades.

Na opinião de Coutinho e Costa (2011), os argumentos de que a AUP articula os conceitos de cidade produtiva, cidade ecológica e cidade inclusiva são utilizados pelas agências multilaterais de desenvolvimento, bem como por ONGs nacionais e internacionais, para garantir apoio e recursos para formulação de políticas e execução de programas em AUP, mas, para as autoras, representam políticas neoliberais ao não abordarem essa atividade de forma ampla, mas apenas para atender a necessidades imediatas de grupos socialmente excluídos, e com baixo investimento de recursos e pouca adaptação de legislação. Neste sentido, Coutinho e Costa (2011) argumentam que as políticas de agricultura urbana trariam aos governos vantagens como acesso a recursos internacionais e imagem progressistas pelo ambientalismo e pioneirismo da iniciativa, mas, na verdade, não promoveriam uma reestruturação da política social com redistribuição de renda que afetasse significativamente as condições de desigualdade e insustentabilidade do desenvolvimento urbano. A intitulação de “agricultores urbanos” busca criar nos indivíduos um sentimento de pertencimento e passar a eles a responsabilidade da auto-gestão e da própria sobrevivência. “O reconhecimento do ‘agricultor urbano’ como agente promotor da qualidade de vida urbana dá-se baseado no apoio pessoal e na força física desse trabalhador” (COUTINHO; COSTA, 2011, p. 94). Segundo as autoras, os potenciais benefícios ambientais, paisagísticos e os produtos gerados pela AUP são recebidos pelas localidades, mas não são reconhecidos como fruto de trabalho braçal, informal e não remunerado, sendo essa atividade geralmente praticada no tempo livre⁴² que o indivíduo tem do seu trabalho formal, quando este existe, para garantir o suprimento de alimentos aos quais não teriam condições financeiras de adquirir.

Partindo deste ponto, podemos dizer que a agricultura urbana, ingenuamente compreendida e incentivada, pode reforçar o movimento de redução de custos que as empresas, em nome da concentração de capital, vêm realizando através da baixa remuneração do trabalho. Esse processo mantém o trabalhador, mesmo nos espaços

⁴² A reconstrução da sociabilidade é mais um aspecto bastante referenciado na literatura como consequência positiva da prática de AUP, no entanto, o olhar trazido por Coutinho e Costa (2011) com base em estudo em Belo Horizonte aponta que ela pode dificultar a sociabilidade no ambiente familiar pela escassez de tempo disponível para o convívio familiar.

domésticos e comunitários, submetido ao trabalho para a sobrevivência (COUTINHO; COSTA, 2011, p. 94).

Na mesma linha das autoras, McClintock (2014) faz um contraponto entre a idealização da AUP, no Norte Global, como sinônimo de sistemas alimentares sustentáveis como oposição ao sistema agroalimentar vigente – colocada por muitos ativistas e estudiosos – e a visão de cientistas sociais críticos que argumentam que os programas de AUP, ao preencherem a lacuna deixada pela perda da rede de segurança social, contribuem para a sustentação do neoliberalismo, pois, enquanto reduzem a fome, evitam também a construção de políticas mais ativistas necessárias para reconfiguração da sociedade. O autor afirma que considerar tais contradições é central para evitar o risco de minar o potencial transformador da AUP.

O autor exemplifica com a questão do voluntariado associado a discursos de participação comunitária, responsabilidade pessoal e cidadania ambiental, subsidiando cortes em serviços de governança do espaço verde urbano que seriam responsabilidade pública. Esse aspecto se relaciona com a menção de Dimitri, Oberholtzer e Pressman (2016) de que o formato de organização não governamental é uma opção de sobrevivência para muitos empreendimentos em agricultura urbana, pois, assim, podem utilizar trabalho voluntário reduzindo custos trabalhistas.

Outro exemplo dado por McClintock (2014) é em relação a financiamentos, que têm certa duração e depois terminam, e cita o caso de hortas escolares em Oakland. Segundo ele, houve um período de grande fluência de recursos de fontes de financiamento para essas hortas, quando muitos esforços e energia foram aplicados no desenvolvimento delas em associação a programas educativos. Entretanto, conforme ele demonstra com dados, as fontes de financiamento são voláteis e não se pode contar com elas por um tempo prolongado:

O fundador de uma das organizações pioneiras de justiça alimentar de Oakland reconheceu amargamente que “havia essa lua de mel de quatro ou cinco anos em que os financiadores eram como: ‘Oh, esses pequenos jardins podem alcançar a sustentabilidade; vamos dar-lhes dinheiro inicial’. Mas isso não está acontecendo! A lua de mel acabou e o financiamento não está mais lá” (MCCLINTOCK, 2014, p. 217, tradução nossa).

Com um olhar positivo, McClintock (2014) aponta que a AUP, por si só, não consegue alcançar a justiça alimentar, devendo ser incorporada a um quadro mais amplo de mudança estrutural que envolva maiores direitos:

[A AUP] requer empregos e salário digno, não apenas um jardim ou uma mercearia em todos os bairros. Em outras palavras, estamos simplesmente pedindo muito da agricultura urbana – para proteger a segurança alimentar, criar empregos, fornecer serviços ecossistêmicos e espaços verdes. Em vez de um fim em si mesma,

deveríamos ver a agricultura urbana como simplesmente um dos muitos meios para um fim, uma das muitas ferramentas que trabalham em conjunto para uma visão unificada da justiça alimentar e da sustentabilidade justa, de maneira mais ampla (MCCLINTOCK, 2014, p. 20, tradução nossa).

O autor pontua que o crescimento do interesse e da expansão da AUP não a tornará um processo menos complexo, mas que sua inclusão em discussões mais sistêmicas da estrutura da política econômica, da equidade redistributiva e da sustentabilidade será um passo para a criação de um sistema alimentar mais justo.

2.2.9 AUP no Município de São Paulo

2.2.9.1 Urbanização e desafios

A cidade de São Paulo, no Brasil, tem uma população de 11,2 milhões de habitantes com estimativa de ser de 12 milhões em 2018 (IBGE, 2010b). Se considerada a Região Metropolitana de São Paulo, que inclui mais 39 municípios, é uma das 33 megacidades do mundo com 21,5 milhões de habitantes sendo que, até 2030, deverá se aproximar dos 24 milhões (EMPLASA, 2018; UN-DESA, 2018).

O Índice de Bem-Estar Urbano Municipal aponta que, entre as 27 capitais do país, a cidade de São Paulo ocupa a 12ª posição e está em 1.897º lugar entre todas as cidades do país nesse quesito (IBEU, 2016). O processo de rápida e desordenada urbanização no município de São Paulo, com aterramento de rios e construção de grandes avenidas, distanciou a população de áreas verde e resultou em uma cidade pouco integrada aos seus ecossistemas naturais (LOURENÇO, 2018; OLIVEIRA, 2017), fator que tem agravantes como esgotamento de aterros sanitários pelo não aproveitamento e pelo acúmulo de resíduos (PMSP, 2014a; COMPOSTA, 2014), além de diversos problemas ambientais e sociais (citados no item 2.1) que vêm ocorrendo globalmente em decorrência da urbanização, sendo a insegurança alimentar e nutricional da população um dos mais graves.

Análise de dados do último Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), de 2010, em relação ao município de São Paulo, apontam que aumentou a concentração de renda de 13% em 2000 para 20% em 2010 (PMSP, 2014b; PMSP, 2014c). Também mostram que houve redução nos índices de pobreza, mas que esses continuam bastante significativos, conforme Tabela 1 (PMSP, 2014b).

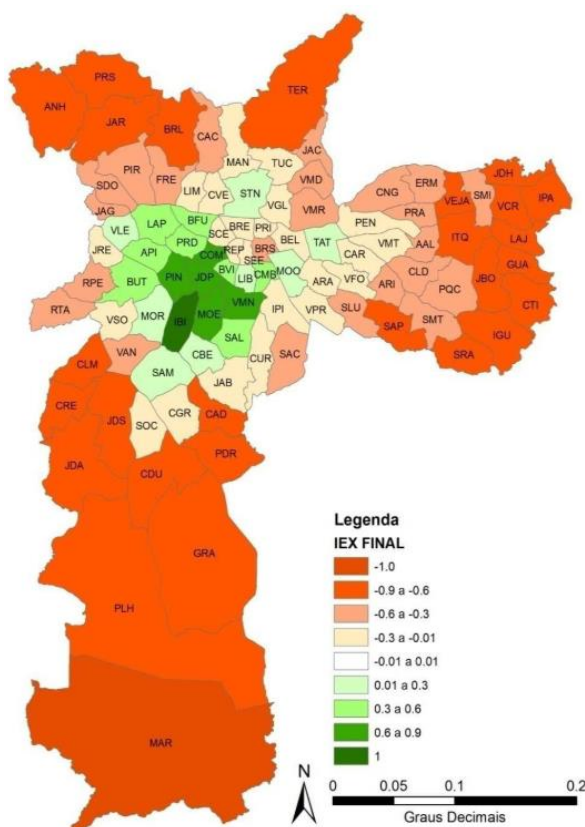
Tabela 1 – Proporção de domicílios por Condição de Pobreza no Município de São Paulo – em porcentagem

Condição de Pobreza	1991	2000	2010
Domicílios extremamente pobres	1,58	1,72	0,92
Domicílios pobres	6,29	7,39	4,27
Domicílios vulneráveis à pobreza	19,53	20,87	14,69

Fonte: PMSP (2014b) – com dados do IPEA / Fundação João Pinheiro/PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013

Apontam, ainda, que 14,3% dos domicílios (511.246) estão localizados em áreas classificadas como de muito alta e alta vulnerabilidade social, sendo que a maior parte deles se encontra nas regiões Sul e Leste, nas franjas do município (IPEA, 2017), conforme mostra o Mapa 1.

Mapa 1 – Mapa de inclusão/exclusão social no município de São Paulo. 2010.



Fonte: Mapa Exclusão/Inclusão Social do Município de São Paulo – III (PROADI-SUS, 2010)

A Fundação Seade desenvolveu um estudo sobre o mercado de trabalho no município de São Paulo com dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego de 2015. O estudo aponta que há maior número de empregos nas áreas centrais de São Paulo, embora a maior parte

da população empregada more nas áreas mais distantes. Enquanto 64% dos empregos formais estavam nas zonas Sul 1 (25,4%), Oeste (21,0%) e Centro (17,8%), as áreas de residência de 59,7% dos empregados formais estão concentradas nas extremidades da cidade: zonas Sul 2 (23,6%), Leste 2 (22,2%) e Norte 2 (13,9%). Em relação ao desemprego, os dados mostram que houve aumento de 10,3%, em 2014, para 16,0%, em 2016, sendo que as áreas com maiores reduções no número de empregados nelas residentes foram a Leste 2 (decréscimo de 61 mil ocupações) e a Sul 2 (decréscimo de 55 mil), as mais distantes da região central que concentra a geração de empregos. A Tabela 2 mostra que a zona Leste 2 apresenta as maiores porcentagens de desempregados entre 2014 e 2016.

Tabela 2 – Taxas e desemprego, segundo zonas de moradia do desempregado (em porcentagem)
Município de São Paulo – 2014-2016

Zonas de moradia do desempregado (1)	2014	2015	2016	Variação 2015-2016
Zona Norte 1	8,5	12,9	13,8	7,0
Zona Sul 1	8,6	11,5	13,2	14,8
Zona Oeste	8,5	9,7	11,7	20,6
Zona Leste 2	12,5	15,8	19,3	22,2
Município de São Paulo	10,3	12,8	16,0	25,0
Zona Leste 1	9,6	11,8	15,5	31,4
Zona Norte 2	10,4	12,0	15,8	31,7
Zona Sul 2	10,8	12,6	17,5	38,9

Fonte: SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Município de São Paulo e o mercado de trabalho, 2017, p. 7

Nota: Com dados da Secretaria de Planejamento e Gestão. Convênio Seade-Dieese, MTPS/FAT. Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED. (1) A Zona Centro não comporta a desagregação para esta categoria

A SAN é a realização do direito humano à alimentação de forma sustentável, preservando os recursos naturais para as gerações futuras, combinado com a valorização da cultura alimentar de cada região, para garantir o acesso à alimentação saudável, com qualidade e em quantidade, nas diferentes etapas da vida (PÓLIS, n.d.).

A cidade de São Paulo apresenta a limitação de não ter um sistema de indicadores consolidado para monitorar e avaliar a SAN, que depende de dados de diversas secretarias e órgãos públicos. Esses dados podem se referir à nutrição, acesso à alimentação saudável, condições de vida, produção, disponibilidade de alimentos, entre outros (PMSP, 2016a). Em sua pesquisa relacionando a influência da prática da AUP na saúde da população mais pobre em um município da Região Metropolitana de

São Paulo, Costa (2015) citou estudos que mostram que os padrões alimentares não são determinados apenas por escolhas individuais, mas também por fatores socioeconômicos, em especial a renda, que limita o acesso a produtos de melhor qualidade nutricional, podendo este ser um fator de causa da obesidade e outras Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT). Segundo ela, um dos estudos, realizado na periferia do município de São Paulo, constatou que o preço é o fator mais relevante no momento da compra, outros estudos mostraram que famílias de baixa renda fazem escolhas menos saudáveis para reduzir os gastos ao mesmo tempo que buscam atingir a necessidade energética mínima, sendo que produtos como açúcar, óleos e gorduras possuem alta densidade energética, enquanto os mais saudáveis possuem essa densidade menor e são mais caros, limitando assim seu consumo por essa camada da população. Em relação à obesidade, dados da Secretaria de Saúde de São Paulo levantados em 2015 apontam para um aumento gradativo de excesso de peso entre seus habitantes, como reflexo da má alimentação aliada a outros fatores, como falta de exercício físico. Em 2003, a parcela da população com excesso de peso estava em 38%, em 2008 saltou para 42,3% e em 2015 o resultado foi de 49,7% (PMSP, 2015; PMSP, 2016a; PMSP, 2019b).

Em face desses fatores colocados, para Oliveira (2017), as desigualdades socioeconômicas e o desenvolvimento e planejamento urbano são grandes desafios da gestão do município de São Paulo e são também questões transversais ao campo da AUP, que pode gerar impactos positivos em relação a esses temas:

Diante de um contexto de fortes desigualdades socioeconômicas e falta de integração com a natureza, a AUP possibilita maior integração com as áreas verdes da cidade, além de gerar emprego e renda no nível local, evitando grandes deslocamentos na cidade e promovendo a descentralização da oferta de serviços no setor alimentício (OLIVEIRA, 2017, p. 79).

2.2.9.2 A presença da AUP no município de São Paulo

De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, foram identificados 129 estabelecimentos e 386 pessoas ocupadas na atividade agrícola no município. O último Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo aponta 253 UPAs (Unidades de Produção Agropecuárias) no município de São Paulo (SÃO PAULO, 2008). Segundo Valdiones (2013), esse número é inferior ao levantado pelos dados do Cadastro de Produtores Rurais da Prefeitura (CDR), que aponta mais de 440 UPAs, e argumenta que a diferença se deve ao fato de o CDR

entender unidade de produção como a área cultivada por determinada família, independente da forma de acesso à terra. Sendo assim, são contabilizados arrendatários, posseiros, meeiros e comodatários, o que eleva a quantidade de UPAs identificadas. Ela menciona, ainda, que o acesso à terra como posseiros e meeiros não é significativo em nenhuma região da cidade, e que há uma porcentagem maior de arrendatários na zona Norte e de comodatários na zona Leste, conforme mostrado na Tabela 3 (VALDIONES, 2013).

Tabela 3 – Regime de exploração da terra dos agricultores do município de São Paulo

Regime de exploração da terra	Norte (%)	Itaquera (%)	São Mateus (%)	Sul (%)
Proprietário	64,3	77,5	0	74,7
Arrendatário	26,2	2,5	12,5	9,3
Comodatário	0	2,5	87,5	0,3
Posseiro	0	2,5	0	1,6
Meeiro	2,4	2,5	0	0
Outro	7,1	10,0	0	1,3
Não respondeu	0	2,5	0	12,8
Total	100	100	100	100

Fonte: VALDIONES, 2013, p. 114

A autora sistematizou informações sobre as características da atividade agrícola e dos agricultores urbanos e periurbanos paulistanos, a partir de dados do Cadastro de Produtores Rurais da Prefeitura (CDR). Os dados apontam que apenas 11% dos agricultores recebem assistência técnica de órgão governamental, e na zona Norte nenhum produtor recebe, mesmo havendo um programa para AUP no município. Mostram, também, que a agricultura é a principal atividade econômica para 67,4% das famílias de agricultores da cidade, e apenas 4% dos produtores disseram utilizar a produção apenas para o autoabastecimento. Ainda assim, 61,9% dos produtores da zona Leste e 66,7% dos produtores da zona Norte disseram ter outra atividade ou ganhos para complementar o rendimento familiar, sendo a aposentadoria a principal. Segundo Valdiones (2013), esses dados são relevantes ao apontar a importância econômica da AUP ao oferecer oportunidades de trabalho e renda em regiões periféricas carentes de oferta de emprego formal, que se caracterizam como regiões-dormitório. Em relação ao perfil dos agricultores, a autora relata que a maioria dos produtores das regiões Leste e Norte

têm entre 55 e 75 anos, respectivamente, e que há, em média, 2,9 pessoas nas famílias nessas duas regiões. Já em relação à zona Sul, ela informa que os cadastros preenchidos estavam incompletos, limitando as informações sobre as UPAs nessa região.

Nas últimas três décadas, a cidade vem apresentando uma transição em seu perfil econômico, indo de um modelo industrial para um papel de polo de serviços e negócios para o país. Dos seus 1.523 km² de área, 222 Km² são zonas cultiváveis, o que corresponde a 14,75% do território da cidade (PMSP, 2016d). Nessas áreas municipais, a maior parte das práticas agrícolas surgiram por iniciativas de moradores desocupados ou desempregados – muitos deles oriundos do meio rural – que necessitavam de uma fonte de renda e decidiram cultivar alimentos em espaços ociosos da cidade (MORAES; VILELA, 2014).

De acordo com Gabanyi (2015), na AUP em São Paulo há uma multiplicidade de tipos de sistemas de cultivos, de agentes sociais envolvidos e de objetivos da produção, estando essa multiplicidade presente, também, no perfil dos agricultores que abrange homens e mulheres de diversas idades. Ele diz que a AUP na cidade envolve a produção de hortaliças, frutas, plantas medicinais, ornamentais, de sementes e mudas, além da criação de pequenos animais. E, em relação à forma de produção dos agricultores, o autor menciona que a maioria ainda trabalha no sistema convencional, mas é crescente a quantidade de produtores que estão adotando o cultivo orgânico.

Considerando objetivo e tipo de terreno utilizado para AUP, Oliveira (2017) identifica três tipos principais de AUP no município de São Paulo: hortas de geração de renda em terrenos públicos e privados estabelecidos por meio de comodatos (por exemplo, hortas da ONG Cidades Sem Fome e da Associação de Agricultores da Zona Leste – AAZL); sítios orgânicos de geração de renda em zonas rurais (por exemplo, sítios da Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo – COOPERAPAS); hortas comunitárias de ativismo em praças e espaços públicos (por exemplo, Horta das Corujas, Horta da Saúde, Horta das Flores, Hortão da Casa Verde, Horta City Lapa, Horta do Ciclista).

Oliveira (2017) diz que, apesar de muitas iniciativas ainda ocorrerem de forma invisível, nos últimos anos houve organização social e política dos agricultores dos extremos Sul e Leste do município de São Paulo, dando-lhes maior visibilidade. De acordo com o resumo de uma pesquisa de mapeamento e identificação de melhores práticas da AUP em São Paulo, elaborado por Gabanyi (2015), a AUP está presente nas quatro regiões do município de São Paulo, mas, assim como Oliveira (2017), ressalta que é um tema pouco conhecido pela população e, em parte, ignorado pelo poder público. Segundo o 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e

Nutricional do município de São Paulo, elaborado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), “as funções da agricultura na cidade variam entre: lazer, geração de renda, troca de experiência, mitigação ambiental, conservação das áreas florestadas e proteção dos recursos hídricos e áreas de mananciais e gestão de resíduos, produção de alimentos” (PMSP, 2016d, p. 16).

Para Gabanyi (2015), os temas mais relevantes que envolvem as práticas na cidade são segurança alimentar, equilíbrio ambiental e geração de emprego e renda, mas há também finalidades de educação ambiental, mobilização política, lazer e terapêuticas. Com bastante semelhança, Oliveira (2017) entende que a prática da agricultura na cidade tem como objetivos principais o autoconsumo, o trabalho e a geração de renda.

O contexto para o desenvolvimento da AUP e sua localização na cidade é bastante diversificado. Ela vai de praças ou telhados em regiões nobres a terrenos ociosos em áreas carentes da cidade; vai desde a região central, passa pela região oeste, em bairros como Vila Madalena e Pinheiros, onde podem ser encontradas algumas hortas, mas ela se prolifera realmente nas regiões carentes, onde a prática de agricultura para geração de renda se concentra, principalmente, nos extremos Norte, Sul e Leste (OLIVEIRA, 2017; PMSP, 2016d).

Dados do último Censo Demográfico do IBGE, de 2010, apontaram que a população rural no município de São Paulo era de aproximadamente 100 mil habitantes, com 52,5% da população rural da cidade localizada nas subprefeituras de São Miguel (Leste 2), Parelheiros (Sul 2) e Capela do Socorro (Sul 2), sendo 30,6% na região Leste e 45,6% na região Sul. A região Leste apresenta um desenvolvimento crescente de práticas de agricultura urbanas, sendo que o distrito com maior participação foi o Jardim Helena, com 16,7%, pertencente à subprefeitura de São Miguel (PMSP, 2016a).

Quanto ao rendimento mensal, o rendimento médio das atividades agrícolas para os residentes da cidade, em 2010, foi de R\$ 1.553,00, valor 66% superior ao rendimento médio de atividades não agrícolas. Apesar disso, os menores rendimentos médios provenientes de atividades agrícolas ocorreram nas duas regiões que concentram a maior população rural e a maior população ocupada em atividades agrícolas, a Sul 2 (R\$ 1.354,00) e a Leste 2 (R\$ 948,00), esta última com renda significativamente mais baixa.

Assim, devido à conjunção dos fatores alta vulnerabilidade social, alta concentração da AUP e maior organização social e política dos agricultores nas zonas Leste 2 e Sul 2, o estudo sobre elas será mais detalhado.

2.2.9.2.1 AUP na zona Leste

Segundo Gabanyi (2015), há dois modelos de prática de AUP na zona Leste. O primeiro tem características de resistência ao processo de expansão da urbanização e industrialização da região, mantendo locais para produção de alimentos. São famílias descendentes de imigrantes japoneses, sendo que em 1960 havia 130 famílias produtoras e em 2014, 60. O segundo tem características de ocupação de espaços, alguns ociosos como terrenos baldios, e de transformação em terras produtivas. Nesse segundo modelo há dois movimentos.

Em um deles, são cerca de 40 agricultores, de 14 hortas, que se reuniram na Associação de Agricultores da Zona Leste (AAZL) e produzem em terrenos cedidos em comodato pela Enel (antiga Eletropaulo), distribuidora de energia, e pela Sabesp, empresa de saneamento. A prefeitura apoiou a estruturação da AAZL, em 2009, com a aprovação de um projeto de apoio à comercialização dos produtores, inserção dos produtores em feiras orgânicas locais, e apoio à gestão, estratégias de comercialização e certificação orgânica participativa através do Instituto Kairós⁴³. Essas hortas servem como ferramenta de inclusão social, geração de renda e garantia da soberania alimentar, recebendo assistência técnica da Casa de Agricultura Ecológica da Zona Leste (GABANYI, 2015; OLIVEIRA, 2017).

O outro modelo atua com muito menos apoio da prefeitura, é o da Cidades Sem Fome, que utiliza trabalhos de horticultura como ferramenta de inclusão social. Ele proporciona assistência técnico-agrícola, insumos e apoio para o acesso à terra, buscando levar a autossuficiência financeira e de gestão para seus beneficiários. As hortas são desenvolvidas em terrenos ociosos na zona Leste 2, cedidos pelas concessionárias de energia elétrica e água, além de áreas públicas e particulares precárias e sem destinação específica (GABANYI, 2015; OLIVEIRA, 2017; PMSP, 2016d).

2.2.9.2.2. AUP na zona Sul

De acordo com Gabanyi (2015), aqui concentra-se a maior área de produção agrícola da cidade, localizada principalmente no subdistrito de Parelheiros, uma região periurbana onde estão mais de 400 agricultores. Essa região tem características bastante rurais, com ruas de terra e muita área verde, com duas áreas de preservação ambiental e cinco Parques Naturais

⁴³ O Instituto Kairós – Ética e Atuação Responsável é uma entidade civil sem fins lucrativos, fundada em 2000, que fomenta novas práticas de Produção, Distribuição, Comercialização e Consumo Responsáveis (PDCCR), através da experimentação direta, da articulação de redes e políticas públicas e da produção e disseminação de conhecimentos – em prol da construção de uma sociedade mais justa, sustentável e saudável (INSTITUTO KAIROS, 2017).

Municipais, remanescentes importantes da Mata Atlântica. Famílias alemãs chegaram à região por volta de 1800 e japonesas por volta de 1950, quando a região adquiriu o caráter agrícola, sendo que o foco atual de produção dos alemães é de plantas ornamentais e dos japoneses é de hortaliças, havendo também produtores de mel e de plantas frutíferas. O autor destaca o uso de insumos químicos como fertilizantes e agrotóxicos como um grave problema, pois mais 90% de seus agricultores fazem uso desses produtos nessa região em que se localizam os reservatórios Billings e Guarapiranga, principais recursos de abastecimento público do município.

Em um acordo de cooperação multilateral, a Prefeitura de São Paulo efetivou a assinatura⁴⁴ do Pacto de Milão em 2015 (PMSP, 2019a).

Outro compromisso internacional assumido pela cidade foi sua filiação, com outras 93 megacidades, ao *C40 Cities*⁴⁵, São Paulo se engajou em uma das cinco iniciativas de atuação, a de Alimentos, Resíduos e Água (*Food, Waste & Water Initiative*). Essa iniciativa é desenvolvida por um dos braços da *C40 Cities*, a Rede de Sistemas Alimentares C40 (*C40 Food Systems Network*), que trabalha em parceria com a plataforma global EAT⁴⁶, buscando soluções para os desafios mais urgentes de sistemas alimentares das cidades, incorporando considerações de saúde e ambientais nas estratégias para alavancar conhecimentos e desenvolver sistemas alimentares sustentáveis e saudáveis. A Rede se baseia nas atividades do Pacto pela Política Alimentar Urbana de Milão e atua em cinco áreas⁴⁷, que são desenvolvidas de acordo com as prioridades de cada cidade (C40 Cities; n.d.).

⁴⁴ A assinatura foi efetivada através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDet), comprometendo-se, assim, com a implementação de ações e projetos públicos voltados para a alimentação. A Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN), administrada pela SMDet, “é o órgão responsável pela implementação de programas, projetos e ações nas áreas do Abastecimento e da Segurança Alimentar e Nutricional do município de São Paulo” (PMSP, 2019b, n.d.). A COSAN tem como objetivo garantir à população “acesso a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, de modo permanente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, além de contribuir de maneira efetiva para a qualidade de vida da população, desde a produção de alimentos até o consumo” (PMSP, 2019b, n.d.).

⁴⁵ *C40 Cities* é uma rede das megacidades do mundo comprometidas em lidar com as mudanças climáticas que promove a colaboração eficaz, o compartilhamento de conhecimento e a condução de ações significativas, mensuráveis e sustentáveis sobre a mudança climática. Essa rede representa mais de 700 milhões de cidadãos e um quarto da economia global, e tem o comprometimento dos prefeitos em cumprir as metas do Acordo de Paris em nível local (C40 Cities, n.d.).

⁴⁶ EAT é a plataforma global baseada na ciência para a transformação do sistema alimentar (EAT, 2019).

⁴⁷ As cinco áreas: dietas e aquisições sustentáveis compradas para instalações públicas e comunicação para promoção de dietas mais sustentáveis e saudáveis; agricultura regenerativa (promoção da AUP com apoio aos produtores locais, aumento da segurança alimentar, redução de perdas de produtividade, redução da milha alimentar, mitigação do efeito de ilha de calor urbano); distribuição e resiliência de alimentos (apoio a logística sustentável de alimentos com foco em um sistema de mercado público municipal); resíduos de alimentos (conscientização sobre perda de alimentos e redução de resíduos, valorização de alimentos descartados e

Em 2016, a cidade de São Paulo venceu um prêmio internacional com um projeto chamado Ligue os Pontos, recebendo aporte financeiro para implementação do mesmo⁴⁸ (PMSP, 2016c). O primeiro relatório divulgado pelo Ligue os Pontos avalia as parcerias como muito ricas pela cooperação e troca de experiências.

Em linha com a literatura que relata os caminhos que os agricultores das zonas urbanas e periurbanas em países desenvolvidos estão trilhando, não apenas para sobreviverem à pressão urbana, mas também se desenvolverem beneficiando-se da proximidade com os aglomerados urbanos (RECASENS; ALFRANCA; MALDONADO, 2016; OPITZ *et al.*, 2015; PÖLLING; SROKA; MERGENTHALER, 2017), o Projeto Ligue os Pontos propõe a implementação de ações previstas pelas diretrizes do Plano Diretor Estratégico⁴⁹ (PDE) da cidade nas questões referentes à promoção da sustentabilidade socioambiental da zona rural urbana, no caso deste projeto, especificamente do território rural sul de São Paulo. O Ligue os Pontos atua com três eixos estruturantes: fortalecimento da agricultura, cadeia de valor e dados e evidências. Para isso, o projeto se propõe a construir um sistema informacional de modo que a tecnologia seja uma ferramenta de integração e coordenação de iniciativas existentes, e a capacitar e a engajar os diversos agentes da cadeia de valor da agricultura familiar local. A estratégia do projeto é conectar o potencial produtivo rural à dinâmica da maior economia urbana brasileira criando vínculos sustentáveis. Eles entendem que, ao estimular uma economia verde, podem evitar perda de biodiversidade e risco à segurança hídrica da cidade, pois, ao tornar a produção mais rentável, os agricultores devem ser encorajados a permanecer em suas terras e a expandir a produção (PMSP, 2016c). Concordando com Proksch (2017), o Ligue os Pontos se propõe a promover o desenvolvimento sustentável da atividade rural urbana através da integração de ações para desenvolvimento e da cadeia de valor da agricultura local, com agregação de valor pela promoção da circularidade da economia. A valorização da atividade econômica local é uma forma de conter o avanço da expansão urbana sobre áreas ambientalmente sensíveis (PMSP, 2016c).

bancos de alimentos); governança (desenvolvimento de estratégias alimentares nos planos de ação climática, criação de comitês e conselhos de alimentos para coordenação interdepartamental e externa) (C40 Cities, n.d.).

⁴⁸ Ele está sendo desenvolvido juntamente com uma equipe multidisciplinar e conta com a parceria da *C40 Food Systems Network* e da ICLEI-RUAF, pela rede do Pacto de Milão. Outros atores parceiros dessa construção coletiva são a Ellen MacArthur Foundation (para estudo sobre economia circular), Artemisia Lab-Alimentação (para mentoria no fomento de negócios de impacto social) e o Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVces) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) com o projeto Bota a Mesa (que busca inclusão da agricultura familiar na cadeia de alimentos) (PMSP, 2018b).

⁴⁹ CF. Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (PMSP, 2019e).

A primeira fase do Ligue os Pontos, projeto-piloto iniciado em 2017 e implementado de janeiro a setembro de 2018, selecionou inicialmente 40 agricultores da COOPERAPAS e outra parte equivalente de agricultores não cooperados, sendo que, ao final da fase, contavam com 58 participantes. Desses, 26 possuíam certificação orgânica, 18 faziam cultivo convencional e 8 estavam em processo de transição para cultivo orgânico (PMSP, 2018b), mas o relatório não informa a situação dos 6 restantes. Em recente estudo realizado por Blazek (2019) nessa região, foi analisada a atuação desse projeto, mostrando diferentes perspectivas.

2.2.9.3 Formas de organização e políticas para a AUP no município

O empoderamento dos agricultores e a construção de laços de confiança entre os produtores e outros atores são elementos importantes para a manutenção e desenvolvimento das práticas voltadas à AUP em São Paulo. O fortalecimento dos produtores urbanos e periurbanos passa pelo desenvolvimento de formatos organizativos cooperativos e de estruturas participativas, que incentivam a condição de agente do sujeito e contribuem para a formação de capital social (VALDIONES, 2013, p. 123).

Oliveira (2017) faz uma ampla abordagem sobre as dinâmicas sociais que culminam em ações públicas de AUP, sendo São Paulo uma das cidades estudadas em sua pesquisa. Ela conta que, no processo de rápida urbanização da cidade, as práticas agrícolas foram sendo reduzidas, mas permaneceram em algumas regiões, conforme abordado no item acima, e que a AUP se desenvolve na cidade relacionada a uma atividade de trabalho e de subsistência, apresentando ainda muitas falhas, pois sua estruturação está em construção. A autora menciona, ainda, que o campo da AUP é formado pela ação de atores diversos, como organizações públicas, privadas e não governamentais, além de movimentos sociais. Dessa forma, premissas apenas teóricas não conseguem abranger a amplitude da ação pública da AUP. E, além disso, a implementação das políticas públicas ocorre, muitas vezes, em parceria com organizações da sociedade civil. Ela cita que a política pública pode ser entendida como “o processo de decisão e ação do Estado decorrente de negociações políticas” (OLIVEIRA, 2017, p. 9), enquanto “a ação pública diz respeito à ação de um conjunto de atores estatais e não estatais com a finalidade de gerar transformações públicas” (OLIVEIRA, 2017, p. 9) e, sob essa perspectiva, a política pública seria uma das formas de ação pública. E, em relação à construção do campo da AUP nas cidades, a autora entende que

as pessoas, movimentos sociais e organizações da sociedade civil ativam diferentes redes de ação para impulsionar ações públicas no campo do mercado, das ações comunitárias, da educação e da conscientização social, assim como no campo das instituições governamentais. Ademais, essas redes de ação e disseminação de ideias são pautadas por visões de mundo e propostas de transformação multidimensionais (OLIVEIRA, 2017, p. 10).

Ainda que com características distintas nas diversas localidades, a AUP sempre existiu, tanto no Sul quanto no Norte Global, mas, pela falta de apoio e/ou barreiras governamentais, a sociedade civil foi, e é, protagonista no desenvolvimento da AUP em muitas cidades. Assim, muito do crescimento do envolvimento das cidades no desenvolvimento da AUP se deve à pressão de movimentos da sociedade civil. Como primeiros incentivos à prática da AUP que atingiram a cidade de São Paulo, foi realizado um programa estadual nas décadas de 1970 e 1980, que foi descontinuado. As múltiplas contribuições da AUP foram sendo reconhecidas, e mais ações nesse âmbito foram sendo realizadas (OLIVEIRA, 2017).

O PDE de 2002 inseriu a agricultura urbana na legislação, mas, por outro lado, redefiniu o macrozoneamento de São Paulo e passou a considerar todo o território paulistano como urbano, mesmo havendo áreas na cidade com características tipicamente rurais, em especial na zona Sul. Nesse momento foram criadas as Zonas Especiais de Produção Agrícola e de Extração Mineral (ZEPAG). O PDE de 2014 restabeleceu uma zona rural no município de São Paulo, abrangendo uma área de 445 km², correspondente a aproximadamente de 30% da área total da cidade. Uma das áreas estipuladas como zona rural está localizada no extremo sul do município, onde estão os agricultores da COOPERAPAS (PMSP, 2016b; PMSP, 2016c; NAKAMURA, 2017; VALDIONES, 2013), e as demais distribuídas conforme mostra o Mapa 2.

PROAURP à época, para a nova gestão municipal, a AUP era considerada uma atividade inadequada devido aos riscos de contaminação do alimento pela poluição. Assim, segundo a autora, o marco se deu em 2009 através do lançamento, pela prefeitura, do Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável/Agricultura Limpa, criado em decorrência de uma adesão do governo estadual à Plataforma Internacional em Defesa das Águas, tendo como objetivo a preservação de mananciais pelo estímulo à agricultura orgânica.

Guiacche e Porto (2015) relatam que, devido à contaminação das águas causada pelo uso de agrotóxicos, o Programa de Agricultura Limpa, em conformidade com o PROAURP, estimulou a conversão da agricultura convencional para a agricultura agroecológica na região de Parelheiros. Segundo as autoras, neste momento houve uma separação da gestão da AUP como prática de educação ambiental e como geração de renda. Ficou, então, a cargo da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) fomentar boas práticas como o cultivo de hortas comunitárias e compostagem, ações de educação ambiental e alimentar na rede escolar, nos parques e em equipamentos públicos, e promover cursos de formação em hortas, e a cargo da Supervisão de Abastecimento (ABAST) o desenvolvimento de projetos de AUP com função econômica e social. As autoras contam que nesse período foi criado o Decreto n. 51.801/2010, que conferiu nova regulamentação ao PROAURP (PMSP, 2010), com “mudanças de gestão, institucionalização da criação do departamento da agricultura, formalização da assistência técnica através da criação de Casas de Agricultura Ecológica e inclusão do método da agroecologia” (OLIVEIRA, 2017, p. 84). Como consequência da legitimação da AUP como geradora de renda dentro de uma produção agroecológica, a municipalidade disponibilizou recursos para organizações não governamentais por meio do Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA) da SVMA, com articulação desses projetos e organizações com o serviço técnico da Casa de Agricultura Ecológica da Zona Sul (GUIACCHE; PORTO, 2015; OLIVEIRA, 2017).

A prefeitura informa que a finalidade das Casas de Agricultura Ecológicas (CAEs) é atender e apoiar o agricultor de forma a implementar os objetivos do PROAUP, sendo centros de referência técnica para políticas de desenvolvimento sustentável. O texto do decreto prevê três casas, uma na zona Leste (no Parque do Carmo), uma na zona Sul (em Parelheiros) e uma na zona Norte (esta atenderia os agricultores da zona Norte e zona Oeste), mas apenas as duas primeiras foram implementadas (PMSP, 2010). As atividades das CAEs são coordenadas pela SMDet e atuam em aspectos da política de desenvolvimento rural, de SAN e de geração de emprego e renda, através de uma equipe de técnicos, engenheiros agrônomos e ambientais, e gestores ambientais. Segundo informações da prefeitura, a proposta é oferecer “assistência técnica e suporte para os agricultores e

para a produção, distribuição e comercialização dos produtos” (PMSP, 2018a). A prefeitura informa, ainda, que a CAE do Parque do Carmo, na zona Leste, atende um agricultor com características mais urbanas, cujo cultivo está, geralmente, em terrenos de linhas de energia e de adutoras da água, além de áreas públicas cedidas pelas subprefeituras. Segundo informa, o objetivo dessa CAE também é oferecer assistência técnica para manejo de solo e cultivo de hortaliças, frutas, plantas e flores (PMSP, 2018a).

Em relação aos serviços públicos municipais e estrutura para a AUP, Oliveira (2017) oferece a seguinte visão:

No que diz respeito aos serviços básicos necessários para a AU, é possível verificar uma melhor estruturação. Porém, como as transformações sociais e institucionais são muito recentes, há algumas falhas na estrutura desses serviços, devido à descontinuidade de financiamento para as ações de organizações da sociedade civil em prol da AU, pela equipe reduzida de técnicos da prefeitura destinada a essa área e pela falta de um orçamento público para esse campo. Com isso, as ações públicas de formação e assistência técnica destinadas aos agricultores de Parelheiros foram muito importantes para a estrutura de produção e venda da região, assim como para o fortalecimento da cooperativa desses agricultores, a Cooperapas. Essas ações também têm sido muito importantes para os agricultores da zona Leste, embora a abrangência desses serviços seja mais precária quando comparada à região de Parelheiros. No entanto, a AU em outras regiões de São Paulo ainda se encontra em situações de invisibilidade e desconexão com essas redes de ação e mobilização político-social, de forma que os serviços nessas regiões são ainda mais precários. Mesmo assim, ainda há ausência total de programas de acesso à terra, integração entre compostagem e agricultura, e gestão de riscos no município inteiro (OLIVEIRA, 2017, p. 133-134).

Diante das dificuldades dos agricultores urbanos em serem reconhecidos como tais para conseguirem emitir a DAP, para acesso a programas de crédito, Oliveira (2017) identificou que a prefeitura, através do Programa Operação Trabalho (POT) da Coordenadoria de Segurança Alimentar (COSAN), a fim de apoiar os agricultores urbanos, concedeu entre 2014 e 2016, bolsas de trabalho para dois projetos, sendo 48 bolsas para a ONG Cidades Sem Fome e 138 para agricultores de várias áreas da cidade. Segundo ela, foram 48 bolsas no valor de R\$ 827,00 mensais ao longo de oito meses (entre maio e dezembro de 2014), concedidas à ONG, uma solução encontrada pela prefeitura diante da dificuldade dos agricultores urbanos em emitir a DAP para acesso a programas de apoio à agricultura familiar. Outras 138 bolsas foram distribuídas a agricultores de diversas regiões da cidade.

Oliveira (2017) menciona que, com a criação do PROAURP, a associação da AUP com a agroecologia e a intensificação da ação das ONGs, iniciou-se um movimento de articulação entre os atores envolvidos com a AUP e o poder público. Ela destaca que a mobilização na cidade se fortaleceu em decorrência do engajamento das pessoas com agriculturas ecológicas – que envolvem técnicas e relações humanas mais sensíveis e, também, respeitosas com os ciclos da natureza –, que foram associadas a trabalhos em preservação ambiental. Segundo a autora, inicialmente havia um vazio

institucional nesse campo, mas, a partir da mobilização de grupos e da consequente formação de redes de ação, houve mudanças no governo local com ações para os agricultores profissionais:

(i) a criação de zonas rurais no município; (ii) a inclusão de diferentes artigos referentes à agricultura no Plano Diretor; (iii) a inclusão da agricultura no Plano de Segurança Alimentar; (iv) a criação da Lei n. 451/2013, que obriga a compra de alimentos orgânicos e agroecológicos para a merenda escolar, preferencialmente de produtores locais; (v) o aumento da destinação de bolsas de trabalho para a agricultura (OLIVEIRA, 2017, p. 133).

De acordo com Oliveira (2017), como efeito dessas mobilizações e fortalecimento da AUP no município e, também, devido a influências externas, nesse período notam-se mudanças nos hábitos de consumo da população, que passa a comprar mais produtos agroecológicos locais, tendo como consequência o crescimento de feiras e mercados que possibilitam a compra diretamente de produtores agroecológicos. Segundo a autora, os serviços ambientais, de acesso à terra e de gestão de riscos ainda são muito precários, mas as estruturas de serviços para a AUP avançaram, especialmente em relação à assistência técnica e no apoio à comercialização de produtos da AUP em regiões específicas.

Os levantamentos de Oliveira (2017) a respeito da institucionalização da ação pública em AUP, bem como dos serviços e apoio disponibilizados à AUP pelo município de São Paulo, estão resumidos no Quadro 2:

Quadro 2 – Ação pública de AUP no município de São Paulo

Institucionalização da AUP	
Estado legal da AUP	Hortas de geração de renda são permitidas, entretanto hortas comunitárias em praças públicas não têm autorização (há casos de fechamento de hortas).
Orçamento público específico para AUP	Inexistente. As duas Casas de Agricultura Ecológica utilizam verba de outra área.
Inclusão da AUP no Plano de Segurança Alimentar	Foi incluída em 2016 com articulação da sociedade civil, no ano da publicação do Primeiro Plano Municipal de SAN.
Inclusão da AUP no Plano de Urbanismo	Sim. Foi realizada mudança de zoneamento, criando zonas rurais no município.
Existência de Comitê Intersetorial de AUP	Inexistente. A pauta da AUP entra apenas na Coordenadoria de SAN vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho – SMDDET.
Existência de espaços de participação	Sim. Por meio da organização da sociedade civil e recente reestruturação do COMUSAN*
Serviços para a AUP	

Programa de acesso à terra	Inexistente. Acessos são realizados de forma individual.
Créditos e financiamentos	Houve crescimento da disponibilidade de créditos e financiamentos para agricultores e projetos de AU. Contudo, esses recursos não são contínuos, e muitos agricultores não conseguem acessar programas de crédito estadual e federal.
Educação e assistência técnica	Assistência técnica oferecida principalmente por ONGs, mas há inconstância de financiamentos. Não há formações técnicas para agricultores, e a quantidade de técnicos da prefeitura é muito reduzida.
Apoio para comercialização e acesso a mercados	A prefeitura apoia a inclusão de agricultores em feiras agroecológicas, e os produtores têm se organizado para realizar vendas conjuntas.
Promoção de técnicas de produção ecológica	Promovidas principalmente por ONGs e entre os agricultores.
Serviços de integração entre agricultura e compostagem	Inexistente. Apesar de o município ter adotado uma ação recente de compostagem, não há integração com a AU. Algumas hortas ou sítios realizam internamente.
Gestão de riscos	Inexistente.

Fonte: Adaptado de OLIVEIRA, 2017, p. 231-232

Nota: *COMUSAN – O Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (COMUSAN-SP) foi criado em 2003 com a promulgação do Decreto n. 42.862/2003, que posteriormente passou por mudanças estruturais na edição do Decreto n. 50.126/2008. Seu objetivo principal é contribuir para a concretização do direito constitucional de cada pessoa à SAN, orientando o poder público municipal e fiscalizando suas ações (PMSP, 2016a)

Em 2016, a Prefeitura de São Paulo promoveu um ciclo de encontros para discutir o rural no município de São Paulo, que resultou na elaboração de um documento para orientar o debate da 1ª Conferência Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, e que se seguiu do processo de construção do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, previsto no PDE. Esse documento reporta que a reinserção do conceito de “zona rural” no PDE 2014 está fundamentada na percepção de que uma gestão urbana sistêmica considera a estreita relação que há entre a qualidade de vida urbana e a existência da zona rural. O PDE propôs o incentivo de usos e atividades econômicas – como por exemplo agricultura e turismo sustentável – que conciliem a proteção e preservação do meio ambiente com a geração de emprego e renda, buscando a diminuição da vulnerabilidade. O Plano reconhece que as práticas de AUP existentes na cidade não devem ser desconsideradas pela sua relação com o consumo sustentável e a inclusão social (PMSP, 2016b).

As ações da prefeitura, para este território rural do município, são o Projeto Ligue os Pontos (conforme item 2.2.9.2.2) e o Mapa Colaborativo do Desenvolvimento Rural⁵¹, este

⁵¹ Mapa Colaborativo do Desenvolvimento Rural (PMSP, 2019g).

lançado em 2016 com o objetivo de identificar e reunir informações de agricultura urbana e atividades de ecoturismo na cidade, com o apoio da população que pode acessar o mapa através do *website* da prefeitura e cadastrar sua unidade.

Barbizan (2011) também identificou, em seu estudo, alguns pontos que limitam o incentivo e desenvolvimento da prática de AUP a cidade de São Paulo, entre eles:

- *Contaminação de terras* como consequência do processo de desindustrialização da cidade e abandono das áreas onde resíduos químicos e industriais foram descartados ou enterrados, infiltrando no solo. Ele diz que esses terrenos se localizam, principalmente, em áreas servidas por infraestrutura e, portanto, locais com alta competição pela terra. Segundo o autor, mesmo havendo legislação para recuperação das áreas degradadas com responsabilização do poluidor pela recuperação e pagamento, a recuperação dessas áreas é um processo lento e caro, dificultando o uso dessas terras mesmo para atividades mais rentáveis como empreendimentos imobiliários.
- *Rentabilidade e concorrência com outros usos da terra*, em que a especulação imobiliária e os preços das terras dificultam projetos de agricultura urbana em larga escala ou até mesmo pequenas hortas dependendo da região, exemplificado pela zona Leste, onde empresas imobiliárias procuram áreas para se desenvolver. Portanto, a solução encontrada pelos agricultores familiares que não podem competir com o uso urbano é vender suas terras.
- *Baixo nível de instrução dos participantes*, a maioria semialfabetizada ou analfabeta, situações em que oficinas de capacitação e treinamentos precisam ocorrer de forma prática, constante e em linguagem adequada. E isso se repete a cada nova horta implementada. Essa demanda de tempo e investimento encarece os projetos e exige apoio financeiro constante.
- *Falta de incentivos para doadores e patrocinadores* a projetos de agricultura urbana, pois não há lei de incentivo governamental, o que decorre em uma falta de interesse do setor privado em se envolver por não ver benefício direto no financiamento.
- *Padrões institucionais e responsabilidades conflitantes*, dizendo que deve haver coordenação entre as instituições governamentais e as partes interessadas participantes do processo, a fim de garantir o sucesso na formulação e implementação de políticas e programas para a AUP. E ressalta que é necessário criar instrumentos que facilitem

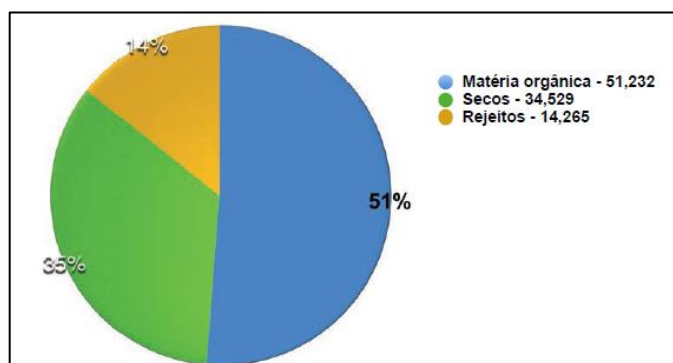
o acesso ao financiamento e encurtem o processo das iniciativas de AUP e, também, reativar o PROAURP, que poderia ter mais poder de decisão para melhor atender a demanda a projetos e agricultores em uma ação de longo prazo.

2.2.9.4 Integração da AUP no sistema alimentar na perspectiva da gestão dos resíduos

Em função da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), definida pela Lei n. 12.315/2010, que determina a recuperação obrigatória de resíduos orgânicos⁵² no município de São Paulo, em 2014 foi desenvolvido um de seus instrumentos mais importantes, o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), destacando a importância do gerenciamento integrado desse tipo de resíduo e apontando a compostagem como um dos principais caminhos para atingir os objetivos propostos no Plano (PGIRS, 2014).

De acordo com dados de 2012, o município de São Paulo coletou uma média de 6,3 mil toneladas diárias de resíduos orgânicos domésticos (51% do volume total de resíduos domésticos, correspondentes a 12,3 mil toneladas diárias – conforme mostrado no Gráfico 2), que são destinados a aterros sanitários, mas que poderiam ser compostados (PGIRS, 2014).

Gráfico 2 – Composição da geração de resíduos sólidos domésticos de São Paulo. Dados em % do total de resíduos gerados. Gráfico apresentado no PGIRS de São Paulo – 2014



Fonte: Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), 2014, p. 89 – com dados da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana (AMLURB)

Nota: Composição Gravimétrica dos RSD para Município de São Paulo – 2012

Esse alto volume de resíduos que precisam ser descartados diariamente aceleram a redução da vida útil dos aterros sanitários, o que cria uma necessidade de busca por outros locais que possam receber esses resíduos, sendo cada vez mais distantes do ponto de geração,

⁵² O PGIRS entende por resíduos orgânicos os “resíduos, passíveis de compostagem, incluindo a fração orgânica dos resíduos domiciliares (restos do preparo e consumo de alimentos, crus e cozidos), restos da manutenção de áreas verdes e ajardinadas (poda, capina e roçada) e outros” (PGIRS, 2014, p. 114).

acarretando novos riscos ambientais, mais gastos com o gerenciamento, maiores gastos com transporte e aumento das taxas de emissão de gases de efeito estufa (GEE). A coleta, transporte e disposição de resíduos orgânicos do município de São Paulo em aterros corresponde a 14% de todos os GEE emitidos no município (PMSP, 2019d; COMPOSTA, 2014). Conforme apontam Adhikari *et al.* (2012), em todo o mundo, considerações ambientais incentivam o desvio dos resíduos sólidos orgânicos dos aterros das cidades para compostagem, uma alternativa que reduz custos do processo de descarte.

Nesse sentido, a destinação dos resíduos orgânicos para compostagem e utilização do composto orgânico – produto final de alta qualidade para uso agrícola – gerado pelo processo de compostagem nas hortas urbanas e periurbanas corrobora o PGIRS, o Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional do município de São Paulo e o PROAURP (FAVERIAL; SIERRA, 2014; INÁCIO, 2010; PMSP, 2016a; PMSP, 2013).

Atualmente, a compostagem é realizada em cinco centrais na cidade: Lapa (desde dezembro de 2015), Sé (desde setembro de 2018), Mooca, São Mateus e Ermelino Matarazzo (as três mais recentes) que, juntas, podem absorver até 2,8 mil toneladas/ano de resíduos orgânicos que iriam para aterros sanitários, transformando-os em cerca de 420 toneladas/ano de composto. As podas de áreas verdes e os resíduos de frutas, legumes e verduras das 833 feiras livres da cidade também podem ser destinados para a compostagem, cujo composto é posteriormente usado como adubo em praças e jardins públicos (PMSP, 2019d).

Entretanto, não há coleta domiciliar, nem comercial, diferenciada para resíduos orgânicos, também não há menção a soluções integradas à agricultura urbana, conforme propostas do PGIRS. Entre diretrizes, objetivos e metas, o PGIRS destaca a integração em resíduos orgânicos, agricultura urbana e desenvolvimento sustentável, corroborando as teorias da literatura, especialmente as mais recentes, que consideram os sistemas alimentares fundamentais no alcance das metas da Agenda 2030 (BLAY-PALMER *et al.*, 2018; JENNINGS, 2015; WEIDNER; YANG; HAMM, 2019).

2.3 Empreendedorismo social

2.3.1 Contexto

O empreendedorismo social é um movimento reconhecido, com várias fundações dedicadas à sua promoção, entre elas a Ashoka, que atua desde 1980, a Fundação Skoll e a Fundação Schwab, que têm como missão encontrar, apoiar e incentivar empreendedores sociais

em todo o mundo. Esses desenvolvimentos começaram a despertar o interesse acadêmico: em 1995 o primeiro curso sobre o tema, oferecido em Harvard pelo dr. J. Gregory Dees, tornou-se uma disciplina e entrou para os currículos das escolas de negócios. Foram criados centros acadêmicos e desenvolvidos cursos e pesquisas sobre o tema e, desde então, muitas perspectivas diferentes sobre empreendedorismo social (ES) e negócios sociais (NS) têm sido discutidas na academia (BARKI *et al.*, 2015; SANTOS, 2012; YUNUS, 2008). Os negócios sociais estão emergindo ao redor do mundo, conectando modelos sustentáveis com as necessidades e anseios da sociedade, decorrentes das lacunas do governo quanto a problemas – por exemplo, na assistência social ou na preservação ambiental – que não estão sendo tratados com a eficiência e a urgência que merecem (BARKI *et al.*, 2015; WG4, 2015; YUNUS, 2008).

Dees (2001) considera que os empreendedores sociais são agentes que criam mudanças sistêmicas com visões ousadas e que atacam as causas dos problemas a fim de reduzir as necessidades, e não somente de atendê-las. Segundo o autor, eles não buscam resultados rápidos, mas sim duradouros e sustentáveis em seus impactos. “Lucrar, criar riqueza ou atender aos desejos dos clientes pode fazer parte do modelo, mas é meio para um fim social, não o fim em si. O lucro não é o indicador da criação de valor; nem a satisfação do cliente; o impacto social é o medidor” (DEES, 2001, p. 4).

Com esse olhar mais amplo para o empreendedorismo, Comini (2016, p. 31) aponta os ambientes organizacionais para empreender, como “organizações sem fins lucrativos, associações de caráter cooperativo, empreendimentos com finalidades sociais e ambientais, bem como iniciativas socioambientais de empresas privadas e de órgãos públicos”, e diz que não deve haver um entendimento reducionista quanto ao termo “empreendedor”, comumente utilizado para fazer referência a pessoas que criam negócios “nos moldes organizacionais da empresa capitalista de propriedade privada com a premissa de maximização de lucro aos acionistas” (COMINI, 2016, p. 31). A autora cita que os empreendimentos sociais são organizações formalmente constituídas, com autonomia administrativo-financeira, que demandam uma gestão meticulosa e transparente para garantir legitimidade junto a seus públicos, diferenciando-os de movimentos sociais, que possuem caráter espontâneo e relativamente informal.

A autora também enumera diversas formas de nascimento de empreendimentos sociais, entre elas: de parcerias em projetos de responsabilidade social corporativa; do desenvolvimento de novos negócios para abranger camadas sociais sem acesso ao consumo; de organizações da sociedade civil que geram receitas com a venda de produtos e serviços próprios; e de

instituições com foco na geração de trabalho para grupos com dificuldades de acesso aos mercados formais:

Nesta multiplicidade de possibilidades, é possível também observar o surgimento de um novo tipo de organização que aglutina dois objetivos antes vistos como incompatíveis: a geração de valor econômico e a geração de valor social [...], e visam solucionar problemas sociais com eficiência e sustentabilidade financeira por meio de mecanismos de mercado (COMINI, 2016, p. 32).

O empreendedorismo social tornou-se um fenômeno econômico importante em escala global. Algumas das inovações mais marcantes do empreendedorismo social são originárias de países em desenvolvimento e envolvem a implantação de novos modelos de negócios que atendem a necessidades humanas básicas. No entanto, o empreendedorismo social é um fenômeno vibrante nos países desenvolvidos também. Embora os empreendedores sociais geralmente iniciem com pequenos esforços visando a problemas locais, muitas vezes esses esforços são replicados em outras geografias e tomam relevância global (SANTOS, 2012).

Essa expansão torna esse fenômeno objeto de estudo, para identificação de suas características, bem como para desenvolver instrumentos de gestão adequados (COMINI, 2016), dado que os modelos econômicos tradicionais de desenvolvimento de negócios oferecem informações insuficientes para o suporte e o aprimoramento dessas novas iniciativas, por terem foco no desempenho individual de uma empresa, apesar de estar ocorrendo em redes. Dentro dessa nova tendência, as redes são ambientes de compartilhamento que incluem não somente as empresas, mas, também, membros da comunidade. Nesses ecossistemas de negócios, outros valores além do econômico são importantes, como por exemplo, ambiente vivo, coesão social, autenticidade e comprometimento. Consultores, formuladores de políticas e pesquisadores que desejam aconselhar essas novas práticas podem criar mal-entendidos em vez de propor boas perspectivas ao se depararem com as restrições teóricas e práticas desse novo modelo de negócios (WG4, 2015).

O empreendedorismo social está promovendo implicações profundas no sistema econômico através de uma abordagem complementar, que se baseia na criação de valor e que parece capaz de abranger alguns dos problemas mais urgentes da sociedade moderna (SANTOS, 2012). Mas, ainda que o empreendedorismo social venha sendo retratado como uma coisa universalmente boa, ele tem seus limites e não pode resolver problemas sociais em grande escala (BETTS; LAU; KRETININ, 2018; SUD; VANSANDT; BAUGOUS, 2009).

2.3.2 *Análise dos negócios sociais sob uma perspectiva dos catalizadores do processo*

2.3.2.1 BoP 1.0: encontrar fortuna na base da pirâmide

Em 2002, Prahalad e Hart (2002) trouxeram ao mundo dos negócios o conceito de Base da Pirâmide (BoP – Base/Bottom of the Pyramid), ao mostrar o papel das multinacionais como atores-chave na proposição de soluções para combater a pobreza no mundo apontando o potencial deste mercado da BoP, que soma mais de 4 bilhões de pessoas, para aquisição de bens e serviços anteriormente disponíveis apenas para a classe privilegiada. Com foco em venda para os pobres, o conceito sugeria, então, a possibilidade de obter lucro e, ao mesmo tempo, melhorar as condições de vida dessa população. Essa visão tradicional do conceito de BoP – conhecida como BoP 1.0 – inclui a população de baixa renda como público consumidor, mas, no caso de multinacionais, muitas vezes sem adaptar suas estratégias às necessidades dos mercados emergentes (MOURA; COMINI; TEODÓSIO, 2015; PRAHALAD; HART, 2002; TEODÓSIO; COMINI, 2012).

Em relação à corrente que entende que o aumento do consumo por essa parcela da população pressionaria ainda mais o meio ambiente,

Sen (2000) enfatiza que o principal problema da pobreza é que ela priva as pessoas da liberdade humana e, para reverter isso, é crucial oferecer condições sociais e econômicas, envolvendo acesso à educação, serviços de saúde, moradia e geração de renda. Nessa abordagem, seria melhor incentivar iniciativas que ofereçam soluções de mercado para ampliar a oferta de produtos e serviços que atendam às necessidades básicas e estruturais, que tenham maior impacto na melhoria das condições de vida dos indivíduos da BoP, particularmente nas áreas relacionadas à educação, saúde, energia, habitação e serviços financeiros (COMINI; BARKI; AGUIAR, 2012, p. 391).

Diferentemente de outras soluções baseadas no mercado, como microfinanças e empreendedorismo social, o conceito de BoP considera modelos de negócios desenvolvidos por ou em parceria com o setor privado, projetado para atingir os segmentos mais pobres da sociedade (DEMBEK; SIVASUBRAMANIAM; CHMIELEWSKI, 2019; LONDON; HART, 2011).

2.3.2.2 BoP 2.0: criar fortuna com a base da pirâmide

Nos últimos dez anos, essa estratégia de BoP recebeu fortes críticas de diferentes autores e foi amplamente debatida na literatura. Seus conceitos evoluíram, então, para uma nova abordagem que foi chamada de BoP 2.0. Apresentada pelos autores Simanis e Hart (2008), a principal mudança para o modelo foi deixar a perspectiva de apenas “vender para

os pobres” em direção a “negócios coempreendedores” em organizações empresariais sociais (MOURA; COMINI; TEODÓSIO, 2015).

Um grupo de pesquisadores do SEKN⁵³ (*Social Enterprise Knowledge Network*), reforça o contraponto de outros autores ao modelo BoP 1.0, que dizem que os grupos de baixa renda devem fazer parte da cadeia de valor como produtores e, também, como fornecedores de grandes empresas, alternativa que teria um impacto maior em comparação à primeira, reforçando, assim, o papel das pequenas e médias empresas, cooperativas e organizações da sociedade civil no desenvolvimento de soluções para os setores de baixa renda. O tamanho, as características e a maleabilidade dessa forma organizacional oferece maiores possibilidades de realizar negócios inclusivos e lucrativos do que as grandes empresas ou empreendimentos sociais (COMINI, 2016; COMINI; BARKI; AGUIAR, 2012).

Sobre essa abordagem, Hart (2013, p. 2) diz que, mais do que uma escuta, “ela demanda um diálogo profundo, por meio da construção de relações pessoais de confiança, de compreensão e de respeito”, e que somente dessa forma poderão emergir negócios com características locais. Nessa mesma linha, Calton *et al.* (2013), ao se referirem a um empreendedorismo voltado para a captura de mercados, em vez de criar novas parcerias socialmente empreendedoras para aqueles que estão presos em condições de extrema pobreza, dizem que a mudança na linguagem, proposta por London e Hart (2011), de “criar fortuna com a base da pirâmide” em vez de na base da pirâmide, requer uma recalibração do foco estratégico e uma formulação de novos modelos mentais que possam abranger colaboração e parcerias de desenvolvimento com empreendedores locais. Hart (2013, p. 1-2) diz que é um equívoco acreditar que a redução da pobreza se obtém apenas com o aumento de renda dessa população que passa a ter acesso ao consumo, mas que, “na verdade, nós, como pessoas de negócios, devemos começar a pensar nos pobres como ‘colegas’ e ‘parceiros’ envolvidos na cocriação de negócios inteiramente novos que gerem valor compartilhado”. Assim, o campo de BoP se aproximou mais dos conceitos de negócio social, com desafios de criar abordagens mais inclusivas (BARKI *et al.*, 2015).

⁵³ SEKN (Social Enterprise Knowledge Network): a Rede de Conhecimento das Empresas Sociais é uma rede de pesquisa que o oferece conhecimentos e ferramentas pedagógicas para iniciativas empresariais e sociais, inclusivas e sustentáveis ibero-americanas. Ela é formada por representantes de escolas ibero-americanas de negócios reconhecidas, entre as quais: EGADE Business School (México), ESPAE Graduate School of Management (Equador), ESADE Business School (Espanha), Universidade de São Paulo FEA/USP (Brasil), IESA (Venezuela), INCAE (Costa Rica), Universidade Adolfo Ibáñez (Chile), Universidade de los Andes (Colômbia), Universidad del Pacífico (Peru) e Universidad de San Andrés (Argentina) (SEKN, 2019).

2.3.2.3 BoP 3.0: desenvolvimento mais sustentável para a redução da pobreza

A literatura mais recente nessa área trouxe uma nova abordagem, a BoP 3.0. Cañeque e Hart (2015), juntamente com membros da BoP Global Network, buscaram compreender como se deu a prática da BoP desde 2002 e analisar o porquê de não ter funcionado. Eles dizem que a abordagem que prevaleceu foi a BoP 1.0, ao adaptar produtos já existentes, reduzir preços e distribuir os produtos em pontos onde antes não chegavam, geralmente em parceria com ONGs que têm conhecimento em relação a esse público. “A infeliz verdade é que a maioria dos empreendimentos e iniciativas corporativas da BoP na última década fracassou ou alcançou apenas um sucesso moderado a um grande custo” (CAÑEQUE; HART, 2015, p. 1). Os autores propuseram, então, novas forma de atuar através de uma ampliação do pensamento da BoP 2.0 em direção à BoP 3.0, que implica ir

- *do espaço protegido ao propósito e à mentalidade*: considerar os empreendimentos da BoP no contexto maior da corporação, pois nem todas as empresas estão prontas para perseguir a BoP de forma eficaz, e as estratégias variam de acordo com o verdadeiro propósito, mentalidade e nível de ambição da empresa;
- *da cocriação à inovação aberta*: aproveitar a “sabedoria da multidão” para gerar soluções anteriormente inimagináveis;
- *do fazer sozinho ao ecossistema de inovação*: ecossistema que inclui provedores de tecnologia, financiadores, desenvolvedores de capacidade, parceiros locais e participantes da cadeia de suprimentos, uma vez que é comum boas iniciativas fracassarem pela ausência de peças do quebra-cabeça do ecossistema de inovação da BoP;
- *da distribuição estendida à inovação pela última milha*: abordagens mais colaborativas e criativas para decifrar o código da distribuição;
- *do engajamento com ONGs para redes de parceria intersetorial*: redes de parceria mais sofisticadas e complexas, incluindo ONGs, governos e parceiros acadêmicos; e
- *da redução da pobreza ao desenvolvimento sustentável*: integrar a sustentabilidade ambiental e uma perspectiva integrada (*triple bottom line*) no espaço da BoP.

A partir de uma revisão sistemática de 276 artigos publicados e 22 estudos empíricos, Dembek, Sivasubramaniam e Chmielewski (2019) mostraram uma tendência a abordagens

mais próximas ao conceito inicial de BoP – ou seja, a BoP sendo considerada como consumidores – do que aos conceitos BoP 2.0 e BoP 3.0. O estudo também mostra que não há evidências claras de que o conceito tenha cumprido suas promessas de rentabilidade para as empresas e de redução da pobreza para a BoP. E cita ainda que uma característica comum a todas as abordagens é exatamente o que as diferencia de outras soluções orientadas ao mercado para buscar a redução da pobreza: a promoção do engajamento com a comunidade da base da pirâmide para a criação de valor mútuo (DEMBEK; SIVASUBRAMANIAM; CHMIELEWSKI, 2019). O Quadro 3 resume as principais características de cada uma das abordagens BoP.

Quadro 3 – Evolução da estratégia da Base da Pirâmide

BoP 1.0	BoP 2.0	BoP 3.0
BoP como consumidores	BoP como parceiros de negócios	BoP como pequeno produtor
Escuta profunda	Diálogo profundo	Processo <i>Ad hoc</i> , parcerias intersetoriais e em rede
Redução de preço	Expandir imaginação	Apropriação de valor imediato pelos pequenos produtores BoP de produtos e serviços
Redesenhar embalagens, ampliar distribuição	Unir capacidades, construir compromisso compartilhado	Compartilhamento de habilidades e conhecimentos apropriados por pequenos produtores
Relações mediadas por ONGs	Relacionamentos diretos e pessoais facilitados por ONGs	Relações diretas com as partes interessadas pela iniciativa de pequenos produtores BoP
“Vender para os pobres”	“Negócios <i>co-venturing</i> ”	“Desenvolvimento sustentável, modelo bottom-up”

Fonte: DEMBEK; SIVASUBRAMANIAM; CHMIELEWSKI, 2019, p. 4

2.3.3 Empreendedorismo social e negócios sociais

Na literatura há visões distintas em relação a diversas variáveis envolvendo o tema do empreendedorismo social. Barki *et al.* (2015) fazem uma retrospectiva no campo do empreendedorismo social e negócios sociais com base na literatura e no ecossistema e, em uma análise qualitativa, apontam evolução em quatro dimensões principais na última década: conceituação, dilemas negócio *versus* social, inovação social e avaliação de

impacto social. Essa abordagem será utilizada para lançar um olhar sobre as variáveis e as visões mencionadas.

2.3.3.1 Conceituação

Barki *et al.* (2015) mostram que o setor apresenta diversos conceitos para definir negócios sociais, tais como: negócios inclusivos, empreendedorismo social e negócios com impacto social, todos eles com a intenção de atuar com propósito, sendo financeiramente sustentável e obtendo impacto social.

Santos (2012), em uma análise da literatura, também diz que as definições são abundantes, geralmente movidas pela prática e não pela teoria, e considera o conceito de “empreendedorismo social” mal definido por ainda faltar uma boa compreensão conceitual do papel econômico e da lógica de ação do empreendedorismo social. Ele argumenta que iniciativas de empreendedorismo social não parecem correr para o interesse próprio de sua coalizão dominante, mas para o benefício de usuários específicos ou da sociedade como um todo. Na mesma linha de Barki *et al.* (2015), o autor diz que o empreendedorismo social, em sua essência, não é sobre a defesa de valores particulares, mas sobre a criação de valores, desempenhando, assim, um papel econômico e social distinto de outros tipos de organizações do setor social.

Na América Latina, pesquisadores da empresa social SEKN definem os negócios sociais como

organizações ou empresas que geram mudanças sociais por meio de atividades de mercado. Isso inclui ONGs e organizações com fins lucrativos ou do setor privado envolvidas em atividades empresariais típicas do setor público, produzindo produtos e serviços de valor significativo (COMINI; BARKI; AGUIAR, 2012, p. 390, tradução nossa).

A *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD, 1999) define empresas sociais como sendo qualquer atividade privada de interesse público cujos principais objetivos são sociais e econômicos, sendo eles o propósito central do negócio, e não a maximização do lucro. E são capazes de oferecer soluções inovadoras para resolver problemas de exclusão social e desemprego.

Relatório de 2016 do PNUD e do Banco Mundial utiliza o termo “negócios inclusivos” e aponta como características comuns dos diferentes tipos de negócios inclusivos: orientação para o mercado; relacionamento de negócio com a base da pirâmide econômica; oferta de bens e serviços básicos a clientes do segmento de menor

renda e/ou melhoria dos meios de sustento de fornecedores, revendedores e distribuidores da base da pirâmide econômica, através de sua conexão com os mercados; e negócios social e ambientalmente amigáveis (PNUD/WORLD BANK, 2016).

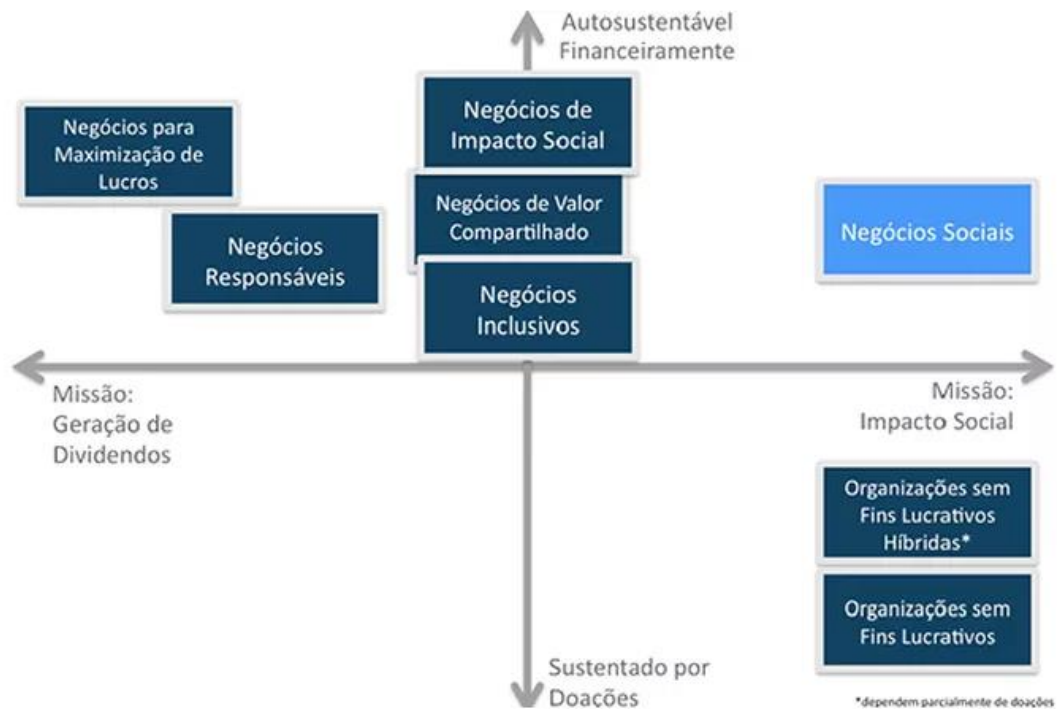
Já um relatório mais recente, este do PNUD e do SEBRAE, utiliza o termo “negócio de impacto” por entender que é a nomenclatura que tem sido mais utilizada entre os atores desse campo para explicar organizações que buscam solucionar problemas socioambientais com eficiência e buscam sustentabilidade financeira através de mecanismos de mercado (PNUD/SEBRAE, 2018). Utilizando a mesma denominação, a Aliança pelos Investimentos e Negócios de Impacto, antiga Força-Tarefa de Finanças Sociais (FTFS), diz que negócios de impacto são empreendimentos cuja missão é a geração de impacto socioambiental concomitante à geração de resultados financeiros positivos de modo sustentável (ALIANÇA, 2015).

Para Muhammad Yunus, um dos objetivos dos negócios sociais é reduzir a pobreza. Ele observa que o objetivo tradicional dos negócios – maximizar o lucro – é inadequado quando se lida com os pobres (SUD; VANSANDT; BAUGOUS, 2009). Yunus é o fundador do Grameen Bank, em Bangladesh, e ganhador do Prêmio Nobel da Paz de 2006, no qual foi reconhecido pelo trabalho em microcrédito, em busca de diminuir a vulnerabilidade dos pobres em Bangladesh (YUNUS, 2008). Desde então, muito tem sido debatido sobre a base da pirâmide e como os mecanismos de mercado podem originar impacto social, emergindo um modelo de organização híbrida que une as competências do setor privado com os conhecimentos de gestão social do terceiro setor, reunindo dois objetivos antes vistos como incompatíveis: sustentabilidade financeira e geração de valor social (BARKIS *et al.*, 2015; PETRINI; SCHERER; BACK, 2016; PORTER; KRAMER, 2011). Em relação às denominações, Yunus diz que empreendedorismo social é uma ideia muito ampla. Ele oferece um esclarecimento e exemplifica:

Qualquer iniciativa inovadora para ajudar as pessoas pode ser descrita como empreendedorismo social, seja ela econômica ou não econômica, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos. Distribuir medicamentos gratuitos para os doentes pode ser um exemplo de empreendedorismo social. Assim, pode-se criar um centro de saúde com fins lucrativos em uma aldeia onde não existe instalação de saúde. E, assim, pode-se lançar um negócio social. Em outras palavras, os negócios sociais são um subconjunto do empreendedorismo social. E aqueles que projetam e dirigem negócios sociais são empreendedores sociais, mas nem todos os empreendedores sociais estão envolvidos em negócios sociais (YUNUS, 2008, p. 35, tradução nossa).

A Figura 4 mostra a visão de Yunus para os negócios sociais, em uma perspectiva de missão (geração de dividendos x impacto social) e sustentabilidade financeira (autossustentável x sustentado por doações), demonstrando a relevância da autossuficiência financeira dos negócios sociais.

Figura 4 – Matriz de missão e o mecanismo de negócio



Fonte: Yunus Negócios Sociais (2019)

2.3.3.2 Dilema negócio x social

Barki *et al.* (2015) apontam que há uma grande discussão sobre o impacto positivo que as empresas tradicionais, ou mesmo os negócios sociais, podem criar. Segundo eles, uma das correntes de pensamento na literatura – com autores como Porter e Krammer (2011) e London e Hart (2011) – afirma que os negócios tradicionais podem ter um propósito maior e não buscar apenas lucros. Nessa perspectiva, em vez de um *trade-off* entre lucros e impacto social, poderia haver uma situação ganha-ganha, na qual os investimentos na área social/ambiental poderiam beneficiar os negócios, no chamado *triple bottom line*.

Outra corrente acredita que, na maioria das vezes, há tensão entre o impacto social e a geração de lucros, mais do que uma possibilidade ganha-ganha. Já o conceito de “negócio social” de Yunus (2008) vai além e, segundo o autor, a maximização do lucro e os benefícios sociais são objetivos conflitantes

pelo próprio conceito dos negócios, sendo muito difícil o sucesso a longo prazo de uma organização híbrida. Ainda assim, alguns autores afirmam que, mesmo organizações com missão social e trabalhando com microfinanças, sofrem com a tensão entre os objetivos sociais e financeiros (BARKI *et al.*, 2015).

Em uma perspectiva de alianças e parcerias intersetoriais, Austin, Stevenson e Wei-Skillern (2012, p. 372) dizem que “a distinção entre empreendedorismo social e comercial não é dicotômica”, e vai além do puramente social e do puramente econômico, e que, mesmo nos extremos, existem elementos de ambos. Da mesma forma, Williams e Nadin (2011), em um estudo conduzido na Inglaterra, detectaram que há um crescente reconhecimento de que os objetivos sociais e comerciais são comumente combinados e inter-relacionados nas lógicas dos empreendedores, com diferentes empreendedores dando peso variável a essas lógicas; acrescentam que: as lógicas que sustentam o empreendedorismo variam espacialmente e ao longo do tempo; os empreendedores que vivem em populações carentes e populações rurais são mais socialmente orientados do que aqueles em populações relativamente ricas e urbanas; muitos desses empreendedores se tornam mais impulsionados comercialmente ao longo do tempo. Assim como Austin, Stevenson e Wei-Skillern (2012), os autores sugerem a necessidade de uma reconceitualização que considere todo o espectro que há de empreendedores, com diferentes combinações de lógicas predominantes em populações variadas.

Santos (2012) aprofunda esse olhar, dizendo que é mais eficaz se concentrar em um conceito em termos do aumento da utilidade dos membros da sociedade, sendo consistente com o conceito de valor na teoria econômica, para o qual o bem-estar social é definido pela agregação de funções de utilidades individuais. A missão social consiste, portanto, em maximizar a criação de valor ou, pelo menos, em alcançar um nível desejável de externalidade positiva. E, dentro desse conceito de valor, o autor argumenta que a distinção mais relevante para explicar a diversidade de organizações que se observa nas sociedades modernas é aquela entre criação de valor e apropriação de valor. “A criação de valor de uma atividade acontece quando a utilidade dos membros da sociedade aumenta após a contabilização dos recursos usados nessa atividade” (SANTOS, 2012, p. 342, tradução nossa). O autor também explicita que algum nível de apropriação de valor é importante para garantir o crescimento e a sustentabilidade da organização cujas atividades criam valor (SANTOS, 2012). Já Yunus (2008) propõe dois tipos de negócios sociais: no primeiro, em que se busca prover benefícios sociais e reinveste-se todo o lucro na expansão e melhoria do negócio, ou seja, é a natureza dos produtos, serviços ou sistemas operacionais da empresa que cria o benefício social; e, no segundo, em que o negócio social é de propriedade dos pobres e a lucratividade de ir para eles como um meio de reduzir a pobreza, ou seja, o benefício social vem da propriedade do negócio.

Santos (2012) defende que os atores econômicos precisam fazer *trade-offs* entre a criação de valor e a apropriação de valor, escolhendo seu foco predominante, pois, na maioria das situações, as organizações maximizarão uma das dimensões e satisfarão a outra. O autor diz que esse *driver* deverá estar bem estabelecido na estratégia e ser comunicado claramente, uma vez que essas escolhas têm consequências na forma como a organização é percebida por seus *stakeholders*, e alerta que qualquer mudança nesse *driver* principal pode levar a uma perda de legitimidade da identidade organizacional. Santos (2012) acredita que, em alguns casos, seja possível desenvolver temporariamente cenários em que todos saiam ganhando e as metas sejam compatíveis, mas que os conflitos inevitavelmente surgirão quando os *trade-offs* entre a criação de valor e a apropriação de valor aparecerem na mesma organização.

Na mesma linha de Santos (2012), Betts, Laud e Kretinin (2018) dizem que “a diferença mais importante é que os empreendedores sociais estão mais interessados em criar valor do que em capturar valor, e o oposto é verdadeiro para os empreendedores tradicionais” (BETTS; LAU; KRETININ, 2018, p. 32, tradução nossa). Os autores destacam as críticas que têm sido feitas à literatura, para que retrate a real mudança social decorrente do empreendedorismo social, com criticismo e sem referência nostálgica ao empreendedor heroico.

2.3.3.3 Inovação social

Barki *et al.* (2015) dizem que os estudos sobre inovação social baseiam-se, principalmente, nos processos de criação de uma inovação social e em como os empreendedores sociais e organizações privadas poderiam obter benefícios com ela. Embora a retórica e a imagem do empreendedorismo social estejam associadas à inovação, pois exemplos de empreendimentos sociais que tiveram o maior impacto na história recente são aqueles altamente diferenciados das soluções estabelecidas, é menos provável que novas abordagens sejam bem-sucedidas (BETTS; LAU; KRETININ, 2018; RENKO, 2013). Por outro lado, em um estudo de 33 casos de negócios sociais na região ibero-americana realizado pela SEKN, concluiu-se que “somente as iniciativas que introduziram inovações tecnológicas e novos arranjos institucionais conseguiram reduzir custos na cadeia de distribuição, obtiveram escala e ampliaram sua lucratividade” (COMINI, 2016, p. 44).

2.3.3.4 Avaliação de impactos sociais

Barki *et al.* (2015) apontam a avaliação de impactos sociais como o aspecto de maior ênfase na pesquisa no momento, mencionando a dificuldade em realizar a mensuração pela necessidade de isolamento das causas para definição clara das relações de causa e efeito. Além disso, eles dizem que,

ao medir o impacto social, é mais fácil avaliar os efeitos do que os resultados, na maioria das vezes, o objetivo real da organização. Comini, Barki e Aguiar (2012) reforçam essa dificuldade dizendo que os resultados devem ser analisados a longo prazo e não apenas pelo seu impacto imediato; além disso, deve haver uma definição clara do que é valor social. Santos (2012) defende que a adoção de uma definição que considere a “criação de valor” evita que se crie um beco sem saída entre resultados econômicos e resultados sociais na avaliação de impactos.

Betts, Laud e Kretinin (2018) mencionam a falta de pesquisa e evidência empírica sobre empreendedorismo social, e dizem que a literatura tem “protecionistas” que reivindicam eficácia sem provas e “opponentes” que exigem provas, mas que, entretanto, o impacto e a eficácia do empreendedorismo social têm sido de difícil mensuração. Os autores também citam a importância de considerar e medir políticas regulatórias que possam impedir ou incentivar o empreendedorismo social.

Segundo Barki *et al.* (2015), empreendedores e pesquisadores ainda têm um longo caminho a percorrer para avançar em processos de inovação social e em metodologias para mensurar o impacto social, considerando o papel central que essas dimensões representam no setor, que vem buscando um nível cada vez mais elevado de profissionalismo e impacto.

2.3.4 Agrupamento das principais correntes que conceituam “negócios sociais”

Considerando o intenso debate entre acadêmicos e profissionais sobre a definição, as características e os fatores de sucesso dos negócios sociais, com diferentes autores conceituando “negócios sociais” com visões distintas (TEODÓSIO; COMINI, 2012), Comini, Barki e Aguiar (2012) avaliam que o estabelecimento de uma nomenclatura comum é um caminho para buscar dissolver as fronteiras entre setores e atores. Assim, os autores analisaram as diferentes definições de negócios sociais na literatura internacional e identificaram três correntes principais, que utilizam os termos “empresas sociais” (*social enterprise*), “negócios sociais” (*social business*) e “negócios inclusivos” (*inclusive business*), respectivamente:

A perspectiva europeia, nascida da tradição da economia social (associações e cooperativas), enfatiza o papel das organizações da sociedade civil com funções públicas. A perspectiva norte-americana entende os negócios sociais principalmente como organizações privadas que aplicam a lógica de mercado à resolução de problemas sociais. Uma terceira abordagem, predominante nos países em desenvolvimento, enfatiza iniciativas de mercado voltadas para a redução da pobreza e a transformação de condições sociais para indivíduos marginalizados ou excluídos (COMINI; BARKI, AGUIAR, 2012, p. 386, tradução nossa).

Os autores destacam, como ponto em comum das três perspectivas, a intenção de solucionar problemas sociais utilizando mecanismos de mercado, e, como diferença entre elas, a percepção de qual é a maneira mais eficaz de obter impacto social.

- 1) *A abordagem europeia*, que utiliza principalmente o termo “empresas sociais”, tem uma visão mais social e cooperativa, enfatizando o papel das organizações da sociedade civil em assumir funções públicas a custo baixo e gerando emprego para populações desempregadas ou marginalizadas. Ela prioriza o reinvestimento de lucros dentro da organização e destaca a importância da participação dos beneficiários na tomada de decisões, com um modelo de governança aberto e participativo, em que prevalece a tomada de decisão coletiva e a importância da prestação de contas e transparência na gestão.
- 2) *A abordagem norte-americana*, onde prevalece o termo “negócios sociais”, busca valor compartilhado, em que organizações do setor privado podem usar suas forças, poder e ampla cobertura para criar soluções inovadoras de lógica de mercado para abordar problemas sociais. Com bastante vínculo com a BoP, a intencionalidade é vista como um diferencial importante e deve ser medida como parte do sucesso do investimento – mudança radical do paradigma de maximizar os resultados financeiros.
- 3) *A abordagem dos países emergentes*, onde foi apontado que o termo que aparece com mais força é “negócios inclusivos” – mas Comini, Barki e Aguiar (2012) dizem que, na literatura brasileira, o termo mais comum é “negócios sociais” –, se encontra, em muitos aspectos, entre as outras duas (sendo este também o caso brasileiro, onde o campo dos negócios sociais está em construção e recorre a diferentes influências conceituais para lidar com uma realidade complexa e desafiadora), sendo baseada em empresas sem fins lucrativos e do setor privado que buscam o impacto social como seu objetivo. Há uma preocupação por iniciativas de redução da pobreza, que tenham um impacto social efetivo e especialmente de longo prazo, que sejam autossuficientes financeiramente e que visem gerar trabalho e renda para grupos com baixa ou nenhuma mobilidade no mercado de trabalho, com padrões decentes de trabalho (premissa para melhorar a vida da população de baixa renda).

2.3.5 Continuum da tipologia de negócios sociais

Assim como Austin, Stevenson e Wei-Skillern (2012), na análise de alianças e parcerias intersetoriais, apontaram um *continuum* do puramente comercial ao empreendedorismo social, Comini, Barki e Aguiar (2012) apontaram que, nos negócios sociais, é possível traçar uma régua que permite notar definições mais próximas da lógica de mercado e outras com predominância da lógica social. A partir dessas perspectivas, elaboraram um quadro analítico para compreensão do campo dos negócios sociais. Os autores identificaram, ainda, que o formato dos negócios sociais também pode variar: em

um extremo, há iniciativas de mercado desenvolvidas por organizações sem fins lucrativos, sendo o *core business* da organização; no outro, há iniciativas voltadas para o mercado de BoP criado pelas multinacionais, sendo uma atividade periférica da organização. Os negócios sociais são múltiplos e possuem muitos conceitos e caracterizações. O Quadro 4 resume essas várias dimensões dos negócios sociais.

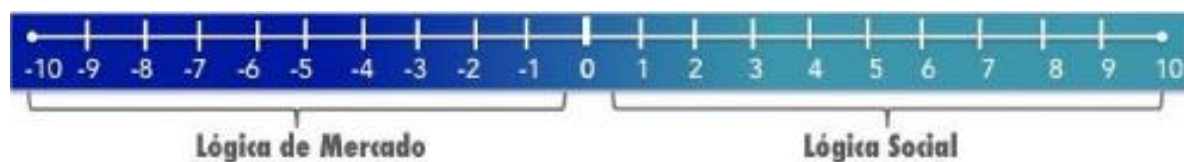
Quadro 4 – *Continuum* da tipologia de negócios sociais

	Fatores	Lógica de Mercado	Lógica Social
FINALIDADE	Objetivo principal	Aproveitar uma oportunidade de mercado	Resolver um problema socioambiental
	Oferta	Bens e serviços voltados para o consumo da população	Bens e serviços voltados para necessidades básicas da população ou que conservem a biodiversidade
	Intencionalidade	Geração de valor social é um componente importante, porém não central.	Geração de valor socioambiental é o <i>core business</i> do negócio
	Escala	Fator relevante	Replicabilidade é mais relevante que a escalabilidade
CADEIA DE VALOR	Clientes	Os clientes pertencem a diversas classes sociais	Predominantemente segmentos da população que estão em situação de maior vulnerabilidade social
	Fornecedores	Os critérios para escolha são preço e qualidade	Procura-se contratar segmentos da população que estão em situação de maior vulnerabilidade social
	Colaboradores	Não há nenhuma prioridade na contratação	Prioridade para segmentos da população que estão em situação de maior vulnerabilidade social
GOVERNANÇA	Processo decisório	Não há mecanismos institucionais para participação coletiva	Há mecanismos institucionais para participação coletiva das comunidades com as quais o empreendimento atua.
SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA	Distribuição de lucro	Distribuição de dividendos.	Lucro é totalmente investido no empreendimento
	Valor econômico	Todos os recursos são provenientes de vendas de produtos e serviços	Depende de doações e/ou contribuições institucionais para desenvolver sua atividade principal

Nota: o quadro de COMINI, 2016, p. 54 utilizado traz pequenas adaptações que agregam valor ao quadro de COMINI; BARKI; AGUIAR, 2012, p. 392, sem alterar o contexto

Para a identificação de como se insere o empreendimento social nessas lógicas, Comini (2016) elaborou a régua (Figura 5) e o Quadro 5.

Figura 5 – Lógica de atuação dos negócios sociais



Fonte: COMINI, 2016, p. 72

Quadro 5 – Fatores para classificação dos empreendimentos sociais de Comini (2016)

	Fatores	Lógica de Mercado	Lógica Social
FINALIDADE	Objetivo principal	Aproveitar uma oportunidade de mercado Score (-1)	Resolver um problema socioambiental. Score (1)
	Oferta	Bens e serviços voltados para o consumo da população Score (-1)	Bens e serviços voltados para necessidades básicas da população ou que conservem a biodiversidade. Score (1)
	Intencionalidade	Geração de valor social é um componente importante, porém não central. Score (-1)	Geração de valor socioambiental é o <i>core business</i> do negócio. Score (1)
	Escala	Fator relevante Score (-1)	Replicabilidade é mais relevante que a escalabilidade. Score (1)
CADEIA DE VALOR	Clientes	Os clientes pertencem a diversas classes sociais Score (-1)	Predominantemente segmentos da população que estão em situação de maior vulnerabilidade social. Score (1)
	Fornecedores	Os critérios para escolha são preço e qualidade Score (-1)	Procura-se contratar segmentos da população que estão em situação de maior vulnerabilidade social. Score (1)
	Colaboradores	Não há nenhuma prioridade na contratação. Score (-1)	Prioridade para segmentos da população que estão em situação de maior vulnerabilidade social. Score (1)
GOVERNANÇA	Processo decisório	Não há mecanismos institucionais para participação coletiva. Score (-1)	Há mecanismos institucionais para participação coletiva das comunidades com as quais o empreendimento atua. Score (1)
SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA	Distribuição de lucro	Distribuição de dividendos. Score (-1) Score (-1)	Lucro é totalmente investido no empreendimento. Score (1)
	Valor econômico	Todos os recursos são provenientes de vendas de produtos e serviços. Score (-1)	Depende de doações e/ou contribuições institucionais para desenvolver sua atividade principal. Score (1)
	Total	-10	10

Fonte: COMINI, 2016, p. 73

Comini, Barki e Aguiar (2012) advertem que modelos tradicionais que atuam somente na dimensão social não devem ser replicados e, para que sejam mais relevantes localmente, destacam o diálogo entre as organizações sociais e o setor privado, que se tornou comum, necessário e elemento central em suas estratégias cocriadas na busca de sustentabilidade financeira e criação de valor social. Os autores destacam, ainda, o avanço em experiências regionais e locais na promoção de negócios sociais, bastante relevante no contexto social e

econômico brasileiro, em especial considerando as mudanças significativas nas condições de vida dos segmentos de baixa renda da população nos últimos anos.

2.3.6 *Negócios inclusivos*

Ainda na busca de diferenciar os termos “negócios inclusivos” e “negócios sociais”, Teodósio e Comini (2012) trazem uma visão em que negócios inclusivos tendem a ser uma subcategoria de negócios sociais. Nessa conceituação, pode-se destacar a colocação dos autores no sentido de que o formato de negócios inclusivos pode variar, podendo a iniciativa ou fazer parte do *core business* da organização ou se referir a uma atividade secundária ou periférica. Eles falam também sobre a divergência entre distribuição de lucros e sua não distribuição, conforme já abordado, com escolas que argumentam que a distribuição de renda não representa um impedimento ao crescimento dos negócios, e a abordagem oposta, de especialistas como Yunus (2008), que defende o reinvestimento total dos lucros no negócio, com exceção de situações em que o lucro serve para reduzir a situação de pobreza dos proprietários (TEODÓSIO; COMINI, 2012; YUNUS, 2008).

Com o mesmo olhar, Comini, Barki e Aguiar (2012) dizem que

negócios inclusivos visam à geração de emprego e renda para grupos com baixa ou nenhuma mobilidade no mercado de trabalho, dentro dos padrões de trabalho decente e em um modelo autossustentável, ou seja, gerar lucros para as empresas e estabelecer relações com organizações empresariais típicas, seja como fornecedores de produtos ou serviços, seja no sistema de distribuição. Essa lista de trabalhadores abrange mulheres e homens com mais de 40 anos de idade que são pobres e sem instrução, comunidades locais com fortes laços étnicos e pouca educação, jovens sem experiência de trabalho e que vivem em regiões altamente vulneráveis e outros grupos em circunstâncias semelhantes. Em suma, a maioria absoluta da população pobre, que vive em situação de risco social e ambiental nos países emergentes (COMINI; BARKI; AGUIAR, 2012, p. 390, tradução nossa).

2.3.7 *Formação de redes de parcerias*

Em março de 2019, no evento Diálogo Aberto sobre a Desigualdade no Século XXI, do PNUD, Achim Steiner, administrador do PNUD, em seu discurso de abertura, falou sobre a busca dos governos do mundo todo por ideias e abordagens que lidem com a desigualdade de forma que não distorçam as oportunidades de desenvolvimento, e acrescentou: “Desenvolvimento significa, em muitos aspectos, libertar as pessoas da pobreza, da vulnerabilidade econômica, dos riscos ambientais e assim por diante. Se se concebe desenvolvimento como liberdade, então a desigualdade se tornará uma prisão” (PNUD, 2019). Essa fala corrobora a teoria de Amartya Sen, de desenvolvimento pela eliminação de privações

de liberdade para que os indivíduos exerçam sua condição de agente. O autor afirma que a pobreza pode ser vista como uma privação de capacidades básicas, e não apenas como baixa renda, argumentando que “a privação de liberdade econômica, na forma de pobreza extrema, pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdades” (SEN, 2000, p. 23), pela relação empírica que vinculam as diferentes formas de liberdades, sendo elas não apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. Assim,

liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras [...]. Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Existe, de fato, uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável (SEN, 2000, p. 26).

Em uma perspectiva de complexidade da pobreza que se manifesta pela desigualdade, informalidade e exclusão social, ou seja, na correlação entre pobreza e privações, Portocarrero e Delgado (2010), como em um aprofundamento da perspectiva de Santos (2012) de criação de valor, destacam que é necessário que se amplie a visão de criação de valor para medir o impacto social para iniciativas voltadas para o setor de baixa renda. A partir da análise de 33 casos de negócios sociais da região ibero-americana, os autores apontam que essas iniciativas devem ser mensuradas em aspectos tangíveis e, também, intangíveis:

Segundo Portocarrero e Delgado (2010), existem obstáculos legais, simbólicos e culturais envolvidos na exclusão social que dificultam a satisfação de necessidades e o exercício de direitos. Um aspecto fundamental é a dificuldade que o setor de baixa renda enfrenta para construir uma identidade como membros de uma sociedade maior e ter um senso de pertencimento que se espalha pelos limites de sua própria comunidade. No que diz respeito ao capital social, os autores argumentam que é necessário identificar como iniciativas sociais baseadas no mercado possibilitam a construção de uma rede baseada em princípios de confiança, reciprocidade e cooperação mútua (MOURA; COMINI; TEODÓSIO, 2015, p. 447).

O Quadro 6, elaborado por Portocarrero e Delgado (2010), identifica elementos que podem gerar valor social de iniciativas de mercado, agrupadas em quatro dimensões analíticas, sendo duas tangíveis (aumento da renda e acesso a bens ou serviços) e duas intangíveis (construção da cidadania e desenvolvimento do capital social).

Quadro 6 – Elementos de geração de valor social a partir de iniciativas de mercado

Aumento da renda	Acesso a bens ou serviços • Redução de preços.
-------------------------	--

<ul style="list-style-type: none"> • Produção de matérias-primas para empresas, principalmente produtos agrícolas ou relacionados, e em áreas rurais. • Organização de produtores e associação ou integração em cadeias produtivas. • Aumento de produtividade através de treinamento e assessoria técnica. • Eliminação de intermediários. • Certificação de produtos diferenciados. • Canais melhores de comercialização. • Economia em compras regulares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pagamento parcelado de bens ou serviços e sistemas pré-pagos. • Presença física em áreas rurais e pobres urbanas. • Investimento privado em equipamentos, infraestrutura e redes de distribuição. • Flexibilidade de acesso a mecanismos de crédito. • Eliminação de barreiras à educação.
Construção da cidadania <ul style="list-style-type: none"> • Reconhecimento e exercício de direitos básicos (vida, trabalho etc.). • Advocacia política. • Visibilidade e dignidade para população de baixa renda e grupos excluídos. • Intermediação de oportunidades de trabalho para pessoas com deficiência, grupos excluídos e pessoas com muito pouca ou nenhuma formação. • Facilitação de acesso à identificação para pessoas sem documentação. • Acesso físico aos mercados para vender a produção da população de baixa renda. • Conscientização ambiental. • Promoção de hábitos de higiene, ordem e consumo consciente. 	Desenvolvimento do capital social <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de redes e fortalecimento de laços e capacidades locais. • Criação de um sentimento de pertencimento à comunidade. • Construção de redes sociais. • Aprofundamento da confiança, reciprocidade e cooperação. • Maior disponibilidade de recursos próprios e de terceiros, por meio de contato e interação. • Capacitação da população de baixa renda para canalizar e expressar suas demandas. • Melhora da autoestima. • Associação de interesses individuais. • Articulação de grupos sociais dispersos com governos locais, empresas, novos mercados ou clientes.

Fonte: PORTOCARRERO; DELGADO, 2010, p. 327 (tradução nossa)

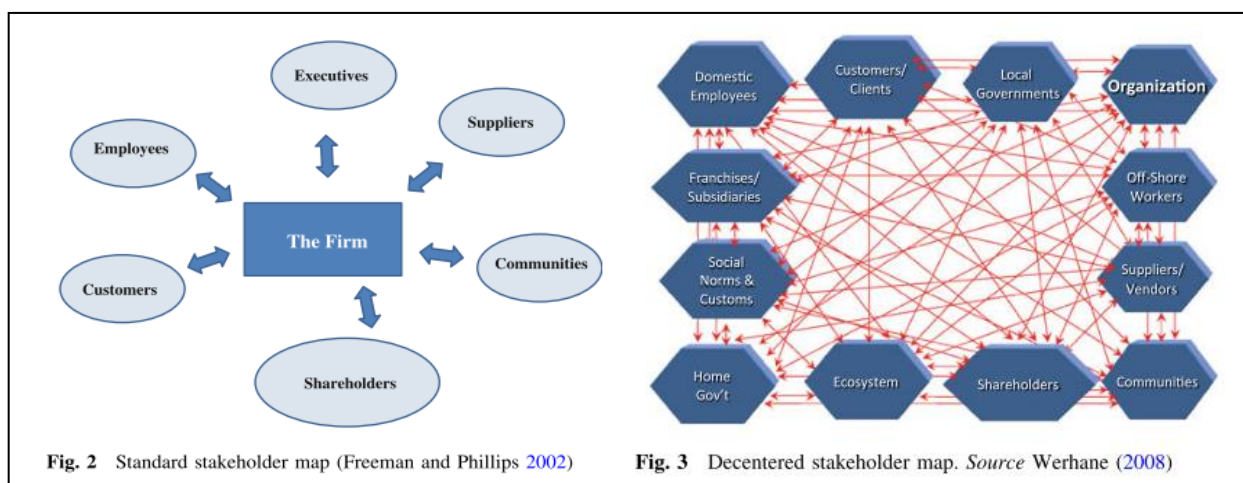
Como um dos resultados da análise de casos de negócios inclusivos realizada por Portocarrero e Delgado (2010), foi identificado que os aumentos mais relevantes na renda das populações mais pobres ocorrem quando eles se articulam como fornecedores ou produtores de bens agrícolas para uma organização, transitando de uma atividade de subsistência para uma lucrativa, com recebimento de capacitação, eliminação de intermediários, redução de desperdício e melhora da qualidade dos produtos.

Com o mesmo olhar de formação de redes baseadas em princípios de confiança e cooperação, mencionado por Portocarrero e Delgado (2010), Calton *et al.* (2013), em uma abordagem humanista e descentralizada das partes interessadas – conforme observaram Dembek, Sivasubramaniam e Chmielewski (2019) –, argumentam que a mudança na linguagem, proposta por London e Hart (2011), de “criar fortuna *com a* base da pirâmide”, em vez de “*na* base da pirâmide”, requer uma recalibração do foco estratégico e uma formulação de novos modelos mentais que possam abranger colaboração e parcerias de desenvolvimento

com empreendedores locais. Para isso, Calton *et al.* (2013) argumentam que são necessários novos modelos mentais para que parcerias de sucesso surjam a partir de processos interativos de aprendizado emergente e cocriativo, que encorajam a reflexão compartilhada e o diálogo para superar as barreiras conceituais na abordagem de problemas compartilhados por múltiplos atores com diferentes orientações de valores e entendimentos locais. Essa nova abordagem é denominada pelos autores de “comunidade de prática”, sendo composta por três estruturas de mapas mentais: (1) redes de partes interessadas descentralizadas; (2) redes de ação global; e (3) foco em “faces e lugares”. “Esse problema compartilhado os obriga a descobrir ou criar ‘objetos de fronteira’ (artefatos, símbolos, histórias compartilhadas) para orientar a pesquisa de práticas que podem definir e justificar sua pesquisa interconectada de valores compartilhados” (CALTON *et al.*, 2013, p. 722, tradução nossa). Essas estruturas, descritas abaixo segundo a visão dos autores, abordam o contexto de complexidade para o qual está surgindo um crescente volume de respostas inovadoras e multissetoriais para os desafios do sistema global (CALTON *et al.*, 2013).

A primeira estrutura, *redes de partes interessadas descentralizadas*, convida os gestores, em especial de empresas de negócios globais, a transitarem do tradicional mapa de *stakeholders* centrado na empresa para um olhar da empresa realinhada com as demais partes interessadas em uma participação de igual relevância, conforme mostra a comparação na Figura 6. Nessa proposta, eles devem repensar e redefinir suas responsabilidades em relação às partes interessadas que compartilham problemas com a empresa, buscando um engajamento comunitário com respeito e abertura a diferentes perspectivas e narrativas, legitimando uma busca de terrenos e objetivos comuns. Abre-se, assim, um campo para a criação de valor social e econômico local em parcerias mutuamente lucrativas e vantajosas, entre empresas globais e comunidades locais estagnadas na base da pirâmide.

Figura 6 – Tradicional mapa de *stakeholders* centrado na empresa *versus* redes de partes interessadas descentralizadas



Fonte: CALTON *et al.*, 2013, p. 723

Nota: Figuras foram unificadas neste trabalho

O atual movimento colaborativo e multissetorial para redefinir e implementar padrões globais de cidadania corporativa implica que a melhoria do desempenho social e ambiental não pode ser alcançada apenas com base na “vantagem estratégica de longo prazo” para a empresa. “O valor dentro de redes de partes interessadas descentralizadas, cada vez mais configuradas como redes globais, deve ser percebido como criado em conjunto e compartilhado de forma equitativa” (CALTON *et al.*, 2013, p. 731). Nesse contexto, a segunda estrutura é a *rede de ação global*, uma extensão da estrutura de redes de partes interessadas descentralizadas, expandida para incluir vários tipos de organizações e orientada para aprendizagem pela ação (*action learning*). Ela é “particularmente apropriada para reunir e expandir alianças multissetoriais para trabalhar em empreendimentos de empreendedorismo social da BoP” (CALTON *et al.*, 2013, p. 723, tradução nossa), no intuito de ajudar líderes governamentais, de corporações e de organizações não governamentais a ampliar suas perspectivas visando ultrapassar fronteiras setoriais através de processos e resultados colaborativos, com objetivos como melhorar a justiça social e a sustentabilidade ambiental:

Ironicamente, a base da pirâmide se tornou uma incubadora de inovações institucionais e tecnológicas, como muitos de nossos casos ilustram. Uma atenção maior aos desafios de melhorar os meios de subsistência na base da pirâmide pode fornecer pistas de como inovações institucionais baseadas em colaboração intersetorial podem ser desenvolvidas para superar as limitações do pensamento de linha única no topo da pirâmide. Ao trabalhar com os menos afortunados que ocupam a base da pirâmide de desenvolvimento global, podemos aprender a criar novas formas de valor agregado para nós mesmos, bem como para nossos parceiros de desenvolvimento (CALTON *et al.*, 2013, p. 731-732, tradução nossa).

Esses empreendimentos locais inovadores costumam encontrar dificuldades para crescer de uma estrutura local para regional ou global. Esses processos exigem uma mudança de mentalidade entre os líderes dessas organizações públicas e privadas, muitos dos quais não confiam uns nos outros. Assim, a terceira estrutura mental pluralista atua como uma lente cognitiva das “faces e lugares” para humanizar e situar localmente os participantes da BoP dentro dos projetos, sem os quais os processos de criação e desenvolvimento de mercados nesses contextos locais falhariam. Esse olhar empático enriquece a criação de um terreno comum pela dialógica, alavancando o capital social e combinando perspectivas locais e globais, em um trabalho conjunto eficaz no enfrentamento dos desafios. Tais redes são governadas pelo cumprimento voluntário das normas de reciprocidade, ou seja, pela confiança, um valor mútuo derivado do relacionamento construído e uma vantagem competitiva (CALTON *et al.*, 2013):

A localização dessas abordagens, dando aos participantes rostos e locais, nos lembra que não existe um tipo de pobreza definido pelo uso do termo “base da pirâmide”. Em vez disso, a pobreza, até mesmo a pobreza extrema dos padrões de qualquer um, é um fenômeno localizado que afeta os indivíduos de forma específica e diferente em diferentes localidades. Se negligenciarmos essa dimensão de operar com os muito pobres, cometeremos erros ao imaginar que conjuntos específicos de produtos, regras e comportamentos podem ser globalizados. Eles não podem (CALTON *et al.*, 2013, p. 730, tradução nossa).

Assim, enquanto Prahalad e Hart (2002) ofereceram uma base pragmática e econômica para as empresas se aproximarem da população da BoP, autores como Calton *et al.* (2013) buscaram oferecer um olhar ético/moral para a abordagem BoP (DEMBEK; SIVASUBRAMANIAM; CHMIELEWSKI, 2019). As estruturas propostas por Calton *et al.* (2013), alinhadas à visão de Portocarrero e Delgado (2010) sobre a importância do capital social, corroboram a teoria do construcionismo social, que mostra a relevância da dialógica na criação das realidades em que se vive como resultados das conversas em que se está envolvido, ou seja, na criação conjunta do futuro (GERGEN, 2009).

Posicionando uma organização como indivíduo nas relações que estabelece, uma vez que é composta por indivíduos e é representada por eles nas relações com suas partes interessadas, pode-se traçar um paralelo e levar para ambientes organizacionais a visão de expressão monológica e dialógica de Shotter (2011). Dentro dessa perspectiva, pode-se dizer que a monológica vem sendo a forma usual das grandes corporações de se colocarem nas relações com suas partes interessadas, considerando-se o tradicional mapa de *stakeholders* centrado na empresa (Calton *et al.*, 2013). Mas o autor argumenta que “uma pessoa que fala monologicamente está dizendo, de fato: ‘Em vez de todos nós vivermos em uma realidade de

nossa própria criação, todo o resto de vocês deve viver na minha realidade!” (SHOTTER, 2011, p. 2, tradução nossa). Assim como Calton *et al.* (2013) menciona a importância da confiança para a formação de redes com valor e da necessidade de processos interativos de aprendizado emergente e cocriativo para tal, Shotter (2011) também diz que, eticamente, se as pessoas e seus intralocutores quiserem se comunicar facilmente, deverão confiar uns nos outros para sustentar um coletivo-nós, uma realidade compartilhada entre a individualidade e o redor, que é a realidade, a única em que se pode se sentir como agentes livres, sem se sentir “ditado” pelos outros ao redor no que se diz e se faz. Esse ponto remete à teoria de Sen (2000) sobre o papel positivo que os indivíduos podem exercer na condição de agentes livres. Assim, segundo Shotter (2011), é nessa expressão dialógica, no contato que se tem com o outro, no discurso sensível das palavras, nas lacunas oferecidas entre a fala e as respostas, que um pequeno mundo emerge e, nesse momento, cria-se conjuntamente uma nova realidade. Essa difícil tarefa de adequar-se às circunstâncias, ainda que difícil pelo enraizamento em alegações objetivas, torna-se possível quando se percebe que está fundamentada no respeito mútuo e na obrigação mútua, pela apreciação de que o outro ser tem vida própria, não independentemente de nós, mas em relação a nós. Portanto, na opinião do autor, estando corretas as afirmações anteriores, tem-se uma chance de entender como conduzir a vida e os assuntos prático-sociais cotidianos mais democraticamente (SHOTTER, 2011).

Enfatizando a relevância da estrutura mental de “faces e lugares” apontada por Calton *et al.* (2013), Shotter – repetindo as palavras de Goffman (1967 *apud* SHOTTER, 2011) em uma citação de Adam Smith em sua teoria dos sentimentos morais – diz que o indivíduo deve expressar suas preocupações, sentimentos e interesses de forma que sejam melhor utilizáveis pelos demais como fonte de envolvimento na conversa e, por outro lado, este tem o direito de esperar que os outros presentes se esforcem para ampliar seus interesses, construindo, assim, a ponte entre eles em um envolvimento reciprocamente sustentado, sendo essa a centelha que ilumina o mundo.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Justificativa para a escolha do método

Este estudo tem como objetivo investigar a agricultura urbana e periurbana (AUP) como objeto do empreendedorismo social à luz da experiência da organização Cidades Sem Fome.

Sua questão de pesquisa é: “Como se dá a contribuição do empreendedorismo social, à luz da experiência da Cidades Sem Fome, para o desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana no município de São Paulo?”

A opção pela pesquisa *qualitativa* neste trabalho fundamenta-se na apresentação de Neuman (2014), que consolida teorias de diversos autores e as apresenta em uma comparação entre os métodos quantitativos e qualitativos. Ele aponta, para os métodos qualitativos, características como: construção de realidade social, significado cultural, concentração em processos interativos, autenticidade como fator-chave, presença e evidência dos valores, poucos casos, análise temática e envolvimento do pesquisador, aspectos que fizeram parte desta pesquisa que envolveu as inter-relações entre os projetos da ONG, seus participantes, o contexto, e suas sinergias com o ambiente urbano.

Mas, para Neuman (2014), é através do entendimento de ambos os métodos que se podem compreender as pesquisas científicas. Ele oferece uma comparação entre eles sob a perspectiva de condensadores ou intensificadores de dados:

As principais características comuns a todos os métodos qualitativos podem ser vistas quando eles são contrastados com métodos quantitativos. A maioria das técnicas de dados quantitativos são condensadores de dados. Eles condensam dados para ver o quadro geral [...]. Métodos qualitativos, pelo contrário, são mais bem entendidos como intensificadores de dados. Quando os dados são aprimorados, é possível ver os principais aspectos dos casos com mais clareza (NEUMAN, 2014, *apud* Ragin [1994a:92], p. 17, tradução nossa).

O autor apresenta, ainda, três abordagens da filosofia de pesquisa que propõem diferentes maneiras de observar, medir e compreender a realidade social, sendo elas: a ciência social positivista, a ciência social interpretativista e a ciência social crítica. Cada uma dessas abordagens está relacionada a diversas técnicas de pesquisas e a diferentes teorias sociais. Mas ele esclarece que as abordagens estão em evolução e que os pesquisadores sociais podem misturar elementos de cada abordagem. Este trabalho dá maior peso à filosofia de pesquisa *social interpretativista*, segundo os conceitos de Neuman (2014).

A proposta deste trabalho exige sensibilidade ao contexto e busca um entendimento empático do objeto de estudo, perfil da abordagem interpretativista. Das características dessa abordagem, como orientação prática, perspectiva transcendente e relativismo, a última foi

transversal ao longo deste estudo, que, apesar do envolvimento da pesquisadora, exigiu um esforço para um posicionamento de neutralidade que garantisse a validade e o valor de todos os pontos de vista, dando-lhes o mesmo peso.

Yin (2015) identifica cinco métodos principais de pesquisa: experimentos, levantamentos, análises de arquivos, pesquisas históricas e estudos de caso. Para identificação do método a ser utilizado na pesquisa, o autor propõe três critérios: o tipo de pergunta de pesquisa, a extensão do controle que o pesquisador tem sobre os eventos comportamentais e o grau de enfoque sobre os eventos contemporâneos em oposição aos eventos históricos.

O autor mostra como esses três critérios se relacionam com os cinco métodos (ou estratégias) de pesquisa, conforme o Quadro 7.

Quadro 7 – Situações relevantes para diferentes estratégias de pesquisa

Estratégia	Forma da questão de pesquisa	Exige controle sobre eventos comportamentais	Focaliza acontecimentos contemporâneos?
Experimento	Como? Por quê?	Sim	Sim
Levantamento	Quem? O quê? Onde? Quanto? Quando?	Não	Sim
Análise de arquivos	Quem? O quê? Onde? Quanto: Quando?	Não	Sim/Não
Pesquisa histórica	Como? Por quê?	Não	Não
Estudo de caso	Como? Por quê?	Não	Sim

Fonte: YIN, 2015, p. 10

Para o propósito deste trabalho:

- a) A questão investigada refere-se a entender “como” se dá a contribuição do empreendedorismo social, à luz da experiência da Cidades Sem Fome, para o desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana no município de São Paulo.
- b) Não há como a pesquisadora ter controle sobre os eventos comportamentais da organização a ser analisada, nem sobre seus funcionários e beneficiários.
- c) A pesquisa trata de acontecimentos contemporâneos.

Segundo ele, o estudo de caso “investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes” (YIN, 2015, p. 17). Este trabalho se propõe a investigar como o empreendedorismo social pode contribuir para o desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana no município de São Paulo, à luz do modelo de atuação da Cidades Sem Fome, uma

organização não governamental com projetos distintos em região periférica da megacidade de São Paulo. Portanto, segundo o método de Yin (2015), a estratégia de estudo de caso se mostrou a mais adequada para a pesquisa deste trabalho.

Yin (2015) aponta que os estudos de casos podem ser de casos únicos ou de casos múltiplos, e apresenta cinco justificativas para projetos de caso único: crítico, peculiar, comum, revelador ou longitudinal. “O caso único pode representar uma contribuição significativa para a formação do conhecimento e da teoria, confirmando, desafiando ou ampliando a teoria” (YIN, 2015, p. 54). Este trabalho foi orientado como um estudo de caso único com justificativa crítica.

Para Gil (2008), as pesquisas podem ser reunidas em três grupos: (i) *exploratória*, quando o objetivo é proporcionar uma visão geral sobre um tema, desenvolvendo, esclarecendo ou modificando conceitos e ideias e formulando hipóteses pesquisáveis no futuro; (ii) *descritiva*, quando se pretende descrever as características de um fenômeno ou de uma população, estabelecer as relações entre variáveis ou mesmo determinar a natureza dessas relações; (iii) *explicativas*, que buscam fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de um fenômeno. Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, baseada na utilização de dois modelos teóricos como ferramentas de análise:

- a) Para o tema “agricultura urbana e periurbana”, utiliza-se o modelo de “perspectiva das dimensões de políticas públicas orientada pelas contribuições esperadas da AUP”, de De Zeeuw, Van Veenhuizen e Dubbeling (2011), para a identificação das contribuições do modelo de atuação da Cidades Sem Fome nas dimensões social, econômica e ecológica aos desafios do município de São Paulo.
- b) Para o tema “empreendedorismo social”, utiliza-se o modelo de “fatores para classificação dos empreendimentos sociais”, de Comini (2016), para identificação e análise das mudanças implementadas do projeto Hortas Comunitárias para o projeto Hortas Urbanas.

A metodologia de pesquisa deste trabalho é qualitativa, com filosofia de pesquisa interpretativista, abordagem dedutiva, utilizando-se da estratégia de pesquisa de estudo de caso, de natureza descritiva, sendo que a unidade de análise foi o “empreendedorismo social na agricultura urbana e periurbana no município de São Paulo”. O Quadro 8 resume a metodologia deste trabalho de pesquisa.

Quadro 8 – Metodologia de pesquisa utilizada

Metodologia	Qualitativa
Filosofia de pesquisa	Social-interpretativista
Abordagem	Dedutiva
Estratégia de pesquisa	Estudo de caso único
Perfil do estudo de caso	Descritivo
Unidade de análise	Empreendedorismo social na agricultura urbana e periurbana no município de São Paulo
Técnica de coleta de dados	Entrevistas semiestruturadas Observação direta

Fonte: Elaboração própria

3.2 Critérios para seleção do caso

De acordo com Yin (2015), o procedimento de seleção do caso tem como objetivo possibilitar a identificação do caso apropriadamente, antes da coleta formal de dados. Ele orienta que se estabeleça um conjunto de critérios operacionais para qualificar os candidatos antes do processo de escolha. Reforça ainda que, no caso de estudo de caso único, se opte pelo caso que provavelmente tenha mais dados disponíveis.

Para seleção do caso para estudo neste trabalho, a formalidade do empreendimento é relevante ao se considerarem alguns aspectos de acessos e apoios por meio de políticas públicas. Assim, exemplos de prática informal foram abordados neste trabalho pela sua relevância no contexto da AUP, mas não foram analisados na metodologia proposta. Com base no objetivo e no tipo de terreno utilizado para AUP, Oliveira (2017) identificou três tipos principais de cultivo no município de São Paulo: (i) hortas de geração de renda em terrenos públicos e privados estabelecidos por meio de comodatos; (ii) sítios orgânicos de geração de renda e (iii) hortas comunitárias de ativismo em praças e espaços públicos. Pelo critério acima mencionado, de formalidade, foram desconsideradas hortas comunitárias de ativismo em praças e espaços públicos, uma vez que não fazem parte de organizações, associações ou cooperativas formais.

Dados do último censo demográfico do IBGE (2010) mostram que 14,3% dos domicílios do município de São Paulo (511.246) estão localizados em áreas classificadas como de muito alta e alta vulnerabilidade social, sendo que a maior parte deles se encontra nas regiões Sul 2 e Leste 2, do município (IPEA, 2017). Por esse critério de vulnerabilidade social, as regiões Sul 2 e Leste 2 são prioritárias para este estudo.

Esses dados também apontam que a população rural no município de São Paulo está alocada, principalmente, na região Leste 2, com 30,6%, e na região Sul 2, com 45,6%. As subprefeituras de São Miguel (Leste 2), Parelheiros (Sul 2) e Capela do Socorro (Sul 2)

concentram 52,5% da população rural da cidade (PMSP, 2016a). A região de Parelheiros, onde está localizada a Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo (COOPERAPAS), vem sendo apoiada pela municipalidade através do projeto Ligue os Pontos, especialmente por suas áreas de mananciais, conforme descrito neste estudo, e também vem recebendo algum apoio da prefeitura via Casa de Agricultura Ecológica (BLAZEK, 2019; OLIVEIRA, 2017). Ainda que na prática não seja simples, os agricultores dessa região têm mais facilidade, ou pode-se dizer menos dificuldade, de se enquadrar como agricultor familiar nas regras do PRONAF para acesso a créditos federais (ver esclarecimentos no item 2.2.8.3). Assim, entende-se que a agricultura da zona Sul tem mais possibilidades de incentivos por sua classificação como rural (ver Mapa 2). Portanto, opta-se, aqui, por um caso de estudo que se localiza em região não designada como área rural pelo município.

Além disso, em relação ao rendimento mensal médio provenientes das atividades agrícolas para os residentes da cidade, em 2010, foi de R\$ 1.354,00 na zona Sul 2 e de R\$ 948,00 na zona Leste 2, esta com renda significativamente mais baixa, sendo preferível para este estudo.

Segundo Gabanyi (2015), há dois modelos de prática de AUP na zona Leste. O primeiro tem características de resistência ao processo de expansão da urbanização e industrialização da região, mantendo locais para produção de alimentos por descendentes de japoneses, com redução das famílias que permaneceram, num total de 60 famílias em 2014. O segundo tem características de ocupação de espaços, alguns ociosos como terrenos baldios, e de transformação em terras produtivas. Dentro desse modelo, o autor identifica duas instituições que agregam agricultores: a Associação de Agricultores da Zona Leste (AAZL) e a organização não governamental Cidades Sem Fome, sendo as opções para seleção para este estudo.

Os agricultores da AAZL produzem em terrenos cedidos em comodato pela Enel, distribuidora de energia, e pela Sabesp, empresa de saneamento. Essas hortas praticam agroecologia e servem como uma ferramenta de inclusão social, geração de renda e garantia da soberania alimentar (GABANYI, 2015). A criação da AAZL se deu em 2009 através de incentivos e articulações da prefeitura com os agricultores urbanos da região. A prefeitura apoiou sua estruturação com a inclusão dos produtores em feiras orgânicas locais, aprovação de um projeto de apoio à comercialização dos produtores e apoio à gestão, estratégias de

comercialização e certificação orgânica participativa através do Instituto Kairós (OLIVEIRA, 2017).

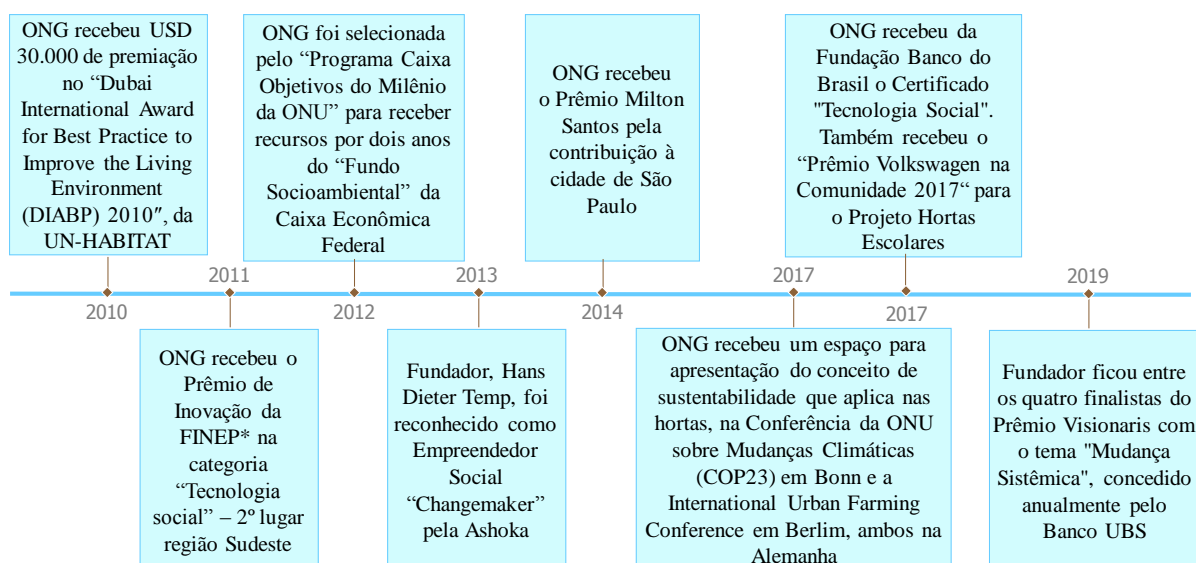
A Cidades Sem Fome foi criada em 2004, e suas hortas se desenvolvem nessa região em terrenos cedidos pela Enel, além de outros terrenos baldios, também em igrejas e escolas (BARBIZAN, 2011; GABANYI, 2015). Ela trabalha com assistência técnica agrícola aos produtores, além de oferecer insumos e apoio para o acesso à terra (OLIVEIRA, 2017); ela utiliza trabalhos de horticultura como ferramenta de inclusão social, enquanto busca levar a autossuficiência financeira e de gestão para seus beneficiários (CSF, n.d.). Segundo Oliveira (2017), ela recebeu muito menos apoio municipal que os demais, citando o recebimento apenas de algumas bolsas de trabalho aos agricultores por um curto período (conforme tratado no item 2.2.9.3 deste trabalho).

Entre as duas, a escolha da Cidades Sem Fome para desenvolvimento deste estudo de caso se deu em decorrência dos seguintes fatores:

- Quase não acessa apoio público de nenhuma esfera, com poucas exceções pontuais.
- Atua em um formato diferenciado nesse setor, tendo se institucionalizado como organização não governamental que busca, desde seu início, uma melhor profissionalização e gestão da agricultura urbana, diferentemente dos modelos mais usuais de mobilização dos agricultores em cooperativas e associações.
- No último ano, em sua página em uma rede social, a ONG tem se colocado como um negócio social. Considerando as inúmeras barreiras existentes à prática de AUP e considerando que a literatura associa viabilidade econômica nas práticas de AUP a modelos de negócio, mostrou-se interessante identificar as características que esse novo modelo apresenta, bem como compreender os fatores que levaram à mudança na forma de atuação da ONG, que vinha atuando em outro formato desde 2004.

Além dessas razões, entre 2010 e 2019, a Cidades Sem Fome e o seu fundador foram reconhecidos por diversas instituições nacionais e internacionais (CSF, n.d.), conforme mostrado na Figura 7. Essas premiações reforçam a escolha da Cidades Sem Fome como objeto de estudo para analisar.

Figura 7 – Reconhecimentos recebidos pela ONG Cidades Sem Fome e por seu fundador, Hans Dieter Temp



Fonte: Elaboração própria

Nota: A Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) é um órgão público ligado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) que tem como missão promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio do fomento público à Ciência, Tecnologia e Inovação (FINEP, 2019)

3.3 Técnicas de coleta de dados

O estudo de caso tem como diferencial sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações (YIN, 2015).

A coleta de dados para este trabalho se iniciou com a participação da autora no curso “Hortas Comunitárias Urbanas e Periurbanas na Cidade de SP”, promovido pela UMAPAZ – Universidade Aberta do Meio Ambiente e Cultura de Paz –, da Secretaria do Verde e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de São Paulo (ocorrido nos dias 13, 20 e 27 de setembro de 2018, com carga horária de 10 horas e 30 minutos). Sua relevância se dá pelo fato de todos os palestrantes serem pessoas envolvidas com o movimento da agricultura urbana no município de São Paulo há muitos anos, além de uma pessoa envolvida com a compostagem municipal.

A coleta de dados teve continuidade com o desenvolvimento de uma ampla revisão de literatura, com prioridade aos artigos revisados por pares, dentro dos temas da agricultura urbana e periurbana e de empreendedorismo social.

A revisão se deu, concomitantemente, ao levantamento documental (relatórios da ONU e de governo, dados de institutos como IBGE, e reportagens), para complementação e fortalecimento dos achados.

A coleta de dados primários se deu pela realização de entrevistas presenciais, em hortas do projeto Hortas Comunitárias e do Hortas Urbanas, bem como no escritório da organização do caso em estudo. Foram realizadas 13 entrevistas semiestruturadas – com diferentes graus de profundidade, conduzidas com base em 5 questionários (ver Apêndice), desenvolvidos a partir da revisão de literatura e adaptados de acordo com o perfil do entrevistado; e foi realizada, ainda, 1 entrevista formal não estruturada, com fiscal da empresa distribuidora de energia, conforme mostrado no Quadro 9. Todos os conteúdos das entrevistas foram autorizados para publicação.

Quadro 9 – Pessoas entrevistadas

Instituição	Entrevistado	Cargo/Função	Modo Formato Local	Data Tempo de entrevista (hh:mm)
Organização Cidades Sem Fome	Hans Dieter Temp	Fundador e coordenador	Presencial Entrevista gravada Escritório sede da ONG	08/08/2019 3:50
Organização Cidades Sem Fome	Ricardo Hidenobu Sato	Técnico agrícola	Presencial Entrevista gravada Horta Urbana (Área 2)	07/08/2019 00:45
Beneficiária da Organização Cidades Sem Fome	Sebastiana Helena de Farias	Produtora independente, da Área 3, apoiada pela ONG Cidades Sem Fome	Presencial Entrevista gravada Horta Comunitária (Área 3)	07/08/2019 02:15
Organização Cidades Sem Fome	José Alves Primo	Agricultor funcionário da Cidades Sem Fome	Presencial Entrevista gravada Horta Urbana (Área 2)	07/08/2019 00:40
Moradores da zona Leste – a maioria de São Mateus	José Roberto, Telma, Ana, Waldir, Adriana, Teresinha, Rafael	Consumidores da Horta de Sebastiana	Presencial Entrevistas semiestruturadas e breves, no momento da compra, registradas por escrito. Horta Comunitária (Área 3)	07/08/2019 A duração das conversas variou entre 5 e 10 minutos cada
Organização Cidades Sem Fome	Naldo	Agricultor funcionário da Cidades Sem Fome	Presencial Entrevista semiestruturada, durante a colheita registrada por escrito Horta Urbana (Área 2)	07/08/2019 Aproximadamente 10 minutos
Organização Cidades Sem Fome	Erisvaldo	Agricultor funcionário da	Presencial Entrevista semiestruturada, durante	07/08/2019 Aproximadamente 10 minutos

		Cidades Sem Fome	a colheita registrada por escrito. Horta Urbana (Área 2)	
Porto Seguro Imóveis (prestadora de serviços da Enel, distribuidora de energia)	Denival Silva Santos	Fiscal de imóveis da empresa Porto Seguro Imóveis, prestadora de serviços para a Enel, distribuidora de energia local	Presencial Entrevista formal não estruturada, em momento de visita de trabalho, registrada por escrito Horta Comunitária (Área 3)	07/08/2019 Aproximadamente 10 minutos

Fonte: Elaboração própria

No levantamento de dados secundários foram analisados relatórios de instituições renomadas, *websites*, além de vídeos, publicações e jornais eletrônicos nos quais a organização é destacada.

3.4 Procedimentos de análise

A melhor forma de preparação para a análise de dados é estabelecer uma estratégia analítica geral, que tem como objetivo conectar os dados do estudo de caso a conceitos de interesse para que esses forneçam uma orientação na análise de dados (YIN, 2015). A análise dos dados, neste trabalho, compreendeu as seguintes etapas:

Sob a perspectiva da agricultura urbana e periurbana:

- Levantamento e análise, na literatura, das potenciais contribuições da agricultura urbana e periurbana (visão global, de Brasil e de São Paulo).
- Levantamento e análise, na literatura, das barreiras e oportunidades à agricultura urbana e periurbana (visão global, de Brasil e de São Paulo);
- Análise do modelo de atuação da Cidades Sem Fome em relação às características e formas de AUP praticadas globalmente, no Brasil e no município de São Paulo.

Sob a perspectiva de empreendedorismo social:

- Análise de teorias da literatura para avaliar se o novo modelo de atuação da Cidades Sem Fome, considerado por ela própria um negócio social, tem embasamento na literatura.
- Classificação dos aspectos dos projetos Hortas Urbanas e Hortas Comunitárias no modelo “fatores para classificação dos empreendimentos sociais”, de Comini (2016),

para identificação das mudanças implementadas do projeto Hortas Comunitárias para o projeto Hortas Urbanas.

- f) Análise comparativa entre os projetos Hortas Urbanas e Hortas Comunitárias considerando a lógica de mercado e a lógica social.

Cruzamento das perspectivas:

- g) Elaboração de uma matriz que promove o cruzamento das contribuições do modelo de atuação da Cidades Sem Fome para os desafios do município de São Paulo, nas dimensões social (segurança alimentar e cidades inclusivas), econômica (cidades produtivas) e ecológica (cidades ambientalmente saudáveis) – para elaboração da matriz foi utilizado o modelo de De Zeeuw, Van Veenhuizen e Dubbeling (2011), de “perspectiva das dimensões de políticas públicas orientada pelas contribuições esperadas da AUP”
- h) Análise das contribuições da Cidades Sem Fome com o modelo Hortas Urbanas diante dos desafios para o desenvolvimento da AUP no município de São Paulo.

4. APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE CASO

As informações apresentadas ao longo do estudo de caso, quando sem citações, referem-se a informações coletadas junto aos entrevistados apresentados no Quadro 9. Algumas informações são apresentadas com citação direta dos entrevistados para explicitar o conteúdo coletado de forma primária.

4.1 Cidades Sem Fome

4.1.1 Contexto de sua fundação

Hans Dieter Temp, fundador da ONG Cidades Sem Fome, é formado em Administração de Empresas. Sua experiência com a terra vem da infância, passada em uma propriedade agrícola no Rio Grande do Sul, onde seus pais plantavam. De 1993 a 1996, ele se especializou como Técnico em Agricultura e Políticas Ambientais em Tübingen, Alemanha, quando amadureceu sua percepção em relação ao engajamento da sociedade civil organizada para transformar o ambiente onde vive em um lugar melhor para todos: “Eu acredito nessa cultura da construção, em que você aproveita, mas o vizinho... a comunidade, também aproveitam disso. E o seu vizinho vai melhorar a cidade de outra forma [...]; e esse espírito de colaboração melhora a convivência, a relação, a confiança entre as pessoas, e a preocupação de um com o outro. Está tudo relacionado”.

Em 1998, Hans foi morar na zona Leste de São Paulo e, diante de terrenos públicos e privados ociosos, muitos tendo se tornado depósitos de resíduos e escombros clandestino, decidiu, em 1999, transformar algumas dessas áreas em hortas, a fim de melhorar o aspecto do ambiente para a comunidade (BARBIZAN, 2011).

Em 2001, Hans teve sua primeira experiência com o poder público, na gestão da Marta Suplicy à frente da Prefeitura Municipal de São Paulo, atuando na Secretaria de Relações Internacionais. Em 2003, a comercialização e geração de renda com a venda dos produtos das hortas, que eram desenvolvidas como um hobby pessoal de Hans, chamou a atenção de algumas mídias e, também, do poder municipal (BARBIZAN, 2011; BATAGLIN, 2017). Pela experiência em agricultura urbana, ele foi nomeado Coordenador do Programa de Agricultura Urbana da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente – SVMA (CSF, 2013). Hans conta que, como funcionário municipal, algumas novas hortas foram criadas, e que participou do processo de construção do PROAURP, em 2004.

Com base em entrevista com Hans, Bataglin (2017) aponta que, entre 2003 e 2004, foi montada uma estrutura na prefeitura sob uma coordenadoria de agricultura urbana dentro da SVMA. O Programa de Agricultura Urbana e Periurbana (PROAURP) foi aprovado ao final do governo de Marta Suplicy, tendo sido, também, incluído um artigo sobre AUP na revisão do Plano Diretor do Município (BATAGLIN, 2017). Com informações da Secretaria de Agricultura da Prefeitura de São Paulo, Bataglin (2017) diz que a intenção da PMSP era promover a regularização e administração das atividades das pessoas que estavam cultivando em áreas de concessão, e oferecer aos gestores públicos instrumentos para atender a essa população, e que aprovação desse programa foi um avanço regulatório. Corroborando a análise de Oliveira (2017) sobre o período após a criação do PROAURP, Bataglin (2017) afirma que, na mudança de gestão de Marta Suplicy para José Serra, houve resistência da nova gestão municipal: os projetos não tiveram continuidade, os funcionários com cargos de confiança foram demitidos e que não se deu continuidade ao trabalho desenvolvido pela equipe, ou seja, apesar da institucionalização do PROAURP, “dificuldades orçamentárias e problemas inerentes aos procedimentos administrativos burocráticos das agências governamentais indicaram a necessidade de buscar alternativas para desenvolver o projeto de maneira mais rápida e eficiente” (BARBIZAN, 2011, p. 57).

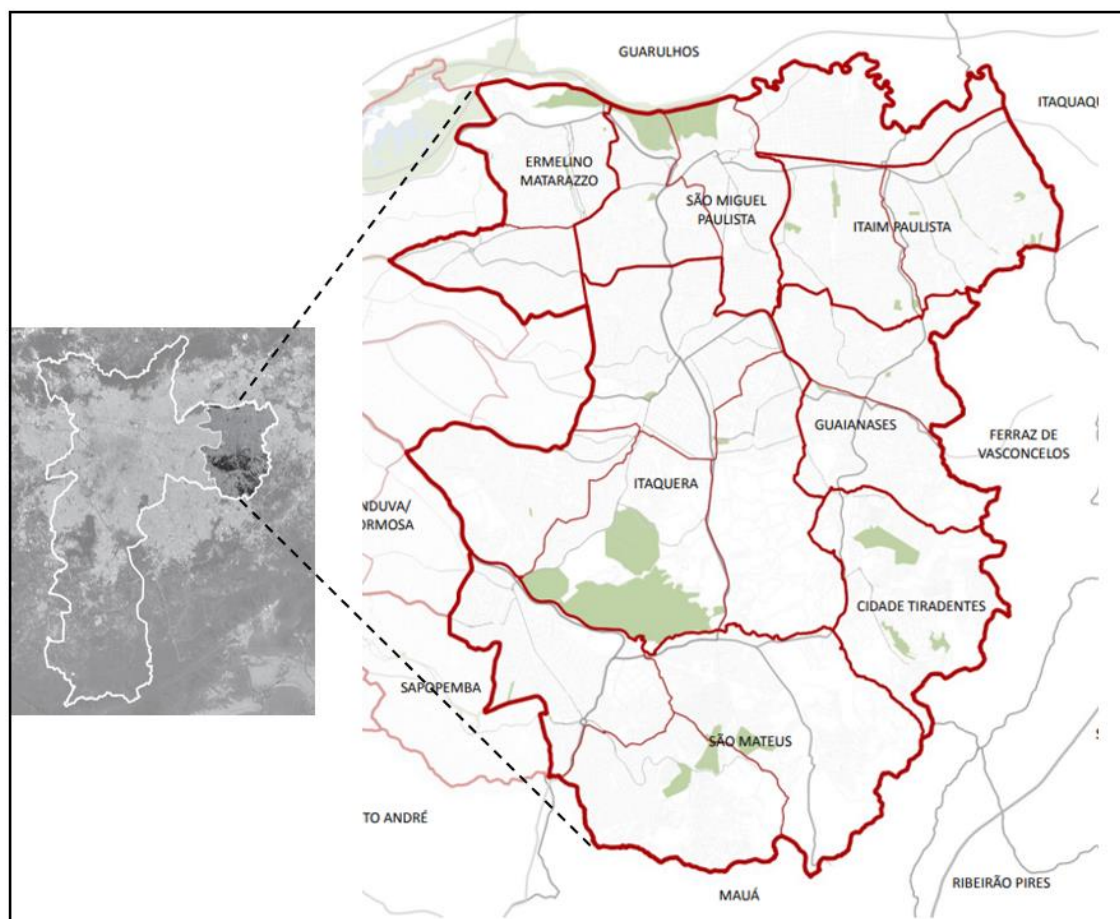
É nesse contexto que, em 2004, nasce a ONG Cidades Sem Fome, com o projeto **Hortas Comunitárias**, sendo instituído na zona Leste 2 do município de São Paulo.

Hans informou que, na fase inicial, a Petrobrás foi patrocinadora dos projetos da Cidades Sem Fome por alguns anos, e que o fim desse patrocínio dificultou bastante as atividades da ONG, que vem passando por muitas dificuldades desde o início da crise no país, em 2013. O início do patrocínio da Petrobrás se deu em 2005, através de edital público do Programa Petrobras Desenvolvimento e Cidadania (AGÊNCIA, 2010). Entre outros patrocinadores dos projetos da ONG, estão: Eco Urbis Ambiental, Fundação Interamericana de Desenvolvimento, Instituto HSBC de Solidariedade e Caixa Econômica Federal (BATAGLIN, 2017; CSF, 2014; PANORAMA, 2017).

A macrorregião Leste 2 engloba as sete prefeituras regionais do extremo leste do Município de São Paulo: Ermelino Matarazzo, São Miguel Paulista, Itaim Paulista, Itaquera, São Mateus, Guaianases e Cidade Tiradentes, correspondendo a um território de 453,7 km²

(Figura 8). Sua densidade demográfica é maior que 400 hab./ha¹, refletida na enorme precariedade habitacional no extremo leste², agravada pelo fato de 37,25% de sua área urbanizada atingir os graus 5 e 6 (sendo 7 o mais alto, encontrado apenas em áreas rurais) no Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPV) (PMSP, 2016e).

Figura 8 – Quadro analítico macrorregional da zona Leste 2 do município de São Paulo



Fonte: PMSP (2016e, p. 5)

¹ Segundo o Censo 2010, esta macrorregião tem 2.380.783 habitantes, representando 21,2% da população do município de São Paulo. Apesar disso, ela apresenta somente 0,09 empregos formais por habitante, muito menor que a média do município, de 0,41, demonstrando a necessidade de novos empregos para essa região que se compõe, essencialmente, de bairros-dormitórios.

² Em relação ao uso do solo, esse território apresentava, em 2014, 25,1% de sua área demarcada como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), número bastante expressivo quando comparado ao do município (9,5%). As ZEIS existem para garantir que a política habitacional consiga bons terrenos para a produção de novas Habitações de Interesse Social (HIS) e para que a regularização fundiária e urbanização de favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais populares; e devem beneficiar prioritariamente os mais de 25% de habitantes da cidade que vivem nestes assentamentos precários e informais e são demarcadas em glebas e terrenos desocupados, não utilizados ou subutilizados, que devem servir para a produção de Habitação de Interesse Social (HIS), Habitação para o Mercado Popular (HMP) e usos não residenciais.

Nota: Alterado pela autora. O mapa reduzido retrata o município de São Paulo, com a região Leste 2 em destaque. Ele se encontra no mesmo documento mencionado acima, p. 4

A macrorregião Leste 2 apresenta vulnerabilidade social, urbana e ambiental significativas, tem baixa taxa de emprego formal, carência de acesso a serviços, em especial de saúde e educação, precariedade habitacional e graves problemas de mobilidade, com sistemas de transportes públicos sobrecarregados. Mas também tem grandes espaços ociosos e um clima favorável para a produção (PMSP, 2016e).

Para Gabanyi (2015), a prática de AUP na zona Leste é vantajosa pela proximidade com o público consumidor, dispensando a necessidade de intermediários para venda da produção, o que aumenta seus ganhos. Para Barbizan (2011) e Bataglin (2017), faltavam investimentos, tecnologia e agentes que mobilizassem os esforços para o desenvolvimento da AUP na região. A Cidades Sem Fome, inicialmente por meio do projeto **Hortas Comunitárias**, surge para cumprir esse papel.

Desde 2004, a Cidades Sem Fome desenvolveu dois projetos de agricultura sustentável, baseados nos princípios da produção orgânica, em áreas urbanas da Região Metropolitana de São Paulo: **Hortas Comunitárias** e **Hortas Escolares**; um projeto de agricultura convencional em área urbana na zona Leste do município de São Paulo: **Hortas Urbanas**; e dois projetos em áreas rurais no município de Agudos (RS): **Estufas Agrícolas** e **Pequenos Agricultores Familiares**. Apenas os projetos desenvolvidos em São Paulo são objeto de estudo deste trabalho de pesquisa.

Ao longo desse período, tanto a Cidades Sem Fome como o seu fundador receberam diversos reconhecimentos, como indicados nos critérios para seleção do caso (Figura 7). Em 2013, a Cidades Sem Fome foi reconhecida como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)³.

A seguir, a atuação da Cidades Sem Fome será examinada em relação ao modelo de atuação inicial, por meio dos ainda vigentes projetos **Hortas Comunitárias** (item 4.1.2) e **Hortas Escolares** (item 4.1.3), e ao modelo de atuação adotado recentemente no projeto **Hortas Urbanas** (item 4.1.4).

³ Uma OSCIP é uma qualificação jurídica atribuída a diferentes tipos de entidades privadas atuando em áreas típicas do setor público com interesse social, que podem ser financiadas pelo Estado ou pela iniciativa privada sem fins lucrativos. Ou seja, as entidades típicas do terceiro setor. A OSCIP está prevista no ordenamento jurídico brasileiro como forma de facilitar parcerias e convênios com todos os níveis de governo e órgãos públicos (federal, estadual e municipal) e permite que doações realizadas por empresas possam ser descontadas no imposto de renda (SEBRAE, 2019).

As hortas atuais apoiadas pela Cidades Sem Fome são mostradas na Figura 9.

Figura 9 – Áreas de comodato onde há atuação da Cidades Sem Fome, todas em uma sequência nos terrenos da linha de energia



Fonte: Elaboração própria a partir de informações da Cidades Sem Fome

Nota: Todas as 5 áreas estão localizadas no bairro São Mateus, na mesma linha de transmissão de energia elétrica

Segundo Hans, a Área 2 tem 8.500m², tamanho semelhante à Área 3.

A Área 1 está em implantação, a Área 2 e a Área 3 estão em atividade, e as Áreas 4 e 5 obtiveram a concessão do comodato recentemente e, em breve, também estarão em fase de implantação. A horta da Área 2 é o projeto-piloto do projeto Hortas Urbanas e a Horta da Área 3 é de agricultores beneficiários do projeto Hortas Comunitárias.

4.1.2 Projeto Hortas Comunitárias

A ONG atuou inicialmente apostando em um modelo de ação que tinha como objetivo a integração social de grupos vulneráveis, utilizando, como ferramenta de inclusão, os trabalhos de horticultura que contribuíam na melhora da situação alimentar e nutricional das crianças e dos adultos.

Para garantir a perenidade dos projetos apoiados, a Cidades Sem Fome buscava levar a autossuficiência financeira e de gestão para seus beneficiários. Em entrevista para Gabanyi (2015), Hans afirma que

qualquer área ociosa pode ser aproveitada para agricultura urbana e produção de alimentos e que, nas periferias principalmente, há grandes áreas que poderiam ser usadas para beneficiamento dos produtos oriundos das hortas, como geleias e compotas, entre outros, gerando mais renda para população e aumentando a soberania alimentar (p. 97).

Uma das primeiras dificuldades no processo, segundo Bataglin (2017), foi a articulação para o uso de áreas para a implementação do projeto Hortas Comunitárias. Inicialmente, tentou-se articular com a Prefeitura Municipal de São Paulo a utilização de espaços públicos, mas o tempo de convencimento e liberação das áreas era inviável, levando a ONG a procurar outras possibilidades, como as empresas concessionárias de energia elétrica – detentoras do uso de terrenos para os linhões – e de transporte de gás e petróleo – detentoras dos terrenos onde correm os dutos. Esses espaços seriam cedidos em regime de comodato.

A Cidades Sem Fome passou, então, a buscar por terrenos disponíveis na cidade que poderiam ser utilizados para plantio, e passou a trabalhar de forma mais próxima ao setor privado. A ausência de apoio do poder público permanece até os dias de hoje, o que é ruim para a agricultura urbana, pois não se consegue transformar esse tipo de ação em política pública por falta do ator principal, a prefeitura, o que coloca o ambiente institucional como principal inibidor desse processo (BATAGLIN, 2017).

Bataglin relata que o processo para seleção dos agricultores que passariam a ser beneficiários das hortas era feito em parceria com entidades – como associação de moradores, igrejas, cooperativas e demais atores – que atuavam localmente, uma vez que são essas organizações que têm um melhor retrato da comunidade e de suas necessidades específicas. O projeto Hortas Comunitárias era, então, apresentado aos indicados e, havendo muitos interessados, a seleção final se dava com base em critérios como: moradores localizados próximos aos espaços de cultivo das hortas; pessoas que já exerceram algum tipo de atividade agrícola; famílias submetidas a um alto grau de vulnerabilidade e sem auxílio governamental; pessoas desempregadas e em precárias condições de moradia (BARBIZAN, 2011; BATAGLIN, 2017).

Em entrevista com um dos agricultores pioneiros, realizada em agosto de 2016, Bataglin (2017) explicitou o protagonismo deles na construção desse movimento:

Estou aqui no terreno tem mais anos, mas com a ONG tem 4 anos. Pra gente cuidar de tudo, em dois velho[s], não dá. Tinha que ter um trator e a gente não tinha. A gente só fazia horta num pedacinho pequeno, depois conheci a ONG. Escutei o barulho do trator na outra horta e fui lá ver o que estava acontecendo. Cheguei lá e perguntei quanto custava pra fazer isso, ele disse “não paga nada”, aí conversei com eles, até que chegou o dia de fazer aqui (p. 146).

Segundo Bataglin (2017), a interação dos agricultores com a ONG promove um processo caracterizado pela aprendizagem social, em que há trocas de experiências e os atores sociais são capacitados. Não há novidade no uso desses terrenos ociosos para plantio, mas o que emerge como novo nessa iniciativa é o modelo de atuação da organização para articulação das relações e geração de trabalho e renda, com a consequente criação de valor na comunidade.

Ainda segundo Bataglin (2017), a intervenção foi desenvolvida por diversos atores – os quais já cultivavam em pequenas hortas anteriormente, inclusive o idealizador da ONG, indicando a mobilização de atores sociais para solucionarem suas demandas, o que se concretizou por intermédio da ONG, com apoio de recursos, ferramentas, assistência técnica e articulação com outros atores.

Para que houvesse o envolvimento efetivo dos agricultores beneficiários, era necessário que fossem capacitados e fortalecidos em suas habilidades, de forma continuada. Tal capacitação se referia a questões técnicas de cultivo, de gestão, de planejamento e de comercialização da produção, buscando atingir os objetivos da Cidades Sem Fome de autossuficiência de gestão e financeira desses agricultores (BATAGLIN, 2017).

De acordo com Hans e com informações do *website* da Cidades Sem Fome, a partir de 2004, o projeto Hortas Comunitárias foi implantado em terrenos públicos e particulares da Região Metropolitana de São Paulo, sendo responsável tanto pela criação de hortas comunitárias quanto pelo apoio a hortas já existentes, alcançando 27 hortas comunitárias com 152 beneficiários – os produtores que desenvolveram trabalhos de agricultura nessas hortas comunitárias. Se considerados os beneficiários diretos e seus familiares, garantia-se a subsistência a aproximadamente 600 pessoas. Foram ainda oferecidos 48 cursos de capacitação profissional em técnicas de produção de alimentos orgânicos e instruções para a comercialização dos produtos.

No início, tanto a ONG quanto os patrocinadores dos projetos da Hortas Comunitárias tinham o olhar voltado para os temas pobreza e segurança alimentar, de forma que garantir o sustento das famílias beneficiárias e, quando possível, gerar alguma renda através da horta seria um resultado positivo satisfatório. Como relata um técnico agrícola da Cidades Sem Fome em

entrevista a Bataglin (2017, p. 150), “a ideia do projeto é montar a horta, fazer as capacitações e, com o passar do tempo, sair de cena”.

A participação da ONG se dava através de apoio técnico e de execução das hortas, transporte e doação de insumos, e apoio na gestão. A comercialização da produção cabia aos agricultores independentes, e os seus clientes eram moradores tanto locais quanto regionais – por exemplo, consumidores de Guarulhos, Cotia, Santo André e São Bernardo se deslocavam até as hortas para fazer suas compras semanais.

Ainda que a comercialização ficasse a cargo dos beneficiários do Hortas Comunitárias, por volta de 2009, a Cidades Sem Fome conseguiu articular a participação dos agricultores em um programa do PRONAF em parceria com o Banco de Alimentos do município de São Paulo, que distribuía o excedente de produção das hortas para uma rede de entidades que envolvia asilos e creches, evitando, assim, perdas para os agricultores. O pagamento era feito posteriormente pelo PRONAF aos agricultores. Essa articulação comercial inicial foi muito bem avaliada pelos beneficiários do projeto.

Conforme os contratos de patrocínio chegavam ao fim, o patrocinador que fazia um aporte não tinha interesse em fazer novamente um novo aporte para as mesmas hortas anteriormente beneficiadas, mas, sim, apoiar a ampliação do projeto, algo que não se viabilizava dentro do modelo de atuação inicial da Cidades Sem Fome. Ficava explícita a necessidade de mudança de uma abordagem mais assistencialista para outra que conduzisse à perenidade e à autonomia dos grupos apoiados.

Algumas barreiras identificadas neste trabalho de pesquisa, com informações primárias e secundárias, para o modelo inicial de atuação da Cidades Sem Fome por meio do Hortas Comunitárias foram:

- a) Ambiente político-institucional: conflitos de responsabilidade e limitado reconhecimento da agricultura urbana e periurbana (BARBIZAN, 2011; BATAGLIN, 2017).
- b) Baixa escolaridade dos beneficiários, sendo muitos analfabetos ou semianalfabetos, o que aumentava a dependência da reduzida equipe da ONG, que precisava estar muito próxima a eles e oferecer capacitações práticas no dia a dia (BARBIZAN, 2011).
- c) Distância entre as diversas localidades da Região Metropolitana de São Paulo em que o Cidades Sem Fome consegue patrocínio, implementa as hortas e dá apoio técnico,

devido à limitação de pessoas da ONG para dar o apoio, especialmente com o problema de deslocamento na região metropolitana.

- d) Dificuldade de os agricultores se deslocarem para a compra dos insumos em localidades mais distantes.
- e) Falta de planejamento da produção nas hortas, reduzindo a diversidade de produtos disponíveis para venda.
- f) Baixo valor de venda dos produtos hortícolas em geral, e valor de venda na horta abaixo do valor de mercado.
- g) Tempo gasto no atendimento a clientes na venda direta na horta, momento em que a comunidade aproveita para usufruir do ambiente agradável das hortas, mas que compromete a eficiência do trabalho dos agricultores.

A pesquisadora deste estudo também identificou e corrobora as afirmações dos autores citados acima.

Assim, diante das dificuldades apontadas, não se conseguia implementar a proposta do projeto Hortas Comunitárias de garantir autossuficiência financeira e de gestão das hortas comunitárias. Ainda que todas as 27 hortas tenham conseguido se manter e continuem produzindo atualmente, com diferenças em produtividade e em vendas, em 2019 apenas os beneficiários da Área 3 continuam recebendo apoio da Cidades Sem Fome. Para Hans, mesmo com a atual concentração de esforços no projeto Hortas Urbanas, a Cidades Sem Fome não poderia abrir mão do apoio a alguns produtores independentes que cultivam em locais próximos à Área 2.

A seguir são analisados os dados primários coletados na horta da Área 3 junto a produtores independentes e a consumidores, como uma forma de triangulação dos dados coletados junto aos representantes da Cidades Sem Fome.

4.1.2.1 Apoio aos produtores independentes na horta da Área 3

Na Área 3 – assim como nas demais áreas citadas (1, 2, 4 e 5) –, os cultivos são realizados em área de linhão, cedido através de comodato. As vendas são feitas de forma direta ao consumidor, entre eles moradores do bairro ou provenientes de outros bairros e cidades vizinhas. Os produtores atendem a lanchonetes, bares e restaurantes locais, assim como a pequenos empreendedores informais que, por exemplo, fazem feijoadas aos sábados para vender.

Segundo Hans, é muito importante e necessário para Cidades Sem Fome que esse modelo de horta comunitária seja mantido, entretanto ele entende que há um papel de apoio e financiamento que deve ser desempenhado pelo poder público.

Um dos produtores independentes que atua há aproximadamente dez anos como agricultora na horta da Área 3 é dona Sebastiana, uma pernambucana “nascida na roça” que é beneficiária da Cidades Sem Fome há 5 anos. Ela relata que começou sua horta por uma iniciativa da PMSP, que incentivou e apoiou o cultivo em terrenos ociosos das cidades, especialmente em linhões de energia, quando da gestão de Clóvis Chaves como subprefeito de São Mateus, e gestão de Gilberto Kassab como prefeito, por intermédio da bióloga Vandineide Cardoso, da SVMA, reconhecida como a mobilizadora da ação.

O apoio não era financeiro, mas facilitou o acesso à terra, ofereceu capacitação, assistência técnica e um espaço para venda semanal na subprefeitura local que, segundo dona Sebastiana, era muito bom, apesar de ter sido suspenso quando se encerrou aquela gestão em 2012. Posteriormente passaram a vender a produção no Palanque, um bairro próximo, e lá ficaram por três anos. Passado um tempo, dona Sebastiana participou do projeto do FEMA⁴, conduzido pelo Instituto Kairós, que também deu apoio, principalmente levando os produtos para serem vendidos em outras localidades. Contudo, esse projeto pouco durou.

Dona Sebastiana pratica cultivo agroecológico e demonstra estar feliz com seu trabalho e seu modo de vida. Ela diz que faz compostagem utilizando tudo o que sobra da horta, como resíduos orgânicos e podas, e também recebe podas de praças da prefeitura, mas conta que esse material vem muito sujo, com muito lixo e plástico misturado, o que a obriga a fazer separação manual, algo trabalhoso, mas que ainda assim vale a pena.

Segundo relata dona Sebastiana, na Área 3 há 4 lotes, sob os cuidados dos seguintes agricultores beneficiários: (i) Sebastiana de Farias; (ii) Telma Margarida de Jesus; (iii) Joaquim Perez; e (iv) Lucineide Maria de Oliveira Sousa.

Dona Sebastiana tem 4 funcionários que se revezam no trabalho no seu lote (Figura 10) dentro da Área 3.

⁴ O Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA), da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA), financiou projetos de agroecologia urbana implementados por ONGs, entre elas o Instituto 5 Elementos e o Instituto Kairós. Entre 2015 e 2016, um dos financiamentos do FEMA foi voltado para a zona Leste de São Paulo (OLIVEIRA, 2017).

Figura 10 – Lote de dona Sebastiana, dentro da Área 3



Fonte: Fotografia tirada em campo pela autora

Corroborando a fala de Hans, dona Sebastiana conta que, nos últimos cinco anos, passou a receber da Cidades Sem Fome apoio técnico, financeiro e de transporte para compra de mudas que vêm de longe, e diz que a ONG a tem ajudado muito, principalmente nos últimos tempos, sobretudo porque se trata de fatores que impõem restrições àquele grupo de agricultores. Ela menciona que todos os produtores que atuam na Área 3 recebem ajuda da Cidades Sem Fome de forma equitativa.

4.1.2.2 Venda direta na horta da Área 3 e olhar dos consumidores

Ao longo da manhã em que se deu a coleta de dados primários na horta da Área 3, não houve um intervalo de dez minutos sem que não surgisse um cliente para comprar “dois pés de alface e um pouco de coentro” ou “dois reais de espinafre e um pé de alface”. A cada solicitação,

dona Sebastiana caminhava até o canteiro específico para colher o pedido. Alguns produtos foram solicitados, mas não havia ou não estavam prontos para colheita: pelo menos dois clientes não compraram coentro porque os pés ainda estavam muito pequenos. Um pouco mais tarde, Dona Telma, agricultora do lote vizinho, também independente e beneficiária da Cidades Sem Fome, veio com uma caixa cheia de coentro, dizendo que havia se esquecido de levar para lá. Dona Sebastiana contou que em muitos dias o movimento é maior ainda. Segundo ela, os clientes têm acesso à Área 3 pelas entradas da rua de cima e da rua de baixo, que dão acesso direto aos lotes das pontas, mas disse que há uma colaboração entre os produtores, que se ajudam nas vendas.

Alguns dos consumidores foram questionados quanto à razão de comprarem produtos da horta da Área 3, se notavam alguma diferença entre aqueles alimentos em relação aos produtos da feira convencional e do supermercado e, ainda, se percebiam mudanças nos hábitos alimentares de seus familiares desde que começaram a fazer compras na horta da Área 3.

Para o consumidor José Roberto, o preço é um atrativo, pois se paga dois reais por um pé de alface, “mais barato do que o da feira e muito melhor, porque não tem agrotóxico”. Telma contou que gosta de “comprar fresquinho e já servir logo” e “que sua família toda percebe a diferença no gosto da verdura por ser orgânica”. Ana disse que a filha passou a gostar de verdura depois que ela começou a comprar ali na horta. Waldir falou da diferença no sabor, muito mais gostoso, e ressaltou que, “desde que ele começou a comer orgânicos, não ficou mais resfriado”. Adriana e Teresinha disseram que “na feira tem barraca que vende produtos orgânicos, mas que o produto da feira, pelo mesmo preço, é menor do que o da horta”. Rafael é da região de São Mateus e agora mora mais longe, mas sempre que visita algum fornecedor do trabalho que fica próximo à horta aproveita para comprar verduras porque, além da qualidade e de serem orgânicas, ele “gosta de ajudar os agricultores dali, que já são pessoas de mais idade”. E muitos deles mencionaram que essas hortaliças duram muito mais do que as produzidas “com agrotóxico”, reproduzindo a forma como vários deles denominam os defensivos agrícolas. Quando questionados sobre outros lugares no bairro para comprar verduras frescas, mencionavam apenas a feira semanal.

4.1.2.3 Uma oportunidade de melhoria do modelo de comercialização

Em relação ao modelo de comercialização na horta da Área 3, Hans afirma que o próximo passo no apoio Cidades Sem Fome aos produtores independentes é criar condições para melhorar sua comercialização e eliminar a venda direta na horta. Até o

final de 2019, deverá ser aberto um hortifruti ao lado das hortas, modelo que permitirá conhecer melhor as demandas dos consumidores, realizar um planejamento produtivo entre as hortas, disponibilizar uma maior variedade de produtos, expandir o número de consumidores, além de permitir aos beneficiários mais tempo para se dedicarem à produção na horta, não tendo que se ocupar com a venda direta.

Adicionalmente, essa medida também atenderá a uma solicitação da Enel para que haja um mínimo de circulação de pessoas na área de linha de energia – ou seja, nas hortas – por uma medida de segurança.

Esse novo formato de venda ainda precisa de diálogo junto aos beneficiários para se chegar a um formato ideal de comercialização que beneficie a todos. Os produtos vendidos deverão ser provenientes da produção de todas as hortas.

As observações em campo desta pesquisadora se mostraram alinhadas à argumentação de Hans sobre a necessidade de haver um melhor planejamento de produção entre eles, e também um local para venda coletiva dos produtos de todos os beneficiários da Cidades Sem Fome, em razão da considerável circulação de consumidores na horta da Área 3. Mas há outros olhares possíveis para essa proposta de mudança, facilmente perceptíveis em observação no local, que podem considerar a perda do ambiente que proporciona à comunidade alguns momentos de contato com o cultivo do alimento, do bem-estar do contato com a natureza em uma região com poucas áreas verdes, do ambiente de alegria na interação entre as pessoas da comunidade, da troca de saberes sobre benefícios e formas de consumo das verduras, legumes, frutas e ervas, e do contato dos agricultores com seus clientes.

De acordo com Hans, adicionalmente à venda no hortifruti, que está em processo de abertura, uma alternativa é a venda no atacado, o que demandaria uma reorganização no formato de atuação dos agricultores, provavelmente com inserção de alguma mecanização nas hortas e um planejamento e gestão melhor estruturados. Essa possibilidade também necessita de diálogo junto aos beneficiários para estudar os caminhos que possam maximizar os benefícios a todos, considerando os diversos olhares e entendimentos de valor.

4.1.3 Projeto Hortas Escolares

Em 2013, a Cidades Sem Fome iniciou o projeto Hortas Escolares, envolvendo alunos, pais e professores, para trabalharem o tema da alimentação saudável dentro de sua relação homem-natureza no meio ambiente, com o objetivo de promover maior acesso a alimentos saudáveis e reduzir a deficiência alimentar e nutricional em regiões com alta vulnerabilidade social (CSF, n.d.). Ricardo Sato, técnico agrícola da Cidades Sem Fome, considera que falta conhecimento para a população em relação à variedade e benefícios das hortaliças existentes, exemplificando que “muitas famílias se limitam a comer alface e tomate, e às vezes uma couve”. Nesse sentido, diz ele, o trabalho que a ONG faz nas escolas é muito importante, sendo possível notar em conversas com as crianças como o contato com o plantio dos alimentos muda a relação delas, e consequentemente de suas famílias, com o que comem.

Hans conta que o projeto Hortas Escolares começou com a aprovação de um edital no Instituto Oi Futuro, em 2013, no valor de 120 mil reais. Depois disso o projeto recebeu recursos da Fundação Social Itaú para prosseguir e, nos últimos anos, eram empresas que patrocinavam o projeto, diretamente ou por meio de seus institutos de fundações. Entre os patrocinadores desse projeto, estão a empresa Biogen, a Fundação Cargill e o Instituto Givaudan⁵. Entre 2013 e 2019, foram 38 hortas implantadas e mais de 14 mil alunos que participaram das atividades do projeto (CSF, n.d.). Segundo Hans, a ONG é responsável pela etapa de implementação das hortas, para a qual recebe o patrocínio, e a continuidade do trabalho, fazendo sua manutenção posterior a essa fase inicial, fica sob a responsabilidade de cada escola. Das hortas escolares implementadas, no momento a ONG acompanha apenas uma, que está em fase de incubação, tendo sido a última horta escolar implementada. Trata-se da Escola Estadual Deputado Augusto do Amaral, localizada no bairro Jaguaré, patrocinada pelo Instituto Givaudan (Figura 11).

⁵ Informações passadas pelo fundador da ONG Cidade Sem Fome (2019).

Figura 11 – Escola Estadual Deputado Augusto do Amaral – horta implementada pela Cidades Sem Fome



Fonte: Arquivo Cidades Sem Fome

Como não há agricultores nas escolas, a dependência da ONG mostrou-se ainda maior: passada a fase de incubação do projeto e iniciado o momento em que a responsabilidade pela manutenção da horta passa a ser das escolas, ficava mais difícil manter a horta. Nas palavras de Hans, “a partir do momento em que acabava o recurso do patrocínio para aquele projeto, sua sobrevivência entrava em xeque”. Hans se mostrou bastante decepcionado com a não continuidade dos projetos pelas escolas e, principalmente, com a falta de apoio municipal. E reforça que, sendo um movimento de educação e conscientização da população, deveria haver um amplo envolvimento do poder público.

4.1.4. Projeto Hortas Urbanas (a partir de 2017)

Ao perceber que os produtores apoiados pelo Hortas Comunitárias não conseguiam garantir sua viabilidade sem o apoio contínuo da Cidades Sem Fome, e que a própria ONG tinha dificuldade em obter patrocínio para apoiar as hortas já implementadas, Hans começou a “perder o romantismo” e a “desvincular a utopia da realidade”: o Hortas Comunitárias estava fazendo um papel assistencialista em um segmento que tinha plena condição de se viabilizar financeiramente.

Dessa forma, Hans entendeu que, com a expertise desenvolvida pela organização ao longo de tantos anos, o impacto que se poderia ter a partir de um outro modelo de negócios poderia ser muito maior. Para além da questão da segurança alimentar, Hans aponta que o problema do desemprego é muito grave no Brasil e está diretamente relacionado ao aumento da pobreza, sendo a agricultura urbana uma grande oportunidade para geração de emprego e renda enquanto se produz alimentos para atender uma considerável demanda local, entre outras contribuições associadas. Nas palavras de Hans: “Eu acredito que a única forma de reduzir a pobreza é gerando emprego e renda. Uma pequena geração de renda em uma horta pode ajudar, pode tirar a pessoa de uma crise, mas, na verdade, você não está mudando a vida de ninguém”.

Considerando-se que produtos de agricultura têm baixo valor agregado e precisam de escala para ter viabilidade financeira e que, para produtos hortícolas, é necessário que a distribuição ocorra nas proximidades do local da produção, Hans decide criar, em 2017, o projeto Hortas Urbanas, iniciado com um projeto-piloto na Área 2, que pode ser vista na Figura 12, em uma comparação do terreno antes e depois da implantação da horta.

Figura 12 – Área 2, da Cidades Sem Fome, na linha de energia na zona Leste do município de São Paulo



Fonte da foto da esquerda: Arquivo da Cidades Sem Fome

Fonte da foto da direita: Fotografia tirada em campo pela autora

Nota 1: As pessoas que aparecem na fotografia são Hans Dieter Temp e Sebastiana Helena de Farias

Nota 2: Comparar com as fotografias para ver antes e depois da limpeza do terreno e implantação da horta.

A meta para esse projeto-piloto é buscar recursos para uma única horta e investir nela, em uma produção em escala, até que se garanta a sua viabilidade financeira por meio da venda de seus produtos, caso contrário, “a Cidades Sem Fome terá que sempre buscar recursos para os mesmos locais”, diz Hans. Dando certo o novo modelo, a busca por novos recursos será para replicar o modelo em outros espaços.

São duas as principais diferenças entre os modelos de produção inicial (Área 3) e novo (Área 2): a escala de produção, que é bem maior no novo modelo, e a forma de comercialização, que não prioriza a venda local, na horta, diretamente ao consumidor, mas sim a venda no atacado para empresas, além da venda local através de um hortifruti (projeto em andamento).

Mas, segundo Hans, o projeto Hortas Urbanas não se restringe a essa produção em larga escala na Área 2. A ONG continua construindo hortas na Região Metropolitana de São Paulo, sempre que há demanda e recurso. Em 2019, com financiamento da Fundação Rotária Internacional⁶, foi implementada uma grande horta na entidade Centro de Ação Social Espaço Livre, que atende a crianças especiais. E, no momento, está em fase de planejamento a implantação de uma horta urbana na comunidade de Paraisópolis, na zona Sul de São Paulo⁷.

4.1.4.1 Comercialização – parceria com o setor privado na cadeia de fornecimento

Como maior dificuldade inicial para o Hortas Urbanas, Hans considera o desenvolvimento e a manutenção de canais de comercialização.

Quando perguntado sobre a alternativa de venda para programas municipais, como o de merenda escolar, Hans informou que a Cidades Sem Fome poderia explorar essa oportunidade, mas ressaltou que o custo e a dedicação de tempo para a logística que esse programa exige inviabilizam sua participação: a prefeitura não possui uma central para receber e distribuir os alimentos, sendo os fornecedores os responsáveis pelas pequenas entregas diárias, em cada uma das escolas participantes.

Em razão disso, a Cidades Sem Fome fornece indiretamente produtos para a merenda, através da Agroporto, um distribuidor do CEAGESP, que consolida a produção de pequenos produtores e faz a distribuição nas escolas municipais, mas praticando um preço mais alto.

A Cidades Sem Fome fechou ainda uma parceria comercial com uma multinacional do ramo de alimentação, a Sodexo, o principal cliente do Hortas Urbanas, que tem enviando semanalmente um caminhão para coleta dos produtos da horta da Área 2. Hans ressalta que, para manter o contrato, a horta precisa garantir que vai “encher o caminhão” toda semana.

Um terceiro cliente já desenvolvido é a empresa Terra Brasil.

Em agosto de 2019, a Área 2 produziu 12 toneladas de hortaliças, das quais 80% foram destinadas para a Sodexo, sendo o restante destinado para a Terra Brasil e a Agroporto. A

⁶ Os proponentes desse projeto foram o Rotary São Paulo Água Rasa, o Rotary Club São Paulo Vila Matilde-Centenário e o Rotary Club São Paulo Vila Formosa, todos da zona leste da cidade de São Paulo (Fonte: página do Facebook da Cidades Sem Fome, de 19 de junho de 2019).

⁷ Fonte: página do Facebook da Cidades Sem Fome, de 16 de setembro de 2019.

previsão de produção para outubro de 2019 é de cerca de 15 toneladas, sendo que a produção máxima estimada para essa área alcança 18 toneladas.

Quanto à perda da produção ou perda da venda, pode chegar a até 10%, em razão de algum tipo de praga ou de não conformidade da produção ao padrão de qualidade requerido pelo comprador.

Nas Áreas 1 (em implantação) e 4 e 5 (a serem implantadas até 2020), a produção já deve ser destinada à Sodexo.

A próxima grande etapa do projeto é desenvolver clientes do atacado para as áreas do Hortas Urbanas, de forma a não ficar dependente das compras de um número limitado de clientes empresariais.

4.1.4.2 A contribuição do projeto Hortas Urbanas ao modelo de negócio da Cidades Sem Fome

Em 2019, 85% das despesas da ONG foram custeadas por patrocínios, consultorias prestadas pelo fundador e recursos provenientes de premiações. Somente 15% das despesas foram cobertas por meio das vendas de produtos hortícolas. Espera-se que, em 2020, de 30 a 40% das despesas sejam custeadas por receitas provenientes da comercialização da produção do projeto Hortas Urbanas.

A receita das vendas ainda é utilizada, unicamente, para o pagamento dos salários dos funcionários e contratados por diária nas colheitas, cobrindo 40% do total, e que 60% desses salários ainda advêm de patrocínios. Com a entrada das novas áreas em operação (Áreas 1, 4 e 5) até o início de 2020, espera-se que os salários sejam integralmente cobertos pela receita das vendas dos produtos hortícolas. Os custos de implantação são integralmente provenientes de patrocínios. Ainda não há clareza sobre quando a receita das vendas será suficiente para também ser utilizada nas compras de materiais e insumos para manutenção das hortas.

Em 2019, a Cidades Sem Fome possui quatro funcionários, que se dividem entre os projetos Hortas Escolares e Hortas Urbanas. Em dias de colheita (Figura 13) no Hortas Urbanas, mais trabalhadores são contratados com pagamentos por diária. Os beneficiários do projeto Hortas Comunitárias, que são produtores independentes, são responsáveis pela mão de obra em suas hortas.

Figura 13 – Funcionários e contratados da Cidades Sem Fome em dia de colheita



Fonte: Fotografia tirada em campo pela autora

Nota: Uso de capacete obrigatório para segurança nos linhões de energia

4.1.4.3 Hortas Urbanas: o olhar de funcionários da Cidades Sem Fome

O senhor José Alves, 67 anos, é funcionário da Cidades Sem Fome há dois anos. Segundo ele, “o dinheiro da aposentadoria é muito pouco, mas, com o salário recebido ali, consegue ter uma vida bem melhor, pagar plano de saúde, e nunca falta verdura fresquinha para sua família, pois os funcionários podem levar alimentos à vontade da horta”.

Quando o produto não tem comprador – isso aconteceu algumas vezes, principalmente no começo da horta –, eles colhem e doam os produtos para instituições que precisam, levando os produtos com o transporte da Cidades Sem Fome. Quando há excedente, abre-se a possibilidade de venda direta na horta.

Em conversa informal com outros funcionários da ONG, os senhores Naldo e Erisvaldo, durante a colheita, da mesma forma que o senhor José Alves, disseram que a alimentação em suas casas é muito boa e que não falta produto fresco da horta. Disseram, ainda, que a vida de suas famílias ficou mais confortável com esse trabalho e com essa garantia de renda fixa mensal, que gostam de trabalhar ali e que se sentem bem no meio das plantações e do céu aberto.

4.1.5. Oportunidades e desafios para atuação da Cidades Sem Fome

Segundo Hans, a produção da AU do município de São Paulo não deve chegar a 1% do consumo da cidade. O gestor afirma que há um grande potencial para a agricultura urbana, com produção de maior escala, no fornecimento para o setor privado na metrópole de São Paulo, com uma população gigantesca e todos os benefícios agregados da compra local. Ele considera que a limitação existente para o crescimento desse mercado é a falta (de produtos) da agricultura urbana.

O fundador da ONG acredita que, quando esse novo projeto estiver “caminhando com as próprias pernas”, como ele diz, o modelo de negócio estará consolidado. E ele prevê que isso deva acontecer dentro de poucos meses. Investimentos adicionais nessa horta deverão, então, ser para incremento do que já existe, para melhora dos processos, para novas tecnologias. Hans considera que este é um modelo de negócio social que demanda gestão e disciplina como qualquer outro negócio que precise se manter. Para ele, “precisamos transformar esse conceito mais filantrópico em algo sobre o qual, futuramente, possam falar que, por volta dos anos 2019/2020, as pessoas batalharam para que a agricultura urbana⁸ entrasse para o rol de negócios”.

4.1.5.1 Parcerias e patrocínios

A Cidades Sem Fome já ultrapassou muitas barreiras ao longo dos anos. Uma das maiores foi a revisão do contrato de comodato dos linhões, que remetia ao início da atividade da ONG e era bastante restritivo: para adequação às normas de segurança, não era permitido, por exemplo, ter um banheiro, colocar um trator na área, fazer irrigação por aspersão, mas, após muita conversa em inúmeras reuniões, o contrato com a Cidades Sem Fome foi adequado, de forma a possibilitar a utilização das áreas, sob a responsabilidade da ONG, para uma agricultura urbana em maior escala. Como pontua Hans, “não fazia sentido eles financiarem o projeto nos linhões e, ao mesmo tempo, restringirem a realização do mesmo”.

Em relação ao comodato, devido ao impacto positivo gerado com a permanência da ONG nos terrenos dos linhões, a Enel disponibiliza um patrocínio ao projeto, sendo o

⁸ Esse comentário do entrevistado baseia-se em sua diferenciação de visão entre agricultura urbana e agricultura periurbana (conforme detalhamento no item 4.1.5.5: “Nomenclaturas”). Dessa forma, seu comentário se refere exclusivamente à agricultura que ocorre dentro da cidade, e não em suas franjas.

valor atrelado à redução de custos da distribuidora (conforme descrito no item 4.1.5.2., letra b).

O acesso a recursos tem sido proveniente de patrocínios específicos para cada projeto. Por essa razão, a Cidades Sem Fome desenvolveu uma estratégia para captação de recursos para a administração da ONG, como por exemplo pagamento de aluguel, compra de maquinário e investimento em tecnologia para as hortas, e com esse objetivo, em 2016, conseguiram montar um escritório de captação de recursos em Berlim, Alemanha, de onde estão começando a receber mais apoio para melhorar a própria gestão.

O próximo passo pretendido é estruturar uma base de dados com todas as informações relevantes sobre o desempenho das atividades de produção e de venda, melhorar a gestão e a transparência do processo através de relatórios periódicos, de forma a permitir a identificação de problemas e oportunidades. Esses dados são utilizados para busca de patrocínio, atendimento às solicitações de editais e, principalmente, para auxiliar no planejamento da ONG, além de permitir que a Cidades Sem Fome possa atender melhor demandas de pesquisas acadêmicas.

4.1.5.2 Sinergia com a cidade e benefícios associados

Hans considera grande o potencial de crescimento da agricultura urbana como negócio social, uma vez que ela promove benefícios enquanto auxilia na mitigação de complexos problemas de uma localidade da cidade, descritos por ele a partir da realidade da metrópole de São Paulo e da experiência prática do novo projeto:

Para o produtor urbano:

- a) Uma vantagem poder vender diretamente para o comprador, sem a dependência de intermediários, que pagam valores baixos pelos produtos (inclusive muitas das grandes cooperativas de produtores).

Para as empresas que concedem o terreno (de água, de petróleo, de energia):

- b) Os terrenos são propriedade da prefeitura, mas são cedidos em regime de comodato para as distribuidoras de energia. É cara e trabalhosa a limpeza e manutenção dos terrenos dos linhões de eletricidade, de forma que não haja destruição do meio ambiente nem acúmulo de mato, lixo e entulho, virando criadouros de mosquitos e de outros vetores, em meio a aglomerados urbanos,

tornando-se um problema de saúde para a população (Figura 14) e podendo incorrer em altas multas para as empresas distribuidoras. Também é alto o custo de fiscalização para tantas áreas, de forma que não sejam construídas moradias de risco ou formados núcleos de violência (Figura 15). A concessão do terreno através de comodato implica a responsabilidade pela limpeza e manutenção da área.

Figura 14 – Terreno antes da limpeza realizada pela Cidades Sem Fome. Caixa d'água descartada pela população



Fonte: Arquivo da Cidades Sem Fome

Figura 15 – Invasão de moradias em terreno de linhão



Fonte: Elaboração própria. Informações não oficiais, colhidas no Google Maps seguindo a trajetória das linhas de energia

Nota: As setas apontam para os terrenos onde há linhas de energia e a forma oval mostra o local em que há invasão irregular para moradia

Para os compradores:

- d) Uma vantagem econômica poderem adquirir produtos de qualidade em uma distância muito mais curta do centro de distribuição, sendo a zona Leste próxima a muitos compradores e pontos de distribuição.

Para a cidade e seus habitantes:

- e) Resiliência da cidade pela alternativa de provisão de alimentos para uma população urbana cada vez maior.
- f) Geração de emprego e renda, especialmente em uma região onde esse problema é bastante grave devido à baixa oferta de emprego com agravamento da vulnerabilidade social.
- g) Benefício na recuperação de espaços que estavam degradados, e produtividade nesses espaços que estavam ociosos.
- h) Ganho social na prevenção de doenças causadas por exposição a vetores que se desenvolvem em locais de acúmulo de lixo e entulho (conforme descrito na letra b).
- i) Ganho ambiental, pela redução das emissões de gases de efeito estufa pela redução da distância do transporte.
- j) Ganho ambiental com a redução das perdas de alimento pela proximidade com os pontos de distribuição e venda.
- k) Ganho ambiental pela captação de água de chuva dos telhados – o que também pode ajudar a evitar alagamentos (Figuras 16 e 17).
- l) Ganho ambiental pela irrigação por gotejamento e transpiração com água de reúso⁹ (Figura 18).

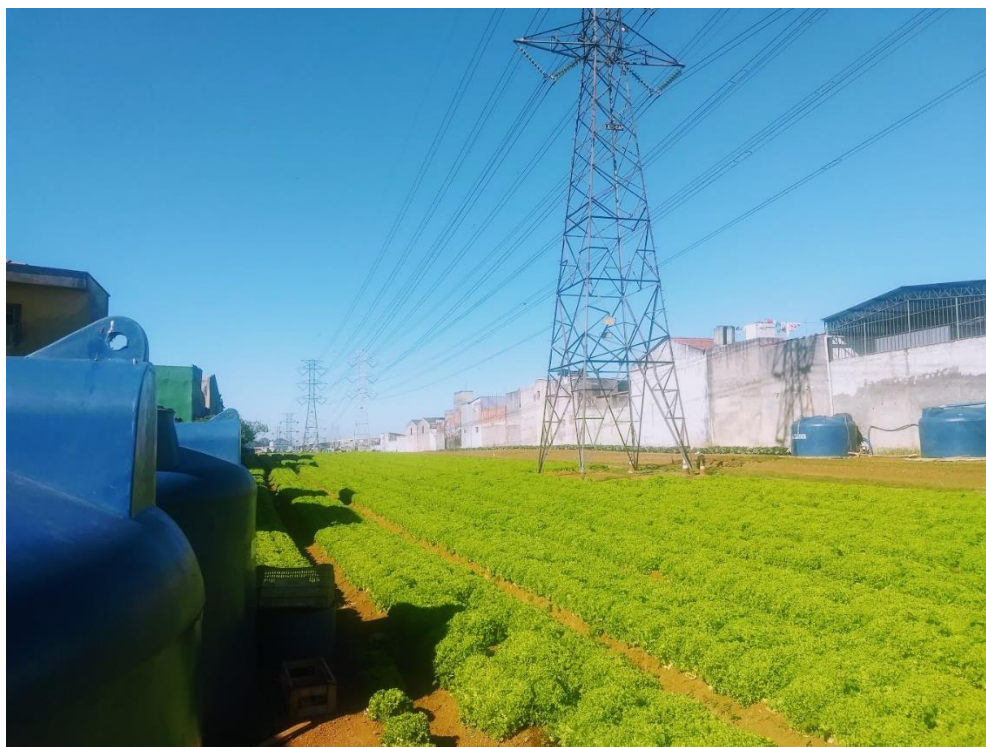
⁹ Conforme mencionado por Ricardo e José Alves, funcionários da ONG. Eles explicam que a água de chuva é captada dos telhados de casas e prédios do entorno da horta, armazenada em grandes cisternas e depois distribuída por bombeamento para vários ramais, feitos com fitas plásticas de irrigação com microporos, que umedecem os canteiros através de um gotejamento contínuo e suave. Esse método além de usar pouca água, é mais eficientemente absorvida pelas raízes das hortaliças e evita que ela escorra dos canteiros.

Figura 16 – Captação de água de chuva nos telhados das casas vizinhas. Horta da Cidades Sem Fome



Fonte: Fotografia tirada em campo pela autora

Figura 17 – Cisternas de armazenamento da água de chuva captada dos telhados. Horta da Cidades Sem Fome



Fonte: Fotografia tirada em campo pela autora

Figura 18 – Irrigação por gotejamento e transpiração. Horta da Cidades Sem Fome



Fonte: Arquivo da Cidades Sem Fome

Assim, Hans conclui que, além de dar um sentido e uma utilidade para a grande quantidade de áreas sem uso específico – que abrem espaço para serem foco de problemas sociais, ambientais e de saúde –, a estratégia envolve uma rede de parcerias que, atuando de forma conjunta, geram ganhos expressivos. Ele considera que **“essa forma inovadora de criação de negócios sociais urbanos potencializa diversos ativos locais de forma sinérgica com as demandas sociais existentes e que, sem essa rede de ação, esses potenciais estão sendo desperdiçados, comprometendo estratégias de inclusão social de comunidades”** (grifo da autora).

4.1.5.3 Metodologia para replicação do modelo de negócios e regulamentação para o setor

Segundo Hans, na prática, a Cidades Sem Fome ainda tem bastante trabalho relacionado a conhecer as barreiras e buscar soluções, principalmente por não haver apoio da municipalidade para esse trabalho. Um exemplo citado é a compra de trator para o projeto, este utilizado poucas vezes ao ano e que deveria ser um bem da prefeitura disponibilizado para diversos agricultores quando necessário.

Mas a ONG precisou comprar trator, caminhão e caminhonete para conseguir desempenhar as atividades de agricultura e transporte de insumos e produtos

adequadamente. Questionado sobre recebimento de apoio através da Casa de Agricultura Ecológica, do Parque do Carmo, que atende a zona Leste, ele informou desconhecer-lo.

Hans ressalta que o trabalho é bastante pesado, que é complexo a Cidades Sem Fome estar sozinha nesse novo mercado ainda sem estrutura e regulamentação (como por exemplo para questões de higiene, qualidade, padronização, impostos) da qual sente falta, e apresenta, ainda, o risco existente para a ONG, com possibilidade de que sua atuação e contribuições deixem de acontecer.

E argumenta que, **“à medida que a agricultura urbana avança, cresce a necessidade de que seja elaborada uma política com regulamentação nesse direcionamento, e, assim, outros coletivos poderão se utilizar da metodologia desenvolvida pela Cidades Sem Fome, com uma expertise construída ao longo de quinze anos, e desenvolver negócios com Hortas Urbanas, pois há espaço para muita gente”** (grifo da autora).

Ele entende que “a função da ONG é a de um laboratório, é criar metodologias, criar projetos, criar soluções, que sejam seguidos depois por outros, geralmente na criação de políticas públicas, porque o poder público tem maior poder de replicação”.

Hans alerta que, “se não houver uma gestão pública para centralizar a metodologia a ser replicada, os coletivos andarão por conta própria, e isso pode significar tanto melhorias no modelo, quanto uma gestão ruim, ou seja, esse modelo comercial da agricultura urbana pode acontecer ou pode não acontecer”.

Mas ressalta que seria importante para a cidade que ela tivesse uma região que fosse referência para a agricultura urbana, e acredita que a zona Leste poderia ser esse lugar.

Em relação à replicação do modelo em outras áreas da cidade, ele cita que pode haver entraves diferentes dos da zona Leste, uma região que ainda não é tão densamente povoada como a zona Norte, por exemplo.

Já a zona Sul, diz ele, tem uma questão que são as muitas áreas de proteção ambiental, áreas de mananciais, o que acarretaria uma restrição de áreas cedidas para projetos de agricultura. Mas, nesses casos, ele sugere que se podem procurar outros atores que tenham áreas a serem disponibilizadas.

Segundo Hans, a metodologia que a Cidades Sem Fome está desenvolvendo ainda não está finalizada, mas, assim que o caminho das pedras for descoberto, ela poderá consolidar esse caminho para negócios sociais em agricultura urbana dentro da realidade do município de São Paulo.

E, quando esse momento chegar, ele afirma que não faltarão compradores para os produtos agrícola e que ele não tem dúvidas da viabilidade da agricultura urbana, pois ela tem muitos eixos em que se apoiar, citando o cenário de cada vez haver menos empregos; o fato de a população, cada vez mais, procurar se alimentar melhor; a necessidade de resiliência das cidades para as mudanças climáticas; os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. **“Falta juntar os diversos atores como poder público, órgãos de regulamentação, distribuidoras de energia e água, compradores, produtores e outros interessados, para dialogar e trabalhar juntos”** (grifo da autora), diz ele.

4.1.5.4 Diversificação

Hans acredita que, quando a produção for maior e mais diversificada, haverá inúmeras oportunidades de trabalho nesse campo, no sentido de agregar valor aos produtos através do processamento dos mesmos, transformados em doces, compotas, geleias, temperos, que têm maior prazo de validade e evitam perdas de alimento.

“Hoje em dia é considerado legal plantar dentro de cidades, por diversos perfis de pessoas, muitos jovens no mundo estão envolvidos com a agricultura nas cidades. Eu acho que, aqui, a Cidades Sem Fome pode inspirar ainda mais essa visão. A agricultura urbana já está passando a ser vista, novamente, como uma atividade nobre. E, por todas as suas contribuições – alimento, nutrição, saúde, clima, água –, ela deveria ser muito bem remunerada e muito valorizada”, diz ele.

4.1.5.5 Nomenclaturas

De Hortas Comunitárias para Hortas Urbanas. Nos últimos tempos, Hans notou a importância de rever a nomenclatura para os projetos de agricultura, de forma que não gerasse confusão de conceitos dos diferentes modelos de agricultura urbana para os patrocinadores. Assim, Hans passou a considerar as hortas da Cidades Sem Fome como sendo Hortas Urbanas.

Ele entende que Hortas Comunitárias, que atraem muitos jovens em diversos países, inclusive no Brasil, estão mais relacionadas a movimentos ativistas, com trabalho voluntário de pessoas da comunidade, em geral ocorrendo em praças públicas e que, segundo ele, estão bastante atrelados a conceitos de revitalização de espaços, conscientização para hábitos saudáveis na alimentação, agroecologia, socialização, entre

outros. E cita também as Hortas Domésticas, pequenas produções diversificadas para consumo das famílias.

Ainda assim, neste trabalho, mantém-se a denominação “Hortas Comunitárias” ao modelo de atuação inicial – uma vez que ainda são descritos dessa forma no *website* da ONG, é como são conhecidos pela sociedade –, e utiliza-se “Hortas Urbanas” para o novo modelo de negócio.

Diferenciação entre agricultura urbana e agricultura periurbana. Na sua opinião, há também uma grande diferença entre a agricultura urbana e a agricultura periurbana. Para ele, a primeira, que é a praticada pela ONG, tem como princípio o uso do solo urbano por pessoas mais necessitadas, e tem a dependência de comodato para acesso a terrenos públicos, com espaços limitados, no meio do ambiente urbanizado e com restrição de acesso a recursos naturais que suportam a agricultura, além de contratar mão de obra não necessariamente especializada. Já no segundo caso, ele considera que são agricultores familiares, já com tradição e vocação na agricultura, que costumam produzir em larga escala em grandes proporções de terras e com acesso fácil a recursos naturais, provenientes de rios e florestas, e, em geral, trabalham com cooperativismo. Para ele, a distinção é relevante para a compreensão do modelo de atuação para aqueles que poderão desenvolver uma política pública ou fornecer apoio ou patrocínio. Em relação às hortas que atuam no modelo inicial, também poderiam ser classificadas como Hortas Urbanas, uma vez que são terrenos cedidos em comodato a pessoas necessitadas, e vão além da função de produção para consumo, havendo geração de renda, ainda que com um modo de produção e gestão não sustentável financeiramente.

4.1.5.6 Questões práticas de implementação e desenvolvimento

a) Acesso a incentivos públicos. Hans conta que, no passado, a agricultura urbana não tinha acesso aos programas do PRONAF, que era apenas para agricultura familiar, e que ele participou da execução da portaria, que teve força de lei, que permitiu o acesso de produtores agrícolas, em ambiente urbano, ao programa. Segundo ele, por volta do ano de 2009, a Cidades Sem Fome recebeu um excelente incentivo através do PRONAF, que possibilitou a compra de maquinários, e ainda através do mesmo, a venda de produtos da horta para o Banco de Alimentos da Prefeitura de São Paulo. Mas lamenta que, hoje em dia, o acesso é muito restrito.

b) Acesso à terra. O fiscal de imóveis da empresa terceirizada da Enel (distribuidora de energia daquela região), chamado Denival, em visita de fiscalização à Horta São Mateus, disse que há diversas áreas na cidade em que, embaixo das linhas de energia, ocorrem atividades de agricultura e de cultivo de plantas para paisagismo. Ele informa também que, no momento, os contratos de comodato estão suspensos. Mas Hans diz que a Cidades Sem Fome é uma exceção e não tem problema de acesso à terra pela boa parceria que tem com as distribuidoras de energia elétrica – citando algumas como Enel, Furnas, CPFL, EDP Bandeirante –, apesar de mencionar que pessoas físicas costumam realmente ter mais dificuldade para acessar esses contratos de comodato hoje em dia (o que, segundo ele, se deve ao fato de muitos comodatários – ou familiares que “herdaram” o comodato, muitas vezes vencido – não terem cumprido as regras de segurança exigidas, levando a problemas para as empresas distribuidoras, inclusive multas). Ele explica que, no Brasil, há 27 empresas distribuidoras de energia elétrica, que estão identificando que o comodato disponibilizado para um coletivo organizado é uma boa solução para o problema da manutenção das áreas dos linhões, portanto uma oportunidade para a agricultura urbana em diversas localidades. Além delas, menciona também outras oportunidades de terrenos ociosos para a agricultura urbana: **“Dá para fazer em todos os lugares. Embaixo das linhas de energia elétrica, em cima dos dutos de petróleo, dá para fazer nas faixas da Sabesp, que também tem bastante áreas. Se eu falar para você que falta espaço para fazer agricultura urbana, não falta, ao contrário do que muita gente fala. No município de São Paulo tem milhões de lugares para fazer. O problema é que não existe uma regulamentação para o uso desses espaços. Não existe uma articulação e um articulador oficial para uso desses espaços”** (grifo da autora).

c) Serviços ambientais e de compostagem. Em relação ao Hortas Comunitárias, há serviços ambientais, pela produção orgânica, e serviços de compostagem com aproveitamento de resíduos próprios e da cidade, enviados pela prefeitura, conforme informado por dona Sebastiana. Em relação ao Hortas Urbanas, Hans menciona que a forma de cultivo na Horta da Área 2 proporciona ganho ambiental e de saúde, em relação à produção do agronegócio, pela redução e controle do uso de agrotóxicos. Ele conta que uma produção orgânica de hortaliças não é possível nesse volume de produção e com restrição de recurso, por diversas razões, como: há pouquíssimas espécies de sementes orgânicas disponíveis no mercado e não são as de maior consumo, sendo necessário adquirir sementes não orgânicas de multinacionais; o custo de mudas orgânicas é inviável

para essa escala; a produção local de mudas, como alternativa, deixou de ser viável pelo tempo necessário de dedicação para produção nessa escala; uma produção agroecológica necessita de trabalho manual minucioso que inviabiliza financeiramente o projeto considerando-se a obrigação mensal das despesas, em especial o pagamento de salários aos funcionários e beneficiários – a menos que se utilize uma mão de obra muito barata, pagando valores injustos para ficarem embaixo do sol o dia todo, o que não faz sentido com a proposta de geração de emprego decente da Cidades Sem Fome, diz ele. Mas ele ressalta que a Cidades Sem Fome utiliza somente o essencial, segue padrões internacionais para uso adequado dos defensivos, optando pelos mais modernos e menos prejudiciais, e pontua que, considerado o clima local favorável, necessita-se, aqui, de menos defensivos do que, por exemplo, nas produções de estufa em países europeus frios onde pode haver maior proliferação de fungos e bactérias. Portanto, comparado aos produtos do agronegócio convencional, ele afirma que os produtos utilizados ali são melhores e oferecem um grande ganho ambiental e de saúde. Nesse quesito ele faz uma observação sobre a necessidade de melhorar cada vez mais a qualidade dos defensivos agrícolas utilizados no país. Ricardo Sato diz que estão diversificando os tipos de produtos, tanto para ampliar as vendas, como para fazer o rodízio de cultivo para não esgotar o solo. Segundo ele, as mudas (Figura 19) de plantas compradas são de excelente qualidade, o que favorece o crescimento saudável delas, necessitando de poucos aditivos, que, quando utilizados, seguem-se todas as normas de uso e carência, e reforça que o uso acima do necessário, além de prejudicial, não faz sentido economicamente. Perguntado sobre a realização de compostagem, Hans explica que ela é realizada na Área 3, no modelo de Horta Comunitária, mas que, no seu entendimento, não vale a pena, especialmente no novo modelo de atuação com maior escala, na Área 2. Ele diz que o volume que precisam de composto é de toneladas; que não é simples o processo e que seria necessário maquinário e mão de obra especializada com dedicação diária para a manutenção e revolvimento; que ocuparia um grande espaço do terreno; e que há o risco de geração de vetores que podem comprometer a produção de hortaliças. Ele cita, ainda, a má qualidade do material de podas enviado pela prefeitura, com sacos e garrafas de plástico, e diz que é necessário focar no negócio principal, que é o plantio, sendo, portanto, preferível comprar o composto.

Figura 19 – Mudas em adaptação local antes do plantio. Horta da Cidades Sem Fome



Fonte: Fotografia tirada em campo pela autora

d) Prevenção de risco – solo contaminado. Perguntado sobre os riscos do solo das hortas estarem contaminados e se há cuidados nesse sentido, Hans informa que os terrenos dos linhões são espaços muito confortáveis para trabalhar, pois as linhas chegaram antes da urbanização. Ele acha que a única contaminação que seria possível haver nesses locais é de esgoto não canalizado, mas, uma vez que seja retirado e a área seja limpa, a recuperação da terra acontece rapidamente. De qualquer forma, sempre que a Cidades Sem Fome entra em um novo terreno, é feita uma análise de solo junto ao Instituto Agrônomo de Campinas – IAC, com quem a ONG tem uma parceria. É uma medida de prevenção, pois os laudos são documentos importantes para solicitação de patrocínio.

4.2 Análise do caso Cidades Sem Fome à luz da literatura examinada no trabalho

4.2.1 Análise do modelo de atuação da Cidades Sem Fome em relação às características e formas de AUP praticadas globalmente, no Brasil e no município de São Paulo

Dos três grandes campos de estudo dominantes sobre a AUP apontados por Specht *et al.* (2016) em uma análise do aspecto econômico, sendo eles: (i) a AUP em cidades emergentes do Sul Global, (ii) a AUP em cidades do Norte Global que enfrentaram períodos de perda de população ou declínio econômico e (iii) o potencial de produção em larga escala de alimentos em sistemas fechados e agricultura em ambiente controlado –, as características da Cidades Sem Fome são abordadas, de forma bastante assertiva, na descrição de *AUP em cidades emergentes*

do Sul Global, quando dizem que as formas variam desde a agricultura de subsistência dedicada à nutrição familiar e ao microempreendimento até a agricultura comercial em grande escala. Em relação à motivação, reflete, principalmente, o modelo inicial de atuação da Cidades Sem Fome, com o projeto Hortas Comunitárias, ao apontar que a principal motivação está relacionada a uma estratégia de sobrevivência urbana para aumentar os níveis de segurança alimentar, de saúde, gerar renda familiar. Já no novo modelo de Hortas Urbanas, há a motivação da geração de emprego, além da renda.

A Cidades Sem Fome, considerando os projetos Hortas Comunitárias e Hortas Urbanas, se reflete na descrição de Opitz *et al.* (2015) sobre a produção da *AUP no Sul Global* nos aspectos de ser caracterizada por ser tanto de subsistência como orientada para o mercado, por agricultores e horticultores sem necessariamente uma base agrícola, pela carência de legalidade e pela falta de atividades de lazer associadas.

Os cultivos principais da Cidades Sem Fome são produtos hortícolas, assim como recomendado para áreas urbanas por fatores como: por apresentarem limitação da disponibilidade de terra; por serem altamente perecíveis, podendo substituir a produção rural no mercado local; por apresentarem uso mais eficiente dos recursos naturais como solo e água; e por serem culturas de alto valor e ciclo curto com diversas colheitas ao ano – mas tal intensificação requerer mais trabalho, o que é limitante, uma vez que muitos membros do domicílio urbano têm outras atividades em concorrência com a agricultura (ORSINI *et al.*, 2013). A Cidades Sem Fome contorna essa barreira com o modelo de negócio social no projeto Hortas Urbanas, à medida em que os agricultores passam a ser funcionários com salário fixo, podendo se sustentar com o trabalho da agricultura e não apenas com a renda da venda dos produtos, e não dependendo de outro trabalho para geração de renda.

Os sistemas adotados na AUP no mundo em desenvolvimento são extremamente diversificados. O modelo de Hortas Urbanas da Cidades Sem Fome se enquadra na classificação de *Sistemas Tradicionais de Cultivo* e, entre as variações nesse tipo de cultivo, parece estar mais próxima da descrição de *Sistema intensivo de cultivo hortícola em fazendas de médio ou grande porte*, descrito como tendo a produção fortemente orientada para o mercado, podendo variar de uma a várias espécies de culturas (geralmente vegetais), sendo as práticas agrícolas parcialmente mecanizadas, embora ainda contem com forças de trabalho baratas. Segundo ele, esses sistemas são intensivos em insumos e geralmente também integram pesticidas, mas a proximidade com os adensamentos urbanos aumenta o grau dos riscos e a necessidade de medidas preventivas para o uso desses pesticidas, sendo uma das formas de redução desses

riscos o fornecimento, pelo poder público, de assistência técnica para a transferência de tecnologia produtiva (ORSINI *et al.*, 2013). Em relação a tender a ser um sistema intensivo em insumos com uso de pesticidas de prevenção, ainda que a Cidades Sem Fome relate uma gestão bastante rigorosa nesse sentido, o recebimento de assistência técnica com transferência de tecnologia seria recomendado, pois haveria um ganho para a ONG, para seus consumidores na cidade, para a qualidade do solo e da água da cidade, além de promover um ganho para a metodologia que está sendo desenvolvida com a intenção de ser amplamente replicada na cidade.

A respeito de cultivo sob linhas de energia no Brasil, conforme realizado por esse caso em estudo, relatos de Branco e Alcântara (2011) mostram que, na cidade de Teresina (PI), isso ocorre ao menos desde o ano de 1997 por iniciativa da prefeitura, e Coutinho e Costa (2011) mencionam que as faixas de domínio de redes de alta tensão estão entre os diferentes locais onde a AUP ocorre no país, mostrando ser comum a prática nesses linhões. Sob essa perspectiva – e observando a dificuldade da Cidades Sem Fome em conseguir acesso a terras e, também, modificações no contrato de comodato para conseguir desenvolver uma produção de maior escala –, pode-se observar uma lacuna na articulação entre os agentes públicos e empresas de energia (bem como de água, gás e petróleo), ao não desenvolverem uma regulamentação para cultivo nesses locais. Ainda assim, pode-se ressaltar o diferencial da ONG em ter conseguido a flexibilização do contrato, possibilitando a produção em maior escala.

Em relação aos tipos de AUP desenvolvidos no município de São Paulo, de acordo com a classificação feita por Oliveira (2017), que considera objetivo e tipo de terreno utilizado – sendo eles (i) hortas de geração de renda em terrenos públicos e privados estabelecidos por meio de comodatos, (ii) sítios orgânicos de geração de renda em zonas rurais e (iii) hortas comunitárias de ativismo em praças e espaços públicos –, a Cidades Sem Fome está identificada com as *hortas de geração de renda em terrenos públicos e privados estabelecidos por meio de comodatos*, sendo essa forma de cultivo apontada na literatura como a forma mais comum de AUP na zona Leste da cidade. Mas o projeto Hortas Urbanas, com foco em empregabilidade, e não apenas renda, pode requerer a criação de mais um eixo de classificação.

Ao entrar nas hortas apoiadas pela ONG e, especialmente, na Horta da Área 2 (Horta Urbana), pode-se ter um vislumbre a respeito da afirmação de Dieleman (2017) ao se referir à atual revolução no sistema alimentar, que está acontecendo nas cidades e em seus arredores. Ambos os modelos de atuação da Cidades Sem Fome são parte do sistema alimentar produtivo urbano, de acordo com a abordagem de Weidner, Yang e Hamm (2019), que veem a AU como

um processo de produção primário que se incorpora ao sistema com suas demais etapas, que incluem distribuição e varejo, e que interage com materiais urbanos e fluxos de recursos. O Hortas Comunitárias interage com os resíduos da cidade, e oferece acesso a produtos saudáveis a uma população carente. O Hortas Urbanas é sinérgico com os fluxos da cidade, conforme detalhado no item 4.1.5.2, como por exemplo no aproveitamento de água de chuva e na revitalização e uso produtivo de espaços ociosos do ambiente urbano, na geração de emprego e renda. Pode-se dizer que esses modelos são bastante alinhados com os princípios que os autores pretendem para os novos sistemas alimentares, que não devem ser impulsionados por interesses comerciais, mas seguir um caminho diferente para cumprir seu potencial transformador para uma sociedade urbana inclusiva, através de múltiplos benefícios econômicos, ambientais e sociais. A atuação da Cidades Sem Fome se mostra uma oportunidade em face do desafio apontado por Weidner, Yang e Hamm (2019) diante de modelos em agricultura urbana que vêm se expandindo – em ambiente controlado e soluções de alta tecnologia –, e que podem aumentar a injustiça social, a gentrificação e os problemas ambientais.

Em relação ao potencial que a AUP tem dentro dos sistemas alimentares para o desenvolvimento de negócios, Jennings *et al.* (2015) abordam a relevância do equilíbrio do empreendedorismo, entre empresas maiores e menores, para a vitalidade econômica das regiões urbana, dizendo que as intervenções políticas de incentivo às cadeias curtas de suprimentos podem facilitar a geração de novos atores e novas oportunidades de negócios – como emprego, comércio, processamento e serviços paralelos relacionados –, objetivo colocado por Hans para crescimento dessa rede em torno dos negócios sociais da agricultura urbana, promovida pela ONG e por outros agentes do setor.

Pölling, Mergenthaler e Lorleberg (2016) mostram em seu estudo que muitas fazendas, em alguns países desenvolvidos, desistem ou se transformam em agricultura de meio período, com as principais receitas da família originadas fora da agricultura. Esse fato de a maior parte das receitas serem provenientes de outros trabalhos na cidade também foi relatado – por diversos autores citados neste trabalho – em relação à realidade brasileira, inclusive sendo este um dos fatores restritivos para os agricultores urbanos acessarem benefícios do PRONAF. A proposta de modelo de negócio social da Cidades Sem Fome é uma alternativa encontrada para essa e outras barreiras existentes aos agricultores urbanos ao oferecerem emprego e salário justo.

Pölling, Mergenthaler e Lorleberg (2016) alertam que, para a prática da AUP profissional – uma das opções que eles citam para a horticultura urbana –, é importante haver conhecimento

sobre modelos de negócios e atividades agrícolas para fortalecimento de estratégias ajustadas à cidade, vantagem que pode ser identificada nas características da ONG, conforme descrição do caso. Como exemplo de estratégias ajustadas à cidade, pode-se citar o cultivo de produtos hortícolas, a captação de água de chuva e o acesso à terra sem custo e com obtenção de patrocínio pela manutenção da limpeza do terreno, evitando riscos de doenças à população, bem como de multas para a empresa em decorrência de má conservação das áreas, e pelo desenvolvimento da metodologia para ser replicada em outros terrenos.

Van der Schans, Lorleberg e Pölling (2015) acreditam que modelos de negócios de AUP, pelo aspecto inovador, podem também ter um “efeito laboratorial vivo” relevante para o setor agrícola como um todo e que esse fato pode servir como um forte argumento para o apoio político de tomadores de decisão de diversas esferas. Da mesma forma, Hans entende que a função da Cidades Sem Fome é ser um laboratório, criar metodologias, projetos e soluções que possam se replicados por outros agentes através de uma política pública. E tanto o autor quanto o gestor da ONG reforçam a necessidade de apoio público para regulamentar, articular, melhorar, financiar e replicar o modelo, o que corrobora as aspirações apresentadas por Hans objetivando o uso da metodologia em negócio social desenvolvida pela Cidades Sem Fome para disseminação do modelo em diversos locais da cidade por outros coletivos.

Dimitri, Oberholtzer e Pressman (2016) mostram, a partir de estudos em fazendas urbanas nos EUA, que, diante de tantas barreiras – inclusive de ganhos financeiros aos agricultores – que se apresentam à AUP, a existência delas se justifica em grande parte por suas missões sociais. Os autores dizem que, na ausência de políticas de apoio às fazendas urbanas, uma estratégia criativa adotada é se institucionalizar como organização sem fins lucrativos, e seu desafio da venda dos produtos é trocado pela disputa por doações. No caminho inverso, ainda que a Cidades Sem Fome permaneça no formato de organização não governamental, com esse novo modelo ela está buscando reduzir a dependência de doações com o aumento da escala de produção e, conseqüentemente, a complexidade para venda. De acordo com Hans, a dificuldade no Brasil para conseguir doações e patrocínios é bem maior do que em países desenvolvidos, estes com uma cultura de doação maior e necessidades sociais menores. Ainda assim, a ONG continua dependendo de doações e da parceria para o comodato para o acesso à terra, o que lhe permite garantir salário decente aos funcionários, conforme também citado pelos autores em relação às fazendas pesquisadas.

Em relação ao envolvimento ativo das cidades nos sistemas alimentares, Dubbeling *et al.* (2016) dizem ser essa a chave para criar um ambiente propício a ajudar a institucionalizar essas

abordagens, bem como a inserir a AUP como uma atividade de mercado e não somente social, corroborando o novo modelo de negócio da ONG. Através de sistemas alimentares mais sustentáveis, as cidades podem prevenir e reduzir os desperdícios de alimentos, proporcionar oportunidades de trabalho decente para produtores, promover formas mais sustentáveis de produção, processamento e comercialização de alimentos e garantir segurança alimentar e nutricional para os consumidores e atores da cadeia de valor (FAO; RUAF, n.d.), benefícios que fazem parte dos conceitos do modelo de negócio social em estudo.

Diferentemente do que alertam Weidner, Yang e Hamm (2019) sobre o desafio enfrentado pela AUP devido à competição com a agricultura rural convencional, que muitas vezes tem acesso a subsídios e terras baratas e, sendo esse um fator crucial para analisar a real viabilidade econômica da AU segundo eles, a Cidades Sem Fome, ao atuar em sistema de comodato em terrenos ociosos, enquanto presta um serviço à comunidade ao dar utilidade a esses espaços, não é afetada por essa grande limitação que a AUP costuma enfrentar, a não ser pela dificuldade de articulação com as empresas detentoras dos terrenos e pela regulamentação de seu uso, questões que deveriam ser facilitadas pela ação do poder público, uma vez que se mostra uma oportunidade para a cidade em diversas frentes. Enfim, tem-se um fato demonstrado pelo caso: falta articulação pública, mas não falta terra para plantar no município de São Paulo e não há competição para uso dessa terra. Assim, disponibilidade de terra não seria um fator comprometedor à viabilidade econômica da AUP no município de São Paulo, mas o acesso à essa terra poderia, sim, ser comprometido pela não ação do poder público, corroborando Poulsen *et al.* (2015), que argumentam que a AUP não pode ser avaliada com precisão em locais onde as barreiras e a falta de apoio limitam seu potencial, – sendo possível notar que a cidade de São Paulo se encaixa nesse perfil.

4.2.2 Análise do modelo de atuação da Cidades Sem Fome

Realizou-se uma análise da literatura para avaliar se o novo modelo de atuação da Cidades Sem Fome, considerado por ela própria um negócio social, tem embasamento na literatura. Em seguida, foi feita uma análise comparativa entre os projetos Hortas Urbanas e Hortas Comunitárias.

Comini (2016) enumera diversas formas de nascimento de empreendimentos sociais, entre elas, a partir de organizações da sociedade civil que criaram formas de geração de receita a partir dos serviços que prestam e dos bens que são capazes de produzir; e de associações

dedicadas à produção econômica para gerar trabalho e renda para pessoas e grupos que têm dificuldades de acesso aos mercados formais. Nesse contexto, ela aponta o surgimento de organizações que compatibilizam geração de valor econômico e de valor social – antes tidos como antagônicos – que se utilizam de mecanismos de mercado para solucionar problemas sociais enquanto garantem sua sustentabilidade financeira. Betts, Laud e Kretinin (2018) e Santos (2012) consideram que a principal diferença entre o empreendimento social e o tradicional é seu maior interesse pela criação de valor e não pela captura deste. Os modelos de atuação da Cidades Sem Fome podem ser bem enquadrados nas abordagens dos autores para empreendimento social.

Em relação aos ambientes organizacionais para empreender, Comini (2016) cita organizações sem fins lucrativos como uma das possibilidades, dizendo que não deve haver um entendimento reducionista para o termo “empreendedor”, comumente utilizado para se referir a pessoas que criam negócios com objetivo de maximização de lucro aos acionistas. A autora aponta que os empreendimentos sociais são organizações formalmente constituídas, com autonomia administrativo-financeira, diferenciando-se de movimentos sociais, que possuem caráter espontâneo e relativamente informal.

Segundo Teodósio e Comini (2012), há diversos termos utilizados na literatura internacional para os empreendimentos sociais. Comini, Barki e Aguiar (2012) apontam que, na literatura brasileira, o termo mais comum é “negócios sociais”. Os autores apontaram que, nos negócios sociais, é possível traçar uma régua que permite notar definições mais próximas da lógica de mercado e outras com predominância da lógica social. Já Yunus (2008) considera negócios sociais os empreendimentos sociais que buscam autossuficiência financeira, conforme demonstrado na Figura 3 (item 2.3.3). Apesar de este estudo utilizar o modelo de Comini (2016) para análise do caso, em termos de nomenclatura, para fins de diferenciação dos modelos em estudo, utiliza a nomenclatura “empreendimento social” para a ONG Cidades Sem Fome, que até 2017 atuou na cidade com modelos mais assistencialistas – o Hortas Comunitárias e o Hortas Escolares –, e a nomenclatura “negócio social” para o projeto Hortas Urbanas.

Dentro da abordagem de Comini, Barki e Aguiar (2012) e Comini (2016) sobre o *continuum* da tipologia de negócios sociais, e utilizando o modelo “fatores para classificação dos empreendimentos sociais”, de Comini (2016), foi realizada uma análise para identificação da lógica de atuação dos modelos, inicial e atual, bem como uma análise comparativa entre o modelo de atuação inicial e o modelo atual de negócio social da Cidades Sem Fome, conforme

o Quadro 10. A partir do escore obtido na análise, a régua mostrada na Figura 5 pode auxiliar na identificação da lógica de atuação do negócio, que pode variar de -10 a 10.

Quadro 10 – Análise dos modelos de atuação da Cidades Sem Fome a partir do modelo de fatores para classificação dos empreendimentos sociais, de Comini (2016)

	Fatores	Lógica de Mercado	Modelo Hortas Urbanas	Modelo Hortas Comunitárias e Hortas Escolares	Lógica Social
FINALIDADE	Objetivo principal	Aproveitar uma oportunidade de mercado	1	1	Resolver um problema socioambiental
	Oferta	Bens e serviços voltados para o consumo da população	1	1	Bens e serviços voltados para necessidades básicas da população ou que conservem biodiversidade
	Intencionalidade	Geração de valor social é um componente importante, porém não central	1	1	Geração de valor socioambiental é o <i>core business</i> do negócio
	Escala	Escala é o fator mais relevante	-1	1	Replicabilidade é mais relevante que escalabilidade
CADEIA DE VALOR	Clientes	Os clientes pertencem a diversas classes sociais	-1	1	Predominantemente segmentos da população que estão em situação de maior vulnerabilidade social
	Fornecedores	Os critérios para escolha são preço e qualidade	-1	-1	Procura-se contratar segmentos da população que estão em situação de maior vulnerabilidade social
	Colaboradores	Não há nenhuma prioridade na contratação	1	1	Prioridade para segmentos da população que estão em situação de maior vulnerabilidade social
GOVERNANÇA	Processo decisório	Não há mecanismos institucionais para participação coletiva	-1	1	Há mecanismos institucionais para participação coletiva das comunidades com as quais o empreendimento atua
SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA	Distribuição de lucro	Distribuição de dividendos	1	1	Lucro é totalmente investido no empreendimento
	Valor econômico	Todos os recursos são provenientes de vendas de produtos e serviços	1	1	Depende de doações e/ou contribuições institucionais para desenvolver sua atividade principal
	TOTAL		2	8	

Fonte: Adaptado de COMINI, 2016, p. 73; COMINI, 2016, p. 80

Nota 1: Destaque em vermelho para os aspectos em que houve mudança na atuação do modelo inicial para o modelo atual

O modelo oferece uma identificação dos fatores em que houve mudança na forma de atuação da ONG, na comparação entre o modelo inicial e o modelo atual, sendo eles: escala, clientes e processo decisório (destacados com bordas vermelhas). No item seguinte será realizada uma análise desse processo de transição.

O escore 2 na régua da lógica de atuação demonstra que esse empreendimento, no modelo atual, pode ser classificado como tendo um viés um pouco mais social, mas com um equilíbrio na sua lógica de atuação entre mercado e social. Essa análise indica que, nos quesitos de finalidade e sustentabilidade financeira, as características se voltam mais para a lógica social (maior parte dos fatores são positivos), e, nos quesitos cadeia de valor e governança, elas se aproximam mais da lógica de mercado (maior parte dos fatores são negativos).

O escore 8 na régua demonstra que a forma de atuação inicial é feita quase integralmente na lógica de atuação social. Comini, Barki e Aguiar (2012) advertem que modelos tradicionais que atuam somente na dimensão social não devem ser replicados. Para que os negócios sejam mais relevantes localmente, os autores destacam o diálogo entre as organizações sociais e o setor privado como elemento central em suas estratégias cocriadas na busca de autossuficiência financeira e de criação de valor social. Um desafio que se apresenta à ONG é estender os fatores dessa lógica de mercado ao projeto Hortas Comunitárias, de forma que ele se torne mais autossuficiente financeiramente.

Comini, Barki e Aguiar (2012) dizem que, na literatura brasileira, negócios inclusivos tendem a ser uma subcategoria de negócios sociais. A descrição trazida por eles mostra o foco desses negócios na geração de emprego e renda para grupos com pouca mobilidade ou sem acesso ao mercado de trabalho, o que pode ser visto no modelo de atuação da Cidades Sem Fome, cujo principal valor social criado é a geração de emprego e renda para população em situação de exclusão e vulnerabilidade social. Assim, esse modelo de atuação da ONG pode ser considerado um negócio social e um negócio inclusivo.

Os negócios sociais podem ser analisados sob a perspectiva dos catalizadores do processo, sendo as grandes empresas privadas os catalizadores, em busca de abordagens mais inclusivas para seus negócios (BARKI et al, 2015), inserindo a população de baixa renda como parte de sua cadeia de valor como produtores e, também, de fornecedores, alternativa que geraria um grande impacto (COMINI; BARKI; AGUIAR, 2012). Sob essa ótica, a Cidades Sem Fome conseguiu estabelecer parceria com três empresas que a incluíram em sua cadeia de fornecedores.

A construção de laços de confiança entre produtores e demais atores dessa rede é relevante para o desenvolvimento da AUP no município de São Paulo (VALDIONES, 2013). A abordagem de Calton *et al.* (2013) se mostra essencial para essa nova fase da Cidades Sem Fome, atuando em um modelo com iniciativas de mercado, que necessita desenvolver diversos tipos de parcerias, em especial com grandes empresas, que operam em

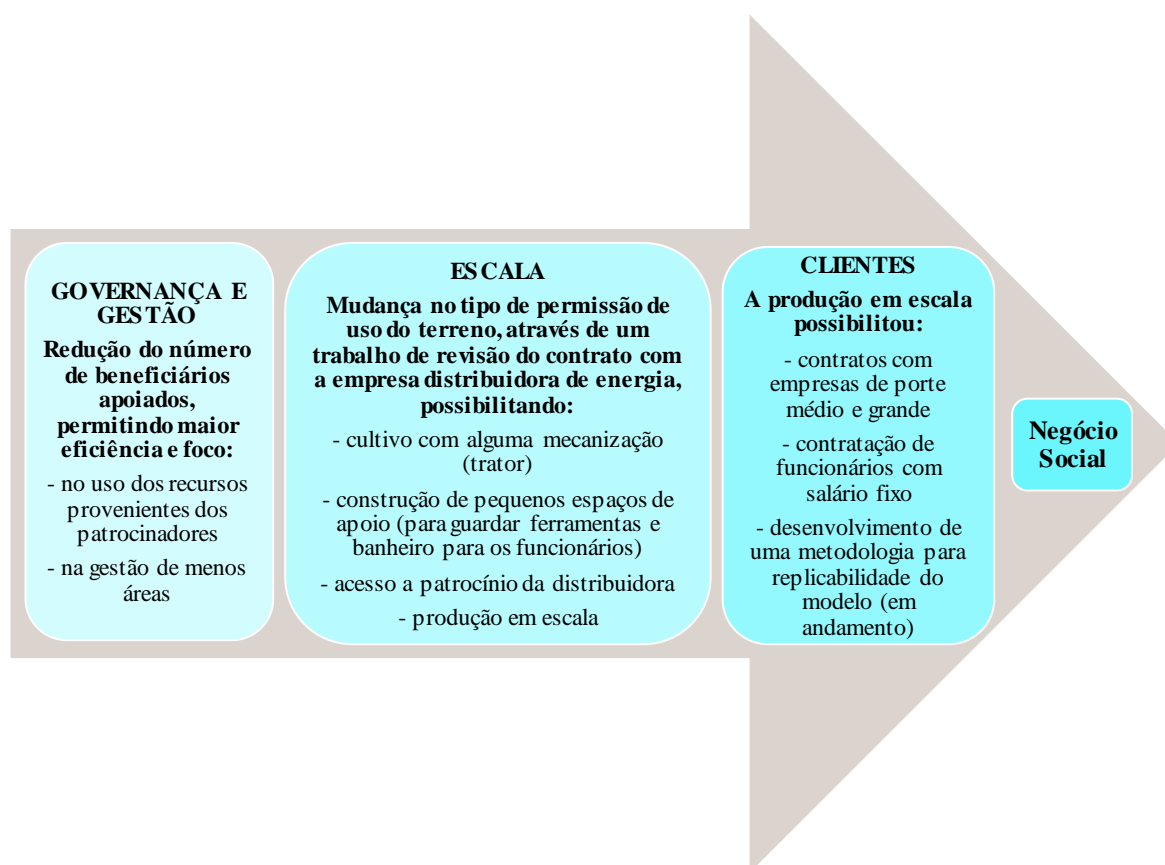
outra lógica (WG4, 2015). Ao mesmo tempo, os autores apontam que o atual movimento colaborativo e multissetorial para redefinir e implementar padrões globais de cidadania corporativa implica que a melhoria do desempenho social e ambiental não pode ser alcançada apenas com base na vantagem para as corporações. Diante dessa realidade, Calton *et al.* (2013) argumentam que são necessários novos modelos mentais para essas empresas globais para que parcerias de sucesso surjam. Essa abordagem que se propõe a promover a mudança, chamada de “comunidade de prática”, é essencial na construção, ou melhoria, de modelos de negócios sociais que gerem impactos socioambientais cada vez maiores, e isso inclui o caso aqui em estudo. A estrutura de desenvolvimento proposta pelos autores tem sinergia e relevância para este momento da ONG de início de um empreendimento social, na medida em que é apresentado o modo como se desenvolvem e quais são os resultados esperados desse processo, que passa por diálogo, identificação de valores compartilhados, estabelecimento de confiança e construção de redes de partes interessadas descentralizada.

O gestor da Cidades Sem Fome tem ciência dos limites de alcance das contribuições da ONG para os desafios da cidades (BETTS; LAU; KRETININ, 2018; SUD; VANSANDT; BAUGOUS, 2009), mas tem convicção de que esse modelo de empreendedorismo social, através da abordagem de criação de valor de forma complementar, pode ser promotor de grandes mudanças no sistema econômico (SANTOS, 2012), pela sua capacidade de oferecer maior autossuficiência financeira à ONG e, também, criação de empregos na região, um dos principais desafios do momento, do país como um todo e, muito especificamente, dessa localidade. Novos arranjos institucionais podem ter um papel fundamental na escalabilidade e lucratividade de negócios sociais (COMINI, 2016), assim como está sendo demonstrado na realidade desse modelo de negócio social, que se reorganizou e realizou novas parcerias para viabilizar o novo modelo de atuação com maior escala e lucratividade, de forma a caminhar para uma menor dependência de receitas de patrocínios, buscando autossuficiência do projeto Hortas Urbanas e podendo, também, investir no projeto Hortas Comunitárias – inicialmente em canais de comercialização – como o hortifruti, e sendo, aos poucos, inserido, também, em canais de maior escala, o que deverá permitir que o Hortas Comunitárias tenha melhores receitas e que estas sejam menos dependentes de doações. O projeto Hortas Escolares pode se beneficiar, também, da progressiva autossuficiência da ONG.

4.2.3 Reflexões sobre mudanças que se deram para o desenvolvimento do novo modelo de negócio

Em uma análise do caso da Cidades Sem Fome, que, a partir de 2004, atuou em um formato (com as Hortas Comunitárias) e, em 2017, iniciou mais um modelo de atuação (Hortas Urbanas), à primeira vista, a mudança que mais se destaca no novo modelo desenvolvido é a forma de comercialização – em direção a um modelo mais de mercado, inserindo-se na cadeia produtiva como fornecedora de empresas de médio e grande porte. Um olhar mais detalhado mostra que a forma de comercialização (clientes) é consequência alcançada após mudanças executadas em todo o processo, culminando em um modelo de negócio social, conforme demonstrado na Figura 20, que expõe os aspectos mais relevantes.

Figura 20 – Processo de mudanças que levaram ao modelo de negócio social



Fonte: Elaboração própria

Essa mudança no modelo de atuação talvez possa despertar, em alguns, ou muitos, um sentimento de perda da essência da agricultura urbana, identificada com o perfil da agricultura comunitária de movimento social e da doméstica, associadas aos conceitos do cultivo orgânico

e da agroecologia. Esse sentimento pode trazer uma importante reflexão a partir da fala do gestor da ONG aqui em estudo, também de colocações de pessoas que participam ativamente do movimento de Hortas Comunitárias da cidade, bem como de pesquisadores da literatura levantada.

O fundador da ONG, após anos atuando para buscar melhorar a rentabilidade dos agricultores urbanos beneficiados e não vendo eficiência no formato, sempre dependente de novas doações para manter as mesmas hortas do projeto Hortas Comunitárias, entendeu que estava fazendo um trabalho assistencialista que seria função do poder público. Essa situação se repetiu com o projeto Hortas Escolares da Cidades Sem Fome, este se mostrando ainda menos autossustentável e mais dependente de patrocínios, que não tinham continuidade. Nesse momento, Hans relatou que começou a “perder o romantismo” e a “desvincular a utopia da realidade”. O incentivo à agricultura urbana deve acontecer a partir de uma abordagem ampla com estratégias de transformação da realidade, e não com apoios voláteis em um formato de transferência de responsabilidade aos indivíduos (COUTINHO; COSTA, 2011; MCCLINTOCK, 2014).

Conforme palestras proferidas em um curso de AUP ministrado no município de São Paulo (detalhes sobre o curso no item 3.3) por horticultores responsáveis pelas principais hortas comunitárias da cidade – em geral localizadas em espaços e praças públicas –, foi unânime a colocação feita por eles sobre o grande esforço e dedicação pessoal de cada um para o desenvolvimento e manutenção das hortas das quais são idealizadores, tanto por haver poucos voluntários para cuidar coletivamente das hortas quanto pela ausência de apoio público – ou até mesmo barreiras colocadas pela não permissão de uso do terrenos, ou liberação informal como muitas vezes ocorre –, mesmo estes estando cheios de entulho, com mato alto e não sendo cuidados pela municipalidade como deveriam.

Também foi dada uma explicação – não sendo a única – para o aumento do cultivo de plantas alimentícias não convencionais (PANCS) nas hortas comunitárias, que se deve, também, ao fato de haver muitas pessoas que não se envolvem com o plantio e cuidados diários, e vão às hortas apenas para colher os alimentos – muitas vezes quando ainda nem estão prontos para a colheita –, mas essas pessoas não sabem reconhecer as PANCS e, portanto, aqueles que realmente se dedicam aos cuidados podem, assim, usufruir da colheita. Além disso, uma das barreiras ao desenvolvimento dessas hortas, especialmente no início do movimento, pode ser a própria comunidade que reside próximo à horta.

É necessário que se reconheça e se valorize os imensos benefícios que as hortas comunitárias trazem à cidade, mas as colocações dos horticultores das hortas comunitárias da cidade, juntamente com as dificuldades apresentadas pelas hortas apoiadas pela Cidades Sem Fome no modelo de Hortas Comunitárias, sugerem que não se extrapolem os alcances reais das hortas comunitárias na redução da pobreza urbana e da insegurança alimentar, pois sua atuação nos aspectos de geração de renda e volume de produção é, em geral, bastante restrita (ZEZZA; TASCIOTTI, 2010).

A literatura alerta para que pesquisadores não idealizem os benefícios da AUP, em uma alusão ao baixo rigor e ao *advocacy*, uma vez que costumam exagerar seu potencial, o que prejudica as pesquisas, as quais não alcançam a credibilidade necessária (MOK *et al.*, 2014).

Em cidades com alta densidade populacional e espaços verdes limitados, dificilmente haverá uma produção significativa e autossuficiente na AUP se não houver cultivo de alto rendimento – entre elas, práticas de alta densidade de plantas no solo –, como está sendo realizado o cultivo nesse modelo de negócio social da Cidades Sem Fome (WEIDNER; YANG; HAMM, 2019).

Para Hans, com o crescimento da população urbana, não é e não será possível alimentar a população do mundo com produção orgânica, mais dependente de trabalho não mecanizado, a menos que se utilize uma mão de obra muito barata, pagando valores injustos “para ficarem embaixo do sol o dia todo”, o que não faz sentido com a proposta de geração de emprego decente da Cidades Sem Fome. Considerando o aumento esperado na população das cidades e na demanda de alimentos nas próximas décadas, há pouca literatura abordando a viabilidade e a necessidade da autossuficiência na produção de alimentos em áreas urbanas e periurbanas. Não existe uma única solução para a crise alimentar global, e a AUP não deve ser considerada uma salvação. Ainda assim, ela tem potencial de mitigação dos problemas decorrentes, e suas vantagens não devem ser desconsideradas, de forma que se deve buscar um equilíbrio, ideal para cada localidade, entre a produção convencional e a urbana (MOK *et al.*, 2014).

Diante dessas questões e vieses sobre as contribuições e a viabilidade da AUP, é interessante considerar a argumentação de Dimitri, Oberholtzer e Pressman (2016), que trazem uma perspectiva de viabilidade e sucesso pela ótica do agricultor urbano, entendendo que a viabilidade a longo prazo da AUP está relacionada a três fatores, sendo eles: a compatibilidade com o retorno necessário para o estilo de vida na cidade almejado pelo agricultor; a autossuficiência econômica independentemente da motivação; e o atingimento de metas sociais quando existentes.

Essa colocação pode trazer uma reflexão em relação à importância de considerar, também, a missão social dos movimentos de hortas comunitárias – em praças públicas, por exemplo – e de hortas urbanas orgânicas e/ou agroecológicas – como a de dona Sebastiana, por exemplo –, que, mesmo com limitação para questões como autossuficiência financeira e volume de produção, podem ser considerados empreendimentos bem-sucedidos.

Dessa forma, pode-se considerar a não existência de um modelo ideal de atuação em AUP, mas a existência de diversas motivações para a AUP e de várias formas de prática, ocorrendo em diferentes localidades, e cada uma com contribuições específicas. Portanto, para seu desenvolvimento, é fundamental que o poder público garanta alguns acessos e apoios que são essenciais à prática da AUP, de modo a permitir que suas potencialidades se traduzam em benefícios efetivos à cidade e a seus habitantes.

Apresentadas as dificuldades de autossuficiência no modelo do projeto Hortas Comunitárias e as vantagens no modelo de negócio social do projeto Hortas Urbanas, há que pontuar que as diversas premiações e patrocínios obtidos pela ONG e por seu gestor, desde seu início, se deram por meio dos projetos sociais Hortas Comunitárias e Hortas Escolares. Em uma atuação com lógica menos social e mais mercadológica, um fator a analisar é a possibilidade de perda de características que levaram a esse reconhecimento do trabalho social, tendo como consequência possível desvinculação da imagem da ONG a impactos sociais e perda desses reconhecimentos por parte de patrocinadores, doadores, comunidade local e sociedade como um todo. Assim, considera-se fundamental para a manutenção do caráter de empreendedorismo social da ONG manter o apoio aos demais projetos, especialmente o Hortas Comunitárias, com o desafio de levá-lo, também, a ter autonomia financeira.

Apesar das mudanças ocorridas até o momento, a manutenção da proximidade e do apoio aos agricultores independentes, seja no modelo atual em que disponibiliza suporte financeiro, seja na proposta de melhoria do processo de planejamento de produção e comercialização deles (via hortifruti ou atacado), garante esse viés social, que está demonstrado no modelo de Comini (2016), principalmente nos quesitos “finalidade” (sendo o *core business* a criação de valor social através da geração de emprego e renda) e “sustentabilidade financeira”.

O hortifruti também tem outro apelo social bastante forte, que é oferecer acesso a produtos frescos, a preços justos a uma população carente e que, em geral, tem uma dieta não saudável.

Uma demonstração de que, até o momento, a mudança não gerou perda de credibilidade para o gestor como empreendedor social é o recente reconhecimento que ele teve através do

projeto Hortas Urbanas, em que Hans ficou entre os quatro finalistas¹⁰ do Visionaris – Prêmio UBS ao Empreendedor Social Visionaris 2019, uma parceria do Banco UBS com a Ashoka. De acordo com a descrição sobre o prêmio,

o tema do Visionaris 2019 é “Mudança Sistêmica”. Embora seja verdade que nos últimos anos os empreendedores sociais, por meio de suas iniciativas inovadoras, conseguiram mudanças positivas em diversas áreas sociais, como educação, saúde e inclusão econômica, muitas vezes suas ideias não conseguem se consolidar, ser dimensionadas ou perdurar no tempo. Por isso, é necessário identificar e promover iniciativas que busquem uma mudança sistêmica.

Através do Visionaris 2019, identificaremos os empreendedores que procuram realinhar relações, funções, incentivos e motivações que giram em torno de um problema social, para que toda uma comunidade possa experimentar melhorias substanciais e sustentadas em suas vidas. Para isso, eles buscam envolver comunidades locais, organizações sociais, governo e setor privado, entre outros, para trabalhar juntos, atingindo um impacto coletivo de escala que vai além do que cada ator poderia ter alcançado individualmente (UBS, 2019, n.d.).

4.2.4 Análise das contribuições da Cidades Sem Fome para os desafios do município de São Paulo

O olhar para as contribuições da Cidades Sem Fome se dá sob a perspectiva da sinergia da AUP com os desafios da cidade, em uma matriz que os relaciona às dimensões social (segurança alimentar e cidades inclusivas), econômica (cidades produtivas) e ecológica (cidades ambientalmente saudáveis), na abordagem de De Zeeuw, Van Veenhuizen e Dubbeling (2011). Ou seja, essa matriz auxilia na identificação das sinergias da atuação em AUP da Cidades Sem Fome com os problemas da cidade.

Com base nos potenciais benefícios da AUP apontados pela literatura, foi lançado um olhar sobre as contribuições geradas pela ação em agricultura urbana da Cidades Sem Fome, diante dos desafios dessa região do município de São Paulo, em uma matriz que os relaciona às dimensões social (segurança alimentar e cidades inclusivas), econômica (cidades produtivas) e ecológica (cidades ambientalmente saudáveis), conforme demonstrado no Quadro 11 (social), no Quadro 12 (econômico) e no Quadro 13 (ecológico).

A matriz é elaborada com as seguintes variáveis, na vertical:

- A coluna 1 mostra uma relação de contribuições potenciais da AUP identificados na literatura através de um amplo levantamento bibliográfico.
- A coluna 2 faz referência aos autores que abordaram os estudos mencionados na coluna 1.

¹⁰ Informação consta na página do Facebook da ONG Cidades Sem Fome, postada no dia 29 de julho de 2019.

- A coluna 3 traz uma relação de problemas identificados na zona Leste 2 do município de São Paulo, sendo parte deles identificados em toda a capital e, segundo a literatura, percebidos em diversos aglomerados urbanos pelo mundo, em países em desenvolvimento e, também, desenvolvidos.
- A coluna 4 mostra o que se pode concluir, a partir das investigações deste estudo de caso, em relação às potencialidades de contribuição da Cidades Sem Fome no tema em questão.

Quadro 11 – Matriz de sinergia entre as contribuições do modelo de negócio social da Cidades Sem Fome com os desafios da cidade, sob a perspectiva da dimensão social

CONTRIBUIÇÃO SOCIAL: CIDADE COM SEGURANÇA ALIMENTAR E INCLUSIVA (ODS 1, 2, 3 e 5)			
Benefícios potenciais da AUP	Benefícios potenciais segundo o(s) autor(es)	Desafios do município de São Paulo / zona Leste 2	Contribuições da ONG Cidades Sem Fome
Economia com despesas em alimentos	FAO; OPS; WFP; UNICEF (2018); ORSINI <i>et al.</i> (2013)	Vulnerabilidade dos pobres urbanos ao aumento de preços dos alimentos, uma vez que mais da metade de suas despesas são gastas com alimentos	Todos os funcionários e beneficiários da ONG têm acesso ilimitado aos produtos hortícolas. Dessa forma, não estão expostos a variações de preços e também economizam suas rendas em despesas com alimentos
Acesso (preço), disponibilidade (desertos alimentares) e variedade de alimentos frescos e saudáveis	ALVIOLA <i>et al.</i> (2013); DE ZEEUW ; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING (2011, 2016); ORSINI <i>et al.</i> (2013); POULSEN <i>et al.</i> (2015); SEGAL (2010); ZEZZA; TASCIOTTI (2010)	Insegurança alimentar, subnutrição, obesidade	A venda local dos produtos a preços justos permite um maior acesso da população mais pobre a alimentos frescos. Um hortifruti deverá ser aberto em outubro – no momento, a comunidade local compra alimentos da Área 3. E todos os funcionários e beneficiários da ONG têm acesso livre aos produtos da horta para a alimentação de suas famílias
Limpeza de áreas nas periferias mais pobres com diminuição da exposição das pessoas a vetores de doenças	MACHADO; MACHADO (2002)	Áreas onde há descarte e acúmulo de lixo e entulho, com proliferação de vetores das principais	A ONG promove a limpeza das áreas e garante sua manutenção

		doenças, como roedores e insetos	
Cultivo de ervas medicinais	COUTINHO; COSTA (2011); SANTANDREU; LOVO (2007); SMIT; NASR; RATTI (2001); DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING (2011)	Saúde da população e perda de culturas e conhecimentos tradicionais	Há cultivo no modelo de Hortas Comunitárias – dona Sebastiana cultiva e tem muitos conhecimentos a respeito dos benefícios das ervas
Educação alimentar e mudança de hábitos, facilitada pelo contato com a produção do alimento	DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING (2011, 2016); ORSINI <i>et al.</i> (2013); POULSEN <i>et al.</i> (2015); ZEZZA; TASCIOTTI (2010)	Insegurança alimentar, subnutrição, obesidade	O contato da população local com as hortas e a possibilidade de compra de alimentos bastante frescos têm influência na mudança para hábitos mais saudáveis, sendo que o projeto Hortas Escolares é o que tem maior apelo nesse sentido

Fonte: Elaboração própria a partir das dimensões de políticas públicas orientada pelas contribuições esperadas da AUP, de DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING, 2011, p. 6

Nota 1: ODS se refere aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ver item 2.1.1)

Quadro 12 – Matriz de sinergia entre as contribuições do modelo de negócio social da Cidades Sem Fome com os desafios da cidade, sob a perspectiva da dimensão econômica

CONTRIBUIÇÃO ECONÔMICA: CIDADE PRODUTIVA (ODS 8, 10 e 11)			
Benefícios potenciais da AUP (de acordo com a literatura)	Benefícios potenciais segundo o(s) autor(es)	Desafios do município de São Paulo / zona Leste 2	Contribuições da ONG Cidades Sem Fome
Criação de emprego e geração de renda	DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING (2011); FAO; OPS; WFP; UNICEF (2018); OPITZ <i>et al.</i> (2015); PROKSCH (2017); VAN DER SCHANS; LORLEBERG; PÖLLING (2015); WEIDNER; YANG; HAMM (2019)	Altos níveis de desemprego e aumento da exclusão social dos pobres urbanos	O modelo Hortas Comunitárias promove uma ocupação com geração de renda. O modelo Hortas Urbanas promove a geração de emprego com salário decente (indo além de alguma renda) em uma região com altos índices de desemprego e baixa oferta de emprego, além de ser uma região de alta vulnerabilidade social
Desenvolvimento do empreendedorismo e comércio.	FAO (2019a); JENNINGS <i>et al.</i> (2015); MOK <i>et al.</i> (2014); OPITZ <i>et al.</i> (2015); PÖLLING <i>et</i>	Informalidade no trabalho e dificuldade em inserir pequenos	O modelo Hortas Urbanas promove a inclusão do pequeno produtor – no caso a ONG – na cadeia de valor de grandes empresas

Inclusão na cadeia de valor agrícola	<i>al.</i> (2017); POTHUKUCHI; KAUFMAN (2000)	produtores na cadeia	
Melhor aproveitamento do espaço urbano	FAO (2007); PROKSCH (2017); SPECHT <i>et al.</i> (2016); VEJRE (2012)	Perda de terras agriculturáveis e aumento do custo da terra	Os modelos promovem a revitalização e o aproveitamento, para agricultura, de grandes espaços ociosos. Esse modelo de uso da terra em regime de comodato não é afetado pelo custo da terra

Fonte: Elaboração própria a partir das dimensões de políticas públicas orientada pelas contribuições esperadas da AUP, de DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING, 2011, p. 6

Nota 1: ODS se refere aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ver item 2.1.1)

Quadro 13 – Matriz de sinergia entre as contribuições do modelo de negócio social da Cidades Sem Fome com os desafios da cidade, sob a perspectiva da dimensão ecológica

CONTRIBUIÇÃO ECOLÓGICA: CIDADE AMBIENTALMENTE SAUDÁVEL (ODS 11, 12, 13, 14 e 15)			
Benefícios potenciais da AUP (de acordo com a literatura)	Benefícios potenciais segundo o(s) autor(es)	Desafios do município de São Paulo / zona Leste 2	Contribuições da ONG Cidades Sem Fome
Aumento de áreas com permeabilidade do solo. Coleta de água nos telhados para irrigação	PROKSCH (2017)	Escassez de água ou excesso de carga de águas pluviais	A utilidade dada aos terrenos, com a agricultura, ajuda a evitar invasões de moradias que bloqueariam a permeabilidade do solo. No modelo Hortas Urbanas, a coleta de água de chuva é realizada nos telhados das casas vizinhas do terreno, e a irrigação é feita por gotejamento e transpiração com a água de reúso
Pegada ecológica reduzida (redução de gastos de energia, de emissões de gases de efeito estufa e de perdas de alimentos)	BENIS; FERRÃO (2017); RECASENS; ALFRANCA; MALDONADO (2016)	Transporte para longas distâncias, embalagem, perdas, emissões de CO ₂ (aumentadas pela refrigeração)	A produção e a venda local reduzem as emissões de gases de efeito estufa pela grande diminuição da distância do transporte e, também, pela diminuição da perda de alimentos como consequência
Esverdeamento urbano (criação e manutenção de paisagens verdes e aumento da biodiversidade)	PROKSCH (2017); RECASENS; ALFRANCA; MALDONADO (2016)	Perda de biodiversidade pelo excesso de espaços construídos	Os cultivos da ONG promovem o aumento da biodiversidade, na medida que transformam terrenos com muito mato e algum lixo em paisagens verdes compostas por variedades comestíveis, onde pode-se notar

			a presença de flores, insetos e abelhas
Ambiente urbano mais resiliente: diversificação das fontes, inovação e aprendizado sobre novas estratégias e tecnologias em produção de alimentos, redução da dependência de produtos de commodities	BARTHEL; ISENDAHL (2013); COHEN; GARRETT (2010); DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING (2011); SPECHT <i>et al.</i> (2016)	Mudanças climáticas e dependência da aquisição de alimentos de outras localidades; vulnerabilidade de alguns grupos urbanos	Resiliência da cidade pela produção de alimentos em área periférica com pouco acesso e pela alternativa de provisão de alimentos em escala – através de um novo modelo de negócio – para uma população urbana cada vez maior
Melhora do microclima (evapotranspiração e resfriamento prolongados para reduzir o calor urbano)	PROKSCH (2017)	Efeito “ilha de calor”	A utilidade dada aos terrenos, com a agricultura, ajuda a evitar invasões de moradias que poderiam eliminar esse espaço de área verde
Reciclar e compostar resíduos e utilizá-los para o cultivo de plantas e geração de gás (energia)	PROKSCH (2017); WEIDNER; YANG; HAMM (2019)	Excesso de resíduos orgânicos que geram problemas de aterro e emissão de gás metano	O modelo Hortas Comunitárias faz compostagem utilizando resíduos da própria horta e, também, da prefeitura da cidade. O modelo Hortas Urbanas não implementa essas ações pela necessidade de dar foco ao negócio principal, que é o plantio, conforme esclarecido texto. Mas uma sinergia que traria bastante benefício à ONG seria o recebimento de composto gerado nas centrais de compostagem da prefeitura da cidade. Outras formas de atuação conjunta poderiam ser estudadas pelos atores
Produção ecologicamente mais correta	FAO (2019a)	Poluição de solo, água e ar, pelo uso de agrotóxicos na agricultura convencional	O modelo Hortas Comunitárias é de produção orgânica. O modelo Hortas Urbanas faz uso restrito de agrotóxicos (seguindo padrão internacional para toxicidade) e apresenta seus produtos como sendo mais saudáveis do que aqueles proveniente da agricultura convencional. Ainda assim, é um modelo que não traz contribuições aos problemas mencionados

Fonte de nutrientes e gás (energia)	PROKSCH (2017)	Águas residuais	A ONG não implementa essas ações
Combinação com outras funções (recreação, educação, cultura)	GABANYI (2015); MOK <i>et al.</i> (2014); ORSINI <i>et al.</i> (2013); SPECHT <i>et al.</i> (2016); TRAVASSOS; PORTES (2018)	Região com carência de áreas verdes e parques para a população	A ONG não implementa essas ações

Fonte: Elaboração própria a partir das dimensões de políticas públicas orientada pelas contribuições esperadas da AUP, de DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING, 2011, p. 6

Nota 1: ODS se refere aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ver item 2.1.1)

Nota 2: Legenda: ☐ Contribuição inexistente ou não é significativa ☒ Há contribuição

A análise das contribuições obtidas neste estudo de caso demonstra que a atuação da ONG oferece contribuições aos desafios da cidade nas três dimensões, variando o tipo de contribuição entre o projeto Hortas Comunitárias e o Hortas Urbanas. Dessa forma, políticas e projetos que tenham interesse em se valer dos benefícios da agricultura urbana podem optar por promover modelos de negócio como esses analisados.

Não apenas considerando as contribuições, mas também os impactos negativos evitados ao não se promover outras formas de produção (e toda a sua cadeia produtiva), e tendo ciência de que os ODS chamam todas as esferas e escalas à participação, pode-se apontar, então, que essa forma de agricultura urbana tem potencial de oferecer uma contribuição para diversos ODS (FAO, 2019a; UN-SDG, 2015), em especial os ODS 1, 2, 3, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 14 e 15, conforme apontados no modelo de De Zeeuw, Van Veenhuizen e Dubbeling, (2011) (item 2.2.5) e nos Quadros 11, 12 e 13.

4.2.5 Análise das contribuições da Cidades Sem Fome com o modelo Hortas Urbanas diante dos desafios para o desenvolvimento da AUP no município de São Paulo

Nota-se na literatura que retrata a realidade de municípios em diversos países, bem como a do município de São Paulo, que a AUP tem bastante dependência da ação pública. Apesar disso, Branco e Alcântara (2011, p. 424) apontaram para o problema da AUP, no Brasil, ser dependente da “vontade política momentânea dos governantes nos casos onde há subsídios envolvidos”. Assim como em muitos outros municípios, os instrumentos legais e serviços públicos de apoio à AUP no município de São Paulo são bastante limitados (OLIVEIRA, 2017). As colocações de Hans a respeito da falta de apoio municipal para a agricultura urbana atestam os estudos de Oliveira (2017) no município de São Paulo, que faz um aprofundamento nas

políticas públicas voltadas para a AUP e mostra falhas na estrutura de serviços pela descontinuidade de financiamento para a AUP, carência de técnicos, ausência de orçamento específico, existência de muitas regiões na cidade em que a AUP é invisível para os gestores públicos, e aponta também ausência completa no município de programas de acesso à terra, integração entre compostagem e agricultura, e gestão de riscos (ver detalhamento no item 2.2.9.3 – Quadro 2). Valdiones (2013) também já havia apontado para as limitações da AUP no município de São Paulo, invisível ao poder público e, com isso, mantendo suas atividades na informalidade.

Oliveira (2017) mostra que os apoios que foram realizados se deram no âmbito do PROAURP e foram, principalmente, em programas para a zona Sul (por exemplo, o Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável/Agricultura Limpa e o Projeto Ligue os Pontos – que ainda está em andamento). Diz que também houve apoio para a zona Leste – verificado na fala de dona Sebastiana –, mas que a Cidades Sem Fome recebeu apenas algumas bolsas de trabalho da prefeitura.

Não podendo contar com esse apoio e facilitação, as barreiras existentes à AUP permanecem, dificultando o desenvolvimento dessa atividade nesse contexto. Esses desafios estão descritos na coluna 1 do Quadro 14, em que se apresenta a análise de identificação das oportunidades que o modelo de negócio – desenvolvido no projeto Hortas Urbanas, na Área 2 – oferece para contornar ou superar esses desafios, de forma a contribuir com o desenvolvimento da AUP na cidade.

Quadro 14 – Análise de oportunidades no modelo de negócio social da Cidades Sem Fome para contribuir com o desenvolvimento da AUP no município de São Paulo

Desafios para a AUP	Desafios segundo os autores	Contribuições no modelo de atuação da Cidades Sem Fome no município de São Paulo
Acesso à terra (fator limitante, também, para o acesso a financiamentos). Insegurança na posse de terra. Pressão da expansão urbana continuada e perda de terras agrícolas. Alto valor da terra e concorrência com outros usos da terra	BARBIZAN (2011); DIMITRI; OBERHOLTZER; PRESSMAN (2016); MOK <i>et al.</i> (2014); PINHEIRO; FERRARETO (2010); POULSEN <i>et al.</i> (2015)	O cultivo em áreas de linhões acessadas por comodato, a partir de parcerias bem estruturadas e regulamentadas, neutralizou esse desafio, tornando essa questão uma oportunidade pelo aproveitamento produtivo de grades espaços ociosos de solo urbano, com recebimento de patrocínio pela garantia de manutenção da limpeza dos terrenos. A ONG conseguiu articular a revisão do contrato, que passou a permitir o uso de trator e a construção de banheiro nas áreas, essenciais para a produção em maior escala
Criação de emprego e geração de renda justa, indo além da	DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING	O modelo Hortas Urbanas promove a geração de emprego e renda, sendo esta sua finalidade

possibilidade de oferecer segurança alimentar e possibilitando acesso a outros bens e serviços essenciais	(2011); FAO; OPS; WFP; UNICEF (2018); OPITZ <i>et al.</i> (2015); PINHEIRO; FERRARETO (2010); PROKSCH (2017); VAN DER SCHANS; LORLEBERG; PÖLLING (2015); WEIDNER; YANG; HAMM (2019)	principal, além da busca da autossuficiência financeira. Dessa forma, os agricultores podem se dedicar a esse trabalho, não dependendo de outro para garantir a renda necessária. É um benefício ao funcionário, que tem uma renda garantida e justa no fim de cada mês e a garantia de cuidados permanentes com o cultivo
Baixo nível de instrução dos participantes, demandando oficinas de capacitação e treinamentos práticos e constantes, encarecendo os projetos	BARBIZAN (2011)	No modelo Hortas Urbanas, essa questão deixa de ser relevante, pois há um profissional dedicado, contratado para cuidar das técnicas agrícolas
Falta de incentivos para doadores e patrocinadores. Por não haver lei de incentivo governamental, há falta de interesse do setor privado em se envolver por não ver benefício direto no investimento	BARBIZAN (2011)	Há uma dificuldade para a ONG em conseguir patrocínio para os projetos, sendo essa uma das razões para a mudança do modelo de atuação em direção a um mecanismo de mercado na busca de alguma autonomia e, possivelmente no futuro, de autossuficiência financeira. O novo modelo de negócio social, com produção e venda em escala, é uma oportunidade criada para mitigar esse desafio. O contrato de comodato com patrocínio também reduz essa dependência
Alto custo de insumos	POULSEN <i>et al.</i> (2015)	Essa é uma dificuldade para a ONG e para os agricultores beneficiários, pela dependência de patrocínios e doações. A ONG busca reduzir a dependência com o modelo de negócio social
Dificuldade de acesso a mercados e comercialização a preços justos	BRANCO; ALCÂNTARA (2011); OLIVEIRA (2017)	O modelo Hortas Urbanas, trabalhando em uma lógica de mercado, com escala maior e comercializando para grandes empresas, reduz esse desafio e acessa um mercado com alta demanda, com a vantagem da proximidade e venda direta ao cliente. O modelo Hortas Comunitárias atua na venda direta nas hortas, mas a previsão de abertura do hortifruti para venda conjunta se mostra como uma oportunidade
Plantio em terras contaminadas como consequência do processo de desindustrialização da cidade e de abandono das	AUDATE <i>et al.</i> (2019); AQUINO; ASSIS (2007); BARBIZAN (2011); MOK <i>et al.</i>	Análises de solo são realizadas como medida de prevenção, mas o cultivo em áreas de linhões é vantajoso pelo fato de as linhas terem chegado antes da urbanização

áreas onde resíduos poluentes foram descartados ou enterrados, infiltrando-se no solo	(2014); POULSEN <i>et al.</i> (2015)	
Ausência de coordenação entre as instituições governamentais e as partes interessadas. Ausência de reconhecimento da identidade do agricultor urbano não configurado como familiar, carente de suporte estrutural de políticas e legislações adequadas que ofereçam regulamentação, recursos e serviços de apoio. PROAURP inativo e com baixo poder de decisão	BARBIZAN (2011); COUTINHO; COSTA (2011); DE ZEEUW; VAN VEENHUIZEN; DUBBELING (2011); FAO (2007); MOK <i>et al.</i> (2014); OLIVEIRA (2017); ORSINI <i>et al.</i> (2013); PINHEIRO; FERRARETO (2010); PÖLLING; MERGENTHALE R; LORLEBERG (2016); POULSEN <i>et al.</i> (2015)	Essa é uma dificuldade para os agricultores do município de São Paulo e também para a Cidades Sem Fome. Apesar de aliviar as barreiras agindo em um lógica de mercado, enfrenta muitos desafios e riscos (como a continuidade do negócio) pela falta de regulamentação
Investimento em pesquisas para a AUP, buscando o desenvolvimento de tecnologias apropriadas a cada uma das realidades nacionais, que devem envolver, entre outros processos, o tratamento e o uso eficiente da água, o aproveitamento de resíduos orgânicos, a utilização de defensivos naturais	DIMITRI; OBERHOLTZER; PRESSMAN (2016); PINHEIRO; FERRARETO (2010)	Esse é um grande desafio enfrentado pela ONG, principalmente com o novo modelo de produção em escala, que poderia se beneficiar de tecnologias que trariam ganhos ambientais e econômicos ao projeto

Fonte: Elaboração própria

Nota 1: Legenda: Desafio para a AUP para o qual esse modelo de negócio não apresenta uma oportunidade de mitigação Desafio para a AUP para o qual há oportunidade de mitigação com esse modelo de negócio

O modelo de negócio social proposto pela Cidades Sem Fome alivia muitas dessas amarras ao agir em uma lógica de mercado, reduzindo a dependência dessas variáveis. Isso se dá nos aspectos de acesso à terra, criação de emprego e geração de renda, além da segurança alimentar, baixo nível de instrução dos participantes, falta de incentivos para doadores e patrocinadores, alto custo de insumos, dificuldade de acesso a mercados e comercialização a preços justos e plantio em terras contaminadas, conforme demonstrado no Quadro 14.

Ainda que a análise tenha mostrado que esse modelo de negócio da Cidade Sem Fome oferece oportunidades de redução dos desafios que limitam o desenvolvimento da AUP no município de São Paulo, o estudo também deixa claro que muitos dos desafios não podem ou apresentam limitação de ser contornados senão por ação pública, como por exemplo aqueles relacionados à articulação e à regulamentação: ausência de coordenação entre as instituições governamentais e as partes interessadas; ausência de reconhecimento da identidade do agricultor urbano não configurado como familiar; ausência de regulamentação; e inatividade do PROAURP. Além desses, outro desafio em que há dificuldade de superação sem ação pública é o investimento em pesquisas para a AUP que ofereçam melhores soluções para o tratamento e uso eficiente da água, o aproveitamento de resíduos orgânicos e a utilização de defensivos naturais.

Esses desafios que permanecem, mesmo nesse modelo de negócio social no projeto Hortas Urbanas, se resumem, então, em 3 pontos principais em que o poder público se mostra ausente: (i) regulamentação, (ii) articulação e (iii) pesquisa. Já o modelo de Hortas Comunitárias (considerando, de forma ampla, não apenas os apoiados pela ONG, mas o grupo que é considerado na classificação de Oliveira [2017], de *hortas de geração de renda em terrenos públicos e privados estabelecidos por meio de comodatos*) aponta outras necessidades principais pelas quais os agricultores independentes, quando não recebem outros suportes, precisam de apoio público: (i) assistência técnica, (ii) compra de insumos e (iii) comercialização.

Este estudo, ao fazer um apontamento das contribuições desse modelo de atuação para a cidade e para o desenvolvimento da AUP, pode ser parte de uma somatória de informações que podem auxiliar no preenchimento de lacunas em políticas públicas, mas que, como premissa, precisam de entendimento das restrições que as leis colocam à AUP (geralmente não por sua existência, mas mais por sua ausência), bem como de evidências dos impactos sociais, econômicos e ecológicos dessa prática (MEENAR; MORALES; BONAREK, 2017).

O status ilegal deixa um vácuo de governança, que deve ser preenchido através da formulação de políticas para aumentar o potencial da AUP e mitigar seus riscos potenciais (BRYLD, 2003; FAO, 2007), sendo que os governos podem desempenhar um papel fundamental na integração bem-sucedida da AUP ao dar apoio político de alto nível, oferecendo o suporte e a legitimidade necessários para a infraestrutura alimentar (MOK *et al.*, 2014). Portanto, pode-se concluir que, enquanto a regulamentação para a AUP como um setor de

negócios não acontecer, dificilmente ela será alavancada conforme o potencial apontado pela literatura e por este estudo.

A parceria da Cidades Sem Fome diretamente com as empresas distribuidoras de energia é bem estruturada, mas poderia se fortalecer mediante articulação e regulamentação do poder público. Essa atuação também poderia aumentar rapidamente a disponibilidade de novas terras e promover um maior avanço da AUP para a AUP. Nesse sentido, Hans ressalta que essa articulação para o comodato, que a Cidades Sem Fome fez com aqueles que detêm o controle sobre a terra, e que demorou muitos anos para acontecer, em um processo difícil e trabalhoso, poderia ser realizado por agentes públicos com maior agilidade e fluidez. Dubbeling (2013) afirma que é necessário colocar os alimentos em posição mais alta na agenda urbana, o que requer novos níveis de atenção de atores que tradicionalmente são menos engajados em decisões sobre alimentos e agricultura, incluindo planejadores profissionais e autoridades locais e regionais.

Corroborando a fala de Hans sobre a necessidade de um trabalho conjunto entre diversos atores, para Olsson *et al.* (2016), o caminho para fortalecer a conexão da produção local de alimentos para consumo urbano passa por garantir: incentivos e regulamentação para o acesso a terras agrícolas dissociado dos altos preços da terra; incentivo a Food Charters (Cartas de Alimentação) que vinculem atores; criação de redes e parcerias entre agricultores e empresários interessados na produção local de alimentos, assim como apresentado por Calton *et al.* (2013).

Mok *et al.* (2014) argumentam que, se defensores da AUP afirmam que ela tem uma posição importante na solução da crise alimentar global, é necessário que se leve o tema a sério. Reforçam a necessidade de aprofundamento no entendimento sobre a contribuição da AUP, que se pesquise com rigor seus impactos positivos e negativos; que se legitime o espaço da AUP através de mecanismos apropriados de governança, pois, sem eles, as atividades agrícolas urbanas podem desenvolver formas ineficientes e descoordenadas, assim como foi exposto por Hans.

Ainda que a literatura nacional e internacional também aponte todas essas limitações para a AUP na maioria dos países, tanto do Norte quanto do Sul Global, conforme descrito neste trabalho, são também citados, e aqui descritos, muitos casos de municípios que se destacam por ações locais de sucesso no fortalecimento da AUP integrada a seus sistemas alimentares. Dessa forma, mostra-se que caminhos viáveis já foram traçados por essas políticas locais, que podem servir de inspiração e motivação para que a cidade de São Paulo desenvolva, em conjunto com

os diversos agentes da sociedade civil, uma política adequada à sua realidade e que a coloque em uma posição mais ativa, principalmente para reforçar seu papel de signatária do *C40 Cities*.

De Zeeuw, Van Veenhuizen e Dubbeling (2011) afirmam que as cidades e países que têm como objetivo principal para a AUP fomentar o desenvolvimento das empresas locais para gerar emprego e renda promovem programas que visam aumentar a capacidade produtiva dos produtores urbanos, bem como estimular o processamento relacionado e a comercialização de produtos primários ou processados.

Mas, seguindo uma tendência de reatividade do setor público às demandas da sociedade, o avanço dessas iniciativas pela cidade deve promover uma pressão para que, futuramente, os olhares do poder público se voltem para a AUP. A Cidades Sem Fome não está esperando a regulamentação acontecer, mas criando caminhos para que ela aconteça a partir da ação e visibilidade para a AUP.

Vale ressaltar que o modelo de negócio social em desenvolvimento, ao não propor apenas um meio de subsistência que preencha uma lacuna da rede de segurança social, mas ofereça empregabilidade e salário digno aos funcionários – com um formato que aparenta ser de menor assistencialismo e maior transformação social – está menos vulnerável aos vieses de uma transferência de responsabilidades para o agricultor (COUTINHO; COSTA, 2011; MCCLINTOCK, 2014).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo são apresentadas as descobertas do trabalho em relação a cada objetivo específico e ao objetivo geral de pesquisa, bem como identificadas as contribuições do trabalho, as recomendações para o caso estudado, as limitações do estudo e algumas recomendações para pesquisas futuras.

5.1 Resposta ao problema de pesquisa

O objetivo geral deste trabalho de pesquisa foi investigar a agricultura urbana e periurbana (AUP) como objeto do empreendedorismo social à luz da experiência da organização Cidades Sem Fome.

Suportando esse objetivo geral, cinco objetivos específicos foram propostos no início do trabalho, sendo agora resgatados para discussão.

O primeiro objetivo específico, de compreender como o modelo de atuação da Cidades Sem Fome se relaciona com as características e formas de agricultura urbana e periurbana praticadas globalmente, no Brasil e no município de São Paulo, explorado no item 4.2.1, mostrou que os modelos de atuação da ONG são adaptados à cidade, ou seja, atuam em sinergia com os fluxos e recursos da cidade, apresentados pela literatura como caminho para construção de sistemas alimentares urbanos mais sustentáveis e resilientes.

Entre as características sinérgicas que fazem parte da atuação da ONG, estão a geração de emprego e renda local, em uma região com alta vulnerabilidade social e baixa oferta de empregos; acesso a produtos saudáveis com preços justos a uma população carente; venda no atacado para clientes localizados nas proximidades com redução de emissões de gases de efeito estufa e redução das perdas; melhor aproveitamento dos espaços urbanos; reciclagem e compostagem de resíduos para uso na plantação; aproveitamento de água de chuva dos telhados. Diferentemente de muitos negócios em AUP de cultivo de alta intensidade que estão emergindo, com produção em ambiente controlado e possibilidade de aumento de injustiça social e gentrificação, esses modelos atuam positivamente, promovendo empregabilidade e geração de renda para a população local excluída e valorizando a região sem comprometer terrenos e preços.

O modelo inicial de atuação da Cidades Sem Fome, o projeto Hortas Comunitárias, de prática de horticultura com alguma geração de renda, é bastante típico de cidades emergentes do Sul Global, estando associado à segurança alimentar e nutricional dos grupos mais pobres, sendo o cultivo em linhas de energia uma característica dessas hortas no país. Apesar de muitos

benefícios atribuídos a esse modelo de hortas, ele não é financeiramente autossuficiente, dependendo de apoios como, por exemplo, técnico, financeiro e comercial, e enfrenta barreiras para acessar benefícios federais oferecidos a agricultores. O apoio público à AUP depende de iniciativas municipais que, quando existem, são limitadas e não são continuadas, com algumas exceções – não sendo a cidade de São Paulo uma delas.

A ONG que é objeto deste estudo de caso atuou por anos apoiando esse tipo de horta através do recebimento de patrocínios não continuados, até que ela se percebeu atuando em um modelo assistencialista, sem apoio do poder público, que não se mostrou capaz de garantir autossuficiência financeira dos projetos e, portanto, de garantir a perenidade do modelo. Ao promover um processo de mudança em sua forma de atuação, desenvolvendo um projeto-piloto, que sai dessa lógica social em direção a uma lógica mais de mercado, com alterações nos fatores gestão e governança, escala e comercialização (clientes), a Cidades Sem Fome caminha rumo à superação de diversos desafios que se colocam à AUP no município de São Paulo e, como metas, busca autossuficiência financeira para o projeto e desenvolve uma metodologia que possa ser amplamente replicada na cidade e em outros locais onde houver terrenos para uso em comodato.

O vínculo da ONG com seu apoio ao projeto Hortas Comunitárias se mostra essencial para a permanência do perfil de empreendimento social da ONG e de empreendedor social, uma vez que patrocínios e premiações que eles vêm recebendo desde seu início estão associados aos impactos sociais gerados, principalmente através do projeto Hortas Comunitárias, pela geração de renda e venda de produtos frescos e saudáveis, a preços bastante acessíveis, em regiões carentes e com pouco acesso a eles. Desse modo, uma desvinculação de sua imagem desse projeto pode acarretar perda da percepção positiva que os apoiadores, a sociedade e a comunidade local nutrem por ela. A ONG tem, então, o desafio de levar essa lógica de mercado ao modelo de Hortas Comunitárias, para que esse modelo também fique menos dependente de doações, o que implica não apenas a abertura do hortifruti para venda local dos produtos provenientes dos dois modelos de atuação – o que deverá ser um ganho para todos –, mas, também, uma reestruturação dessas hortas, capacitação e suporte para o planejamento e gestão dos cultivos, e promoção da conexão dessas hortas com canais de venda mais amplos. Somente por meio de um modelo mais autossuficiente financeiramente será possível haver perenidade e, portanto, impactos duradouros.

O segundo objetivo específico, *classificar e comparar os projetos Hortas Urbanas e Hortas Comunitárias em relação à lógica social e lógica de mercado*, abordado no item 4.2.2,

indicou que a forma de atuação inicial, o Hortas Comunitárias, é feita quase integralmente na lógica de atuação social – um modelo que, segundo Comini, Barki e Aguiar (2012), não deve ser replicado. Já o novo modelo, o Hortas Urbanas, atua com mais aspectos sociais do que mercadológicos, mas já há um equilíbrio maior entre as lógicas, sendo que a aproximação da lógica de mercado se deu nos quesitos Cadeia de Valor e Governança.

O terceiro objetivo específico, *analisar o processo de mudança para o desenvolvimento do projeto Hortas Urbanas*, elaborado a partir da Figura 20 e desenvolvido ao longo do item 4.2.3, mostra uma transição que se deu a partir de mudanças na gestão e governança, passando pela escala de produção e chegando na mudança na forma de comercialização (clientes), fatores que, ao final do processo, culminaram na formação do novo modelo de negócios. A mudança não se dá apenas no âmbito do negócio, mas também no âmbito conceitual da ONG como empreendimento social, e precisa ser considerada e refletida, conforme realizado no item mencionado.

A partir das análises realizadas nos itens 4.2.4 e 4.2.5, o quarto objetivo específico, *identificar as contribuições do modelo de atuação da Cidades Sem Fome para os desafios do município de São Paulo*, no contexto das potenciais contribuições da AUP em suas variadas formas de prática, mostrou que o modelo de atuação da Cidades Sem Fome contribui para os desafios do município de São Paulo nas seguintes dimensões e aspectos:

- *Social*: economia com despesas em alimentos; acesso (preço), disponibilidade (desertos alimentares) e variedade de alimentos frescos e saudáveis; cultivo de ervas medicinais; educação alimentar e mudança de hábitos, facilitada pelo contato com a produção do alimento; e limpeza de áreas nas periferias mais pobres, com diminuição da exposição das pessoas a vetores de doenças.
- *Econômica*: criação de emprego e geração de renda; desenvolvimento do empreendedorismo e comércio; inclusão na cadeia de valor agrícola; melhor aproveitamento do espaço urbano.
- *Ecológica*: aumento de áreas com permeabilidade do solo; economia de água (coleta de água nos telhados e irrigação por gotejamento e transpiração; reciclagem e compostagem de resíduos e sua utilização para o cultivo de plantas; pegada ecológica reduzida (redução de gastos de energia e de emissões de gases de efeito estufa, e redução de perdas de alimentos); esverdeamento urbano (criação e manutenção de paisagens verdes e aumento da biodiversidade); ambiente urbano mais resiliente

(diversificação das fontes, inovação e aprendizado sobre novas estratégias e tecnologias em produção de alimentos, redução da dependência de produtos de commodities); e melhora do microclima (evapotranspiração e resfriamento prolongados para reduzir o calor urbano).

O quinto objetivo específico, *analisar as contribuições da Cidades Sem Fome com o modelo Hortas Urbanas diante dos desafios para o desenvolvimento da AUP na cidade de SP*, foi realizado no item 4.2.5 e se compõe das contribuições que ocorrem no modelo Hortas Comunitárias, para responder à questão de pesquisa.

Em resposta à questão de pesquisa: “*Como se dá a contribuição do empreendedorismo social, à luz da experiência da Cidades Sem Fome, para o desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana no município de São Paulo?*”, a forma de atuação da ONG, estrategicamente, contorna ou supera barreiras ao desenvolvimento da AUP no município de São Paulo, pelo seu caráter de empreendedorismo social.

No modelo de Hortas Comunitárias, a contribuição se dá nos aspectos de: apoio técnico, compra de insumos e apoio financeiro.

No modelo de Hortas Urbanas, a contribuição se dá:

- Em termos de *acesso à terra*, pela obtenção de benefícios adicionais que possibilitam produção e em escala e patrocínio obtido pelo comodato.
- Pelo acesso a patrocínio pela empresa que proporciona o comodato, com obtenção de maior renda pela produção e venda em escala, o que se mostra como uma contribuição ao problema da *falta de incentivos para doadores e patrocinadores*.
- Pela *criação de emprego*, indo além de geração de renda e segurança alimentar, e também garantindo os cuidados intensos necessários com o cultivo.
- Na contratação de técnico agrícola próprio, uma forma de superar o desafio do *baixo nível de instrução dos participantes*.
- Através da verba proveniente de patrocínio e de venda de produtos, mitigando o problema do *alto custo de insumos*.
- Pela produção em escala e inclusão na cadeia de fornecimento de grandes empresas, reduzindo a *dificuldade de acesso a mercados e comercialização a preços justos*.
- Através da realização de análises de solo, evitando o problema de *plantio em terras contaminadas*.

A partir da análise do caso e da literatura levantada, e buscando responder à pergunta de pesquisa de forma mais ampla, entende-se que há regiões nos extremos da cidade com amplos espaços para cultivo, em locais onde há altos índices de desemprego e de vulnerabilidade social, que se alimenta com dietas precárias e tem pouco acesso a alimentos frescos, seja pelo custo, seja pela distância. Há muitas oportunidades para estimular a AUP em regiões periféricas da cidade através de empreendimentos sociais, que podem contribuir para a geração de empregos, de renda, oferecer maior acesso a uma variedade de alimentos frescos e melhorar o quadro do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional.

Embora este trabalho não tenha se debruçado sobre políticas públicas, foi identificado na análise do caso e corroborado pela literatura que a cidade de São Paulo tem um Programa de Agricultura Urbana e Periurbana que teve algumas iniciativas no passado, mas que está em um processo de descontinuação, em um contexto em que há um papel muito importante a ser desenvolvido pelo poder público.

5.2 Contribuições

A mudança de modelo de atuação da ONG estudada, após anos de trabalho em um formato, mostra sua necessidade de adaptação por falta de condições de obter sustentabilidade financeira no desenvolvimento de um trabalho que precisa de apoio do poder público, mas não o tem, ainda que sua atividade tenha potencial de proporcionar diversos benefícios à cidade e seus habitantes.

Assim, pela análise deste estudo de caso no município de São Paulo, este trabalho contribui para:

- a) Validar diversas abordagens da literatura em relação às potencialidades da AUP nas dimensões social, ecológica e econômica, em especial o modelo de “perspectiva das dimensões de políticas públicas orientada pelas contribuições esperadas da AUP”, de De Zeeuw, Van Veenhuizen e Dubbeling (2011).
- b) Ratificar um modelo de atuação em agricultura urbana como um negócio social utilizando o modelo de “fatores para classificação dos empreendimentos sociais”, de Comini (2016).
- c) Apresentar uma diferenciação entre as necessidades de apoio do poder público para uma AUP realizada por agricultores independentes e para uma AUP realizada em um

modelo de negócio social, no município de São Paulo¹, sendo elas: (i) agricultores independentes precisam de apoio, principalmente para aquisição de insumos, assistência técnica e comercialização; e (ii) negócios sociais precisam de apoio, principalmente para regulamentação, articulação e pesquisa.

- d) Demonstrar que a abordagem de negócio social, de atuação dentro de uma lógica de mercado – que no exemplo desse caso de estudo se deu nos aspectos de gestão e governança, escala e comercialização –, possibilita a mitigação de diversos desafios existentes para a AUP no município de São Paulo e, portanto, apresenta uma oportunidade de contribuição ao desenvolvimento dessa prática nessa cidade.
- e) Sugerir que o modelo de Comini (2016) utilizado poderia incluir o aspecto de “gestão”, pois, no estudo da criação do modelo de negócio social, foi um fator essencial no processo de mudança da lógica social para a de mercado.
- f) Oferecer uma matriz (Quadros 11, 12 e 13) que pode ser utilizada tanto pelo setor privado (empresas envolvidas no sistema alimentar), quanto por organizações do terceiro setor, e pelo poder público, para identificação de resultados que possam oferecer uma orientação em suas estratégias e diretrizes em busca do atendimento às metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e aos princípios da Nova Agenda Urbana, para a cidade de São Paulo.

5.3 Recomendações para o caso estudado

Sendo este um trabalho de mestrado profissional em gestão e sustentabilidade, é pertinente que sejam oferecidas contribuições para o caso estudado com foco nessas áreas e com base na literatura levantada.

No Quadro 13 foram identificados pontos em que a AUP pode oferecer benefícios à cidade e seus habitantes, para os quais as hortas das Cidades Sem Fome poderiam oferecer uma contribuição ou uma contribuição maior do que a oferecida, sendo eles:

- *Cultivo ecológico*: Ainda que, segundo a literatura, a agricultura orgânica possa necessitar de mais espaços de terra para cultivo da mesma quantidade de alimentos em um cultivo convencional, e que as Cidades Sem Fome siga padrões internacionais e seguros no uso de

¹ Nota de referência: essa descoberta está colocada neste trabalho especificamente para a cidade de São Paulo, mas pode ser considerada, também, para outras cidades que tenham terrenos urbanos e periurbanos que possam ser utilizados em regime de comodato, de forma que um dos principais desafios da AUP, que é o acesso à terra, possa ser um fator de menor relevância, ainda que dependa de vontade e articulação pública.

defensivos agrícolas, recomenda-se buscar parcerias para execução de projeto-piloto utilizando conceitos de agroecologia, de forma que não interfiram na produção em escala e tenham interferência minimizada no processo mecanizado de cultivo – fator-chave para a autossuficiência financeira do projeto –, mas que contribuam na busca de um cultivo cada vez mais livre de defensivos agrícolas e mais integrado aos saberes que contribuem para a preservação e recuperação dos ambientes naturais.

- *Diversificação com educação*: A literatura internacional ressalta, através de diversos autores, a importância da diversificação para sobrevivência das fazendas urbanas. O aspecto da educação alimentar é um dos pontos essenciais para solução de diversos problemas da sociedade urbanizada. Ainda que a Cidades Sem Fome tenha demonstrado ter ciência desses dois fatores, a forma de diversificação que ela planeja não está na linha de oferecimento de serviço em educação – uma característica de ONGs em AUP nos Estados Unidos, segundo Dimitri, Oberholtzer e Pressman (2016) –, ainda que a ONG já tenha bastante experiência no assunto devido ao projeto de Hortas Escolares. Um projeto que promova excursões escolares em uma grande horta da Cidades Sem Fome – que seja desenvolvido de forma a garantir a segurança dos visitantes em terreno de transmissão de energia – pode ter um papel relevante para a diversificação dos negócios e para a educação alimentar de crianças, adolescentes e jovens.

Outras recomendações deste estudo para o caso analisado são:

- *Mensuração de impactos sociais*: Barki *et al.* (2015) mencionam a dificuldade de mensuração de impactos sociais. Comini, Barki e Aguiar (2012) dizem que os resultados devem ser analisados a longo prazo e que, além disso, deve haver uma definição clara do que é valor social. Santos (2012) defende que a adoção de uma definição que considere a “criação de valor” evita que se crie um beco sem saída entre resultados econômicos e resultados sociais na avaliação de impactos. Betts, Laud e Kretinin (2018) citam a importância de considerar e medir políticas regulatórias que possam impedir ou incentivar o empreendedorismo social. É importante que esses aspectos sejam devidamente contemplados pela ONG em suas avaliações de impacto que, conforme mencionado por Hans, ainda não estão sendo realizadas nesse novo modelo por falta de uma pessoa que possa ter essa dedicação.
- *Gestão*: A transição para uma produção em maior escala, envolvendo busca por novos mercados e negociações com grandes empresas, e uma complexificação dos processos do

negócio por sua ampliação podem aumentar as dificuldades já existentes pela restrição de pessoas no quadro da ONG para realização da gestão. Esse é um ponto de atenção para a próxima etapa de ampliação das áreas de produção.

- *Transparência:* Segundo Comini (2016), os empreendimentos sociais demandam uma gestão meticulosa e transparente para garantir legitimidade junto a seus públicos. A prestação de contas para instituições que recebem doações e patrocínios é essencial para a credibilidade perante os doadores e patrocinadores, preferencialmente com verificação de auditoria independente. Recomenda-se, portanto, a elaboração e divulgação (por e-mail às partes interessadas) de relatórios periódicos, e que estes fiquem disponibilizados no *website* da instituição.
- *Formação de rede de apoio:* Quando a metodologia do modelo de negócio social estiver consolidada e um relatório com dados que apontem as evidências das contribuições e suas correlações com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável estiver elaborado, buscar apoio de redes empresariais para sustentabilidade que se interessem pela inclusão de pequeno fornecedor local na cadeia produtiva, bem como buscar apoio da academia – que promove estudos em agricultura urbana e periurbana – e de outras ONGs e movimentos sociais que já atuam pelo desenvolvimento da AUP no município de São Paulo. E, com essa possível rede fortalecida, também pelo envolvimento das distribuidoras de energia, desenvolver uma proposta de regulamentação para o setor da agricultura urbana que contemple os negócios sociais, a ser apresentada ao poder público, via Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDDET).

5.4 Limitações do estudo e recomendações para pesquisas futuras

5.4.1 Limitações do estudo

- a) Como uma limitação para este estudo de caso, há o fato de ser um estudo de caso único, que tem como característica a baixa capacidade de generalização e não permitir a replicação direta ou teórica dos resultados encontrados (YIN, 2015). A justificativa se coloca por não ter sido identificado pela pesquisadora a existência de outra organização atuando em modelo de negócio social em agricultura urbana e periurbana na cidade.
- b) Outra limitação para este estudo é a ausência de entrevistas para análise a partir de realidades e olhares diversos, como agentes públicos de secretaria municipal relacionada e do terceiro setor envolvidos em *advocacy* sobre segurança alimentar e na proposição de políticas

públicas em agricultura urbana, empresa parceira comercial do negócio social analisado, e outros agricultores que cultivam em regime de comodato. Justifica-se pela prioridade dada ao estudo do modelo de negócio.

- c) Apresenta-se também como limitação o fato de o modelo de negócio do caso de estudo ser um projeto-piloto e ainda não estar consolidado (da mesma forma, ainda está em andamento o projeto do hortifruti para venda local de produtos a preços acessíveis, o que deve ampliar o impacto desse modelo em segurança alimentar – ainda que o modelo de agricultor independente garanta essa provisão no momento). Justifica-se pelo fato de que a realização do estudo neste momento não invalida sua relevância e, realizado enquanto piloto, pode auxiliar na condução do projeto até sua consolidação.
- d) Pode-se considerar uma limitação o fato de o tema “inovação” em negócio social não ter sido abordado no trabalho. Justifica-se para limitar o leque de temas em estudo, já havendo aprofundamento em AUP e em empreendedorismo social.

5.4.2 Recomendações para pesquisas futuras

- a) Neste estudo não foi identificado, na cidade, outro empreendimento social que tivesse características semelhantes ao da Cidades Sem Fome. Caso seja identificado, seria recomendado que se realizassem estudos comparativos entre as realidades e os desempenhos dos projetos.
- b) Recomenda-se uma pesquisa que promova a escuta de diversas outras partes interessadas, citadas na letra “b” do item anterior, o que promoveria uma visão ampliada da realidade contextual do caso em estudo.
- c) Recomenda-se um acompanhamento da evolução do desenvolvimento da metodologia em negócio social da Cidades Sem Fome para que, quando finalizada, seja feita uma nova análise de suas contribuições para a prática da agricultura no município de São Paulo, podendo-se ampliar o foco ao elaborar uma análise de viabilidade de aplicação desse modelo de negócio social em outras metrópoles do Brasil.
- d) Um estudo que incluísse um enfoque no tema “inovação” nesse modelo de negócio poderia oferecer um olhar para aspectos interessantes do modelo.

REFERÊNCIAS

- ADHIKARI, B. *et al.* Home composting of organic waste: Part. 1 Effect of home composter design. **International Journal of Environmental Technology and Management**, v. 15, n. 6, p. 417-437, September 2012.
- AGÊNCIA. Agência Petrobras. **SP: Projeto Hortas Comunitárias patrocinado pela Petrobras recebe prêmio internacional**. Disponível em: <https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=9273> Acesso em: 23 set. 2019.
- ALIANÇA pelos investimentos e negócios de impacto. **Carta de princípios para negócios de impacto no Brasil**. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://forcatarefa-assets.s3.amazonaws.com/uploads/2015/10/Carta_Principios.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2019.
- ALVIOLA, P. *et al.* Determinants of food deserts. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 95, n. 5, p. 1259-1265, October 2013.
- AQUINO, Adriana Maria de; ASSIS, Renato Linhares de. Agricultura orgânica em áreas urbanas e periurbanas com base na agroecologia. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. X, n. 1, p. 137-150, jan.-jun. 2007.
- AUDATE, Pierre Paul *et al.* Scoping review of the impacts of urban agriculture on the determinants of health. **BMC Public Health**, December (2019) 19:672. Disponível em: <<https://doi.org/10.1186/s12889-019-6885-z>>. Acesso em: 24 set. 2019.
- AUSTIN, J.; STEVENSON, H.; WEI-SKILLERN, J. Social and commercial entrepreneurship: Same, different, or both? **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v. 47, n. 3, p. 370-384, 2012.
- BARBIZAN, T. **Integrating urban and peri-urban agriculture into public policies to improve urban growth: São Paulo as a Case Study**. 2011. 166 f. Degree of Master of Sciences – University of Technology, Berlin, Germany, 2011.
- BARKI, E. *et al.* Social entrepreneurship and social business: Retrospective and prospective research. **ERA: Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 55, n. 4, p. 380-384, ago. 2015.
- BARTHEL, Stephan; ISENDAHL, Christian. Urban gardens, agriculture, and water management: Sources of resilience for long-term food security in cities. **Ecological Economics** 86 (2013) 224-234.
- BATAGLIN, Jaiarys Capa. **Barreiras e facilitadores da inovação social: estudo de casos múltiplos no Brasil**. Dissertação (Pós-graduação em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- BENIS, Khadija; FERRÃO, Paulo. Potential mitigation of the environmental impacts of food systems through urban and peri-urban agriculture (UPA): A life cycle assessment approach. **Journal of Cleaner Production**, 140 (2017) 784e795.

BETTS, S.; LAUD, R.; KRETININ, A. Social entrepreneurship: A contemporary approach to solving social problems. **Global Journal of Entrepreneurship**, Nashville, TN, v. 2, n. 1, p. 31-40, 2018.

BLAZEK, M. **Fatores críticos de sucesso para conversão da agricultura familiar convencional para agricultura familiar orgânica no cultivo de hortaliças na zona Sul do município de São Paulo**. 2019. 248 f. Trabalho Aplicado (requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão para a Competitividade) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, 2019.

BLAY-PALMER, A. *et al.* Validating the city region food system approach: Enacting inclusive, transformational city region food systems. **Urban Agriculture Magazine**, Switzerland, v. 10, n. 5, p. 6-9, May 2018.

BLAY-PALMER, A.; RENTING, H.; DUBBELING, M. City-region food systems; a literature review. **RUAF Foundation with support from the Wilfrid Laurier University Centre for Sustainable Food Systems in collaboration with FAO Food for the Cities**, p. 3-40, 2015.

BOMBARDI, L. **Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia**. São Paulo: FFLCH-USP, 2017 (Relatório de Pesquisa).

BRANCO, M.; ALCÂNTARA, F. Hortas urbanas e periurbanas: o que nos diz a literatura brasileira? **Horticultura Brasileira**, v. 29, n. 3, p. 421-428, 2011.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 906-A**, de 15 de julho de 2015. Institui a Política Nacional de Agricultura Urbana e dá outras providências. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1313925&filename=PL+906/2015>. Acesso em: 23 set. 2019.

BRYLD, E. Potentials, problems, and policy implications for urban agriculture in developing countries. **Agriculture and Human Values**, v. 20, p. 79-86, March 2003.

CABANNES, Yves. Financing urban agriculture. **International Institute for Environment and Development (IIED)**, 24(2): 665-683, 2012. Disponível em: <<http://www.sagepublications.com>>. Acesso em: 24 set. 2019.

CALTON, J. *et al.* Building partnerships to create social and economic value at the base of the global development pyramid. **Journal of Business Ethics**, v. 117, n. 4, p. 721-733, 2013.

CÂMARA FEDERAL. **Câmara aprova política nacional de agricultura urbana**. 11 jul. 2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/548085-CAMARA-APROVA-POLITICA-NACIONAL-DE-AGRICULTURA-URBANA.html>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

CAÑEQUE, F.; HART, S. **Base of the Pyramid 3.0: Sustainable development through innovation & entrepreneurship**. London, UK: Sheffield Greenleaf Publishing, 2015.

CSF, Organização Cidades Sem Fome. São Paulo. 2013. Disponível em: <<https://cidadessemfome.org/files/2013/05/publicacao-da-camara-de-comercio-e-industria-brasil-alemanha.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

CSF – Organização Cidades Sem Fome. São Paulo, 2014. Disponível em: <<https://cidadessemfome.org/pt-br/status-do-projeto-hortas-comunitarias-maio-2014/>>. Acesso em: 24 set. 2019.

CSF, Organização Cidades Sem Fome. São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://cidadessemfome.org/pt-br/>>. Acesso em: 20 maio 2019.

C40 Cities. **Climate Leadership Group**. Disponível em: <<https://www.c40.org/>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

COHEN, M.; GARRETT, J. The food price crisis and urban food (in)security. **Environment and Urbanization**, v. 22, n. 2, p. 467-482, October 2010.

COMINI, Graziella. **Negócios sociais e inovação social: um retrato de experiências brasileiras**. 2016. 166 f. Tese (Livre-Docência em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

COMINI, G.; BARKI, E.; AGUIAR, L. A three-pronged approach to social business: A Brazilian multi-case analysis social businesses. **RAE-Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 47, n. 3, p. 385-397, set. 2012.

COMINI, G.; TEODÓSIO, A. Inclusive business and poverty: Prospects in the Brazilian context. **ERA: Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 47, n. 3, p. 410-421, jul./ set. 2012.

COMPOSTA São Paulo. MORADA DA FLORESTA. 2014. Disponível em: <<https://moradadafloresta.eco.br/projetos/composta-sao-paulo/>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

COUTINHO, M.; COSTA, H. Agricultura urbana: prática espontânea, política pública e transformação de saberes rurais na cidade. **Geografias**, v. 13, p. 81-97, 2011.

COSTA, C. **Agricultura urbana e periurbana na ótica da promoção da saúde**. 2015. 253 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CUMMINS, S; MACINTYRE, S. “Food deserts”: Evidence and assumption in health policy making. **British Medical Journal**, p. 325-436, September 2002.

DEES, J. G. **The meaning of social entrepreneurship**: The Centre for the Advancement of Social Entrepreneurship – The Fuqua School of Business. December 2011. Disponível em: <https://centers.fuqua.duke.edu/case/wp-content/uploads/sites/7/2015/03/Article_Dees_MeaningofSocialEntrepreneurship_2001.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2019.

DEMBEK, K.; SIVASUBRAMANIAM, N.; CHMIELEWSKI, D. A systematic review of the bottom / base of the pyramid literature: Cumulative evidence and future directions. **Journal of Business Ethics**, v. 16, n. 1, 2019.

DE ZEEUW, H.; GÜNDEL, S.; WAIBEL, H. A integração da agricultura nas políticas urbanas. **RAU: Revista de Agricultura Urbana**, v. 1, n. 16, jul. 2000.

DE ZEEUW, H.; VAN VEENHUIZEN, R., DUBBELING, M. The role of urban agriculture in building resilient cities in developing countries. **Journal of Agricultural Science**, Cambridge, v. 149, p. 1-11, 2011.

DIELEMAN, Hans. Urban agriculture in Mexico City; balancing between ecological, economic, social and symbolic value. **Journal of Cleaner Production**, 63 (2017) S156-S163.

DIMITRI, C.; OBERHOLTZER, L.; PRESSMAN, A. Urban agriculture: Connecting producers with consumers. **British Food Journal**, v. 118, n. 3, p. 603-617, March 2016.

DINSA, G. *et al.* Obesity and socioeconomic status in developing countries: A systematic review. **Obesity Reviews**, v. 13, n. 11, p. 1067-1079, June 2012.

DUBBELING, M. **Cityfood**: linking cities on urban agriculture and urban food systems. RUAF Leusden, The Netherlands: RUAF Foundation. June 2013. Disponível em: <http://resilient-cities.iclei.org/fileadmin/sites/resilient-cities/files/Full_papers/RUFS_2013_CITYFOOD_12pages_FINAL_hq.pdf>. Acesso em: 20 maio 2019.

DUBBELING, M. *et al.* **City region food systems and food waste management**. Published by: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, on behalf of German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) in collaboration with International Network of Resource Centres on Urban Agriculture and Food Security (RUAF Foundation) and UN Food and Agriculture Organization (FAO). 2016.

DUBBELING, M.; DE ZEEUW, H. **Multi-stakeholder policy formulation and action planning for sustainable urban agriculture development**. RUAF Leusden, The Netherlands: RUAF Foundation. 2017. Working Paper, n. 1. Disponível em: <https://www.ruaf.org/sites/default/files/WP_01_1.pdf>. Acesso em: 06 maio 2019.

DUBBELING, M.; DE ZEEUW, H. International Handbook of Urban Policy: Issues in the developing world. In: **Urban Agriculture: Advances, Opportunities and Application**. 2012. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2011. v. 3. Capítulo 9.

EAT. **EAT Stockholm Food Forum 2020 June 10-11**. 2019. Disponível em: <<https://eatforum.org>>. Acesso em: 06 maio 2019.

EMPLASA. **Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A – EMLASA**. 2018. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

ERNWEIN, M. Framing urban gardening and agriculture: on space, scale and the public. **Geoforum**, v. 56, p. 77-86, September 2014.

FAO. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Framework for the urban food agenda**. 2019a. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/ca3151en/CA3151EN.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

FAO. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2019b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/fao-participa-de-debate-na-camara-dos-deputados-sobre-extincao-do-consea/>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

FAO. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Urban agriculture**. 2019c. Disponível em: <<http://www.fao.org/urban-agriculture/en/>>. Acesso em: 13 jan. 2019.

FAO. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Faostatbeta**. 2019d. Disponível em: <<http://faostat.fao.org/beta/en/#data/QC>>. Acesso em: 03. jun. 2019.

FAO. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Food for the cities programme**. City food tools project. 2018a. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/i9255en/I9255EN.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2019.

FAO. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. **El estado de la seguridad alimentaria y nutricional en el mundo**. 2018b. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/I9553ES/I9553es.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

FAO. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. **El estado de la seguridad alimentaria y nutricional en el mundo**. Fomentando la resiliencia climática en áreas de la seguridad alimentaria y la nutrición. 2018c. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/I9553ES/i9553es.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2019.

FAO. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. **The state of food and agriculture**. 2018d. Migration, agriculture and rural development. Rome. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i6064e.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

FAO. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. **The future of food and agriculture: trends and challenges**. 2017a. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i6583e.pdf>> Acesso em: 01 jul. 2019.

FAO. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. **The state of food and agriculture 2017**. 2017b. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i7658e.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

FAO. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. **FAO's Approach**. Growing Greener Cities. 2015. Disponível em: <<http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/en/approach/index.html>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

FAO. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Growing greener cities in Latin America and the Caribbean**. FAO report on urban and peri-urban agriculture in the region. 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i3696e.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2019.

FAO. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Food wastage footprint: Impacts on natural resources – Summary report**. 2013. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/i3347e/i3347e.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

FAO. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Agricultural management, marketing and finance occasional paper: Profitability and sustainability of urban and peri-urban agriculture**. 2007. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-a1471e.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2019.

FAO. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Food for the cities programme**. 2001. Disponível em: <<http://www.fao.org/in-action/food-for-cities-programme/en/>>. Acesso em: 14 maio 2019.

FAO. **Rome declaration on world food security and world food summit plan of action**. World Food Summit. 1996. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2137827>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

FAO. The Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Agricultura urbana e periurbana na América Latina e no Caribe: uma realidade**. (n.d.). Disponível em: <http://www.agriculturaurbana.org.br/textos/AUPenALC-BrochureIPES_FAO-portugues_low.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2019.

FAO; RUAF. **A vision for city region food systems: Building sustainable and resilient city regions** (n.d.). Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4789e.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2019.

FAVERIAL, J.; SIERRA, J. Home composting of household biodegradable wastes under the tropical conditions of Guadeloupe (French Antilles). **Journal of Cleaner Production**, v. 83, p. 238-244, November 2014.

FINEP. **Sobre a Finep**. 2019. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/sobre-a-finep>>. Acesso em: 28 maio 2019.

GABANYI, Samuel. A diversidade de práticas de agricultura urbana na cidade de São Paulo. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 45, n. 6, nov./dez. 2015.

GERGEN, K. J. **An invitation to social constructionism**. London, UK: Sage Publications, 2009. Capítulo 1, p. 1-29.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2008.

GOLDSTEIN, B. *et al.* Urban versus conventional agriculture, taxonomy of resource profiles: A review. **Agronomy for Sustainable Development**, v. 36, January 2016.

GOVERNO ACELERA liberação do uso de novos agrotóxicos no país. 2019. **Globocom**. 28 jun. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/06/28/governo-acelera-liberacao-do-uso-de-novos-agrotoxicos-no-pais.ghml>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

GOVERNO DO BRASIL. **Agricultura familiar do Brasil é 8ª maior produtora de alimentos do mundo**. 2018. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/economia-e-financas/>>

2018/06/agricultura-familiar-brasileira-e-a-8a-maior-produtora-de-alimentos-do-mundo>. Acesso em: 23 jul. 2019.

GREENPEACE. **Governo aprova maior leva de agrotóxicos do ano e número total de liberados já passa de 350**. 2019a. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org.br/hubfs/Campanhas/Agricultura/agrotoxicos/agrotoxicos-2019.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

GREENPEACE. **Governo Bolsonaro ataca outra vez com liberação de mais veneno**. 2019b. Disponível em: <<https://www.greenpeace.org/brasil/blog/governo-bolsonaro-ataca-outra-vez-com-liberacao-de-mais-veneno/>>. Acesso em: 19 set. 2019.

GIACCHÈ, Giulia; PORTO, Lya. Políticas públicas de agricultura urbana e periurbana: uma comparação entre os casos de São Paulo e Campinas. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 45, n. 6, p. 45-70, nov./dez. 2015.

HARDMAN, M.; LARKHAM, P. The rise of the ‘food charter’: A mechanism to increase urban agriculture. **Land Use Policy**, v. 39, p. 400-402, July 2014.

HART, S. **Negócios com impacto social no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2013. Prefácio, p. 5-15.

IBEU. **Bem-estar urbano dos municípios brasileiros**. 2016. Disponível em: <<http://ibeu.observatoriodasmegropoles.net.br/sobre/>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. 2010a. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

IBGE. **Panorama populacional**. 2010b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

IBGE. **Desemprego sobe para 12,7% com 13,4 milhões de pessoas em busca de trabalho**. 2019a. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/24283-desemprego-sobe-para-12-7-com-13-4-milhoes-de-pessoas-em-busca-de-trabalho>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

IBGE. **Desemprego é o maior dos últimos sete anos em 13 capitais do país**. 2019b. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23844-desemprego-e-o-maior-dos-ultimos-sete-anos-em-13-capitais-do-pais>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

IDRC. **Urban agriculture**: Growing food in our cities. January 25, 2012.

INÁCIO, C.; BETTIO, D.; MILLER, P. O papel da compostagem de resíduos orgânicos urbanos na mitigação de emissões de metano. **Dados eletrônicos Embrapa Solos**. 2010, p. 22. Disponível em: <<http://www.cnps.embrapa.br/solosbr/publicacao.html>>. Acesso em: 09 jul. 2010.

INSTITUTO KAIROS. **Perfil Facebook**. [s.l.], 2017. Disponível em: <<https://www.facebook.com/IKairos>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

IPCC. The Intergovernmental Panel on Climate Change. **Summary for urban policymakers: What the IPCC special report on global warming of 1.5 °C means for cities.** December 2018. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2018/12/SPM-for-cities.pdf>. Acesso em: 02 maio 2019.

IPEA. **Participação em foco.** 2019. Disponível em: <http://ipea.gov.br/participacao/sobrep Participacao>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

IPEA. **Ipea apresenta dados de vulnerabilidade social por cor, sexo e domicílio.** 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=30790&Itemid=7>. Acesso em: 13 jul. 2019.

JENNINGS, S. *et al.* **Food in an urbanized world:** The role of city region food systems in resilience and sustainable development. The International Sustainability Unit (ISU). London, UK: The Prince of Wales Charitable Foundation, 2015.

LA ROSA, D. *et al.* Agriculture and the city: A method for sustainable planning of new forms of agriculture in urban contexts. **Land Use Policy**, v. 41, p. 290-303, November 2014.

LONDON, T.; HART, S. **Next generation business strategies for the base of the pyramid.** New Jersey: Pearson FT Press, 2011.

LORLEBERG, W. COST-Action Urban Agriculture Europe (UAE) Working Group 1: Urban agriculture definitions and common agrarian policy. **Presentation on 1st working group meeting of COST Urban Agriculture Europe.** Germany: Aachen, 2012.

LOURENÇO, L. F. **A influência da poluição atmosférica no conteúdo elementar e de hidrocarbonetos policíclicos aromáticos no cultivo de vegetais folhosos nas hortas urbanas de São Paulo.** 2018. 253 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MACHADO, A. T.; MACHADO, C. T. de T. **Agricultura urbana.** Planaltina: Embrapa Cerrados, 2002. 25 p.

MAYE, Damian. Smart food city': Conceptual relations between smart city planning, urban food systems and innovation theory. **Received 2**, January 2017; received in revised form 14 October 2017; accepted 4, December, p. 1-7. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2017.12.001>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

MAZZOTTA, M; KLINE, J. Environmental philosophy and the concept of nonuse value. **Land Economic**, v. 71, n. 2, p. 244-249, May 1995.

MCCLINTOCK, N. Radical, reformist, and garden-variety neoliberal: Coming to terms with urban agriculture's contradictions. **Local Environment**, v. 2, p. 147-171, November 2014.

MDS-CAISAN. **Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.** Disponível em: <http://mds.gov.br/caisan-mds/caisan-nacional>>. Acesso em: 21 out. 2019.

MDS. **MDS cria o Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana**. 2018. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2018/fevereiro/mds-cria-o-programa-nacional-de-agricultura-urbana-e-periurbana>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

MDS. **Segurança alimentar e nutricional nos municípios**. 2015a. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/grupo.php?id_grupo=209>. Acesso em: 28 jun. 2019.

MEENAR, M.; MORALES, A.; BONAREK, L. Working toward a just, equitable, and local food system: the social impact of community-based agriculture. **Journal of the American Planning Association**, v. 83, n. 4, p. 389-403, October 2017.

MEEROW, S.; NEWELL, J. P.; STULTS, M. Defining urban resilience: A review. **Landscape and Urban Planning**, v. 147, p. 38-49, March 2016.

MILAN. **Urban food policy pact**. 2015. Disponível em: <<http://www.milanurbanfoodpolicy.org/history/>>. Acesso em: 10 abr. 2019.

MAPA. Agricultura Familiar. 2019a. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/agricultura-familiar/agricultura-familiar>>. Acesso em: 21 out. 2019.

MAPA. Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). 2019a. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/agricultura-familiar/dap>>. Acesso em: 21 out. 2019.

MAPA. **Pronaf: o programa de democratização, inclusão, gestão e geração de renda da agricultura familiar**. 2018. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/pronaf-o-programa-de-democratiza%C3%A7%C3%A3o-inclus%C3%A3o-gest%C3%A3o-e-gera%C3%A7%C3%A3o-de-renda-da-agricultura>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

MAPA. **Plano Safra de Agricultura familiar 2017-2020**: Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. 2017. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/site/mda/sites/sitemda/files/user_img_1762/FINAL%2031_05_2017%20-%20Apresenta%C3%A7%C3%A3o_Plano_Safra_2017-2020.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2019.

MOK, H.-F. *et al.* Strawberry fields forever? Urban agriculture in developed countries: a review. **Agronomy for Sustainable Development**, v. 34, p. 21-43, May 2014.

MORAES, M.; VILELA, S. **Agricultura urbana e periurbana**: limites e possibilidades de constituição de um sistema agroalimentar localizado no município de Teresina – PI. 2014. Embrapa Meio-Norte. Teresina – PI. Separata.

MOUGEOT, L. (ed.). **Putting knowledge to work**: Collaborating, influencing and learning for international development. Warwickshire: Practical Action Publishing, 2017.

MOUGEOT, L. Urban agriculture in cities of the global South: four logics of integration. In: IMBERT, D. **Food and the city**: Histories of culture and cultivation. Washington, D.C: Dumbarton Oaks Research Library and Collection, 2015. cap. 8, p. 243-256.

MOUGEOT, L. Research and policy on UA 1996-2010: Achievements and challenges. **Urban Agriculture Magazine**, v. 25, p. 12-17, September 2011.

MOUGEOT, L. Urban agriculture: Definition, presence, potentials and risks, and policy challenges. **International Development Research Centre (IDRC)**. Ottawa, Canada, 2000. Cities Feeding People Series Report 31.

MOURA, A.; COMINI, G.; TEODÓSIO, A. The international growth of a social business: A case study. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 55, n. 4, p. 444-460, ago. 2015.

MULLER, A. *et al.* Strategies for feeding the world more sustainably with organic agriculture. **Nature Communications**, n. 8, 2017. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/s41467-017-01410-w>>. Acesso em: 13 jul. 2019.

MURADIAN, R. *et al.* Reconciling theory and practice: an alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. **Ecological Economics**, v. 69, p. 1202-1208, April 2010.

NAKAMURA, A. **Cooperapas: agricultura e cooperativismo no extremo sul do Município de São Paulo**. 2017. 304 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

NEUMAN, W. L. **Social research methods: Qualitative and quantitative approaches**. 7. ed. Edinburgo: Pearson Education Limited, 2014. v. 30.

OBSERVATÓRIO. **Observatório do Terceiro Setor**. 2019. Disponível em: <<https://observatorio3setor.org.br/noticias/relatorio-aponta-que-brasil-pode-voltar-ao-mapa-da-fome/>> Acesso em: 01 jul. 2019.

OECD. **Social Enterprises**. Paris: s.n., 1999.

OLIVEIRA, L. C. P. de O. **Redes, ideias e ação pública na agricultura urbana: São Paulo, Montreal e Toronto**. 2017. 278 f. Tese (doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

OLSSON, E. *et al.* Peri-urban food production and its relation to urban resilience. **Sustainability**, MDPI Basel, v. 8, p. 1-21, 2016.

ONU Brasil. **Desenvolvimento Sustentável**. 2019a. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/opas-garantir-direito-a-alimentacao-adequada-significa-reduzir-desigualdades/?fbclid=IwAR1vcnVcSibciLTXmbfOYAjQY0b6ovtzzfv45rejki2CaQ67aoAfc2ARCww>>. Acesso em: 3 jul. 2019.

ONU Brasil. 2019b. FAO: ambientes rurais e urbanos devem se unir para garantir segurança alimentar. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/fao-ambientes-rurais-e-urbanos-devem-se-unir-para-garantir-seguranca-alimentar/>> e FAO: alimentação escolar é estratégica no alcance

do desenvolvimento sustentável. <https://nacoesunidas.org/fao-alimentacao-escolar-e-estrategica-no-alcance-do-desenvolvimento-sustentavel/>. Acesso em: 04 jun. 2019.

ONU Brasil. **Website Agenda 2030**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/agenda2030/>>. Acesso em: 27 maio 2019.

OPITZ, I. *et al.* Contributing to food security in urban areas: differences between urban agriculture and peri-urban agriculture in the Global North. **Agriculture and Human Values**, v. 33, p. 341-358, 2015.

ORSINI, F. *et al.* Urban agriculture in the developing world: a Review. **Agronomy for Sustainable Development**, n. 33, v. 4, p. 695-720, October 2013.

OXFAM Brasil. País estagnado: um retrato das desigualdades brasileiras. **Relatório da OXFAM Brasil sobre desigualdades**. São Paulo, nov. 2018. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_desigualdade_2018_pais_estagnado_digital.pdf?utm_source=site&utm_medium=social&utm_campaign=relatorio_download&utm_content=visitantes-site&utm_term=botao_botao-download_cpc_download-relatorio_baixe>. Acesso em: 26 jul. 2019.

PACTO DE MILÃO sobre Política de Alimentação Urbana. 2019. Disponível em: <<http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

PANORAMA. **Os negócios sociais são sustentáveis**. 2017. Disponível em: <<https://www.panoramamercantil.com.br/os-negocios-sociais-sao-sustentaveis-hans-dieter-temp-idealizador-da-ong-cidades-sem-fome/>>. Acesso em: 23 set. 2019.

PETRINI, M.; SCHERER, P.; BACK, L. Modelo de negócios com impacto social. **RAE – Revista de Administração**, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 209-225, 2016.

PINHEIRO, M.; FERRARETO, L. Política nacional de agricultura urbana: estratégia para o combate à fome e promoção da segurança alimentar. In: ARANHA, A. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, 2010. v. 2, p. 253-264.

PÓLIS. **Instituto Pólis**. n.d. Disponível em: <<http://polis.org.br/area/seguranca-alimentar/nacoes/>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

PÖLLING, B. *et al.* Business models in urban farming: a comparative analysis of case studies from Spain, Italy and Germany. **Moravian Geographical Reports**, v. 25, i. 3, p. 166-180, 2017.

PÖLLING, B.; MERGENTHALER, M.; LORLEBERG, W. Professional urban agriculture and its characteristic business models in metropolis Ruhr, Germany. **Land Use Policy**, v. 58, p. 366-379, 2016.

PÖLLING, B.; SROKA, W.; MERGENTHALER, M. Success of urban farming's city-adjustments and business models; findings from a survey among farmers in Ruhr Metropolis, Germany. **Land Use Policy**, v. 69, p. 372-385, 2017.

PORTER, M. E.; KRAMER, M. The big idea: creating shared value. **Harvard Business Review**, i. 89, 2011. Disponível em: <Retrieved from <https://hbr.org/2011/01/the-big-idea-creating-shared-value>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

POTHUKUCHI, K.; KAUFMAN, J. The food system: A stranger to the planning field. **Journal of the American Planning Association**, v. 66, i. 2, p. 113-124, 26 nov. 2007.

PNUD. **Negócios inclusivos**: relatório do G20 para a Cúpula de 2016. 2016. China. Disponível em: <<http://www.iniciativaincluir.org.br/Artigo/181/Relatorio-G20-Negocios-Inclusivos-Cupula-2016>> Acesso em: 01 abr. 2019.

PNUD. **If we conceive development as freedom, inequality is imprisonment**. 2019. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/content/if-we-conceive-development-freedom-inequality-imprisonment>>. Acesso em: 25 maio 2019.

PNUD/SEBRAE. **Gestão do conhecimento no ecossistema de Negócios de Impacto no Brasil**. Abril 2018. Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/4._gesta_o_do_conhecimento_no_ecossistema_de_nego_cios_de_impacto_no_brasil.pdf> Acesso em: 02 abr. 2019.

PORTOCARRERO, F.; DELGADO, Á. Negocios inclusivos y generación de valor social. In: **Social Enterprise Knowledge Network**. Bogotá, Colombia: Amaral Editores, 2012. p. 301-327. Capítulo 10.

POULSEN, M. *et al.* A systematic review of urban agriculture and food security impacts in low-income countries. **Food Policy**, v. 55, p. 131-146, 2015.

PRAHALAD, C. K.; HART, S. The fortune at the bottom of the pyramid. **Strategy + Business**, v. 1, n. 26, p. 1-14, 2002.

PMSP. Relações Internacionais. **Acordos de cooperação multilateral**: acordos firmados no âmbito de organizações internacionais. 5 jul. 2019a. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/index.php?p=270126>. Acesso em: 24 jun. 2019.

PMSP. Desenvolvimento Econômico e Trabalho. **Organização**. 24 fev. 2019b. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/organizacao/index.php?p=597>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

PMSP. Saúde. **Doenças crônicas não transmissíveis – DCNT**. 3 set. 2019c. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/vigilancia_em_saude/doencas_e_a_gravos/index.php?p=6099>. Acesso em: 10 jul. 2019.

PMSP. Secretaria Especial de Comunicação. **Compostagem em São Paulo transforma resíduos de feiras livres em composto orgânico**. 11 jul. 2019d. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/compostagem-em-sao-paulo-transforma-residuos-de-feiras-livres-em-composto-organico>>. Acesso em: 16 jul. 2019.

PMSP. **Plano Diretor Estratégico**. 2019e. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/entenda-a-lei/>>. Acesso em: 23 set. 2019.

PMSP. Mapa digital da cidade de São Paulo. **GeoSampa**. 2019f. Disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx>. Acesso em: 23 set. 2019.

PMSP. **Mapa colaborativo do desenvolvimento rural sustentável**. 2019g. Disponível em: <<https://mapacolaborativo.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/bordas-da-cidade/>>. Acesso em: 23 set. 2019.

PMSP. Departamento de Agricultura. **Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMUSAN/SP**, 21, 9, 2018a. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/abastecimento/agricultura_urbana/index.php?p=153588>. Acesso em: 27 jul. 2019.

PMSP. **Projeto Ligue os Pontos**: relatório da fase 1. 2018b. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/RELAT%C3%93RIO_SITE_PTBR.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

PMSP. Panorama da segurança alimentar e nutricional no município de São Paulo: ações, desafios e perspectivas do papel da cidade na alimentação. **Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo – CAISAN-Municipal**. 2016a. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/trabalho/LIVRO%20Panorama%20Seguranca%20Alimentar%20Nutricional%20SP.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

PMSP. **1ª Conferência Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável do Município de São Paulo**: discutindo o rural no município de São Paulo. 15 jun. 2016b. Disponível em: <<https://www.Prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CARTILHARURAL.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2019.

PMSP. São Paulo vence Prêmio Mayors Challenge 2016, da Bloomberg Philanthropies. **Gestão Urbana SP**, 1 dez. 2016c. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/noticias/sao-paulo-vence-premio-mayors-challenge-2016-da-bloomberg-philanthropies/>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

PMSP. 1º Plano Municipal De Segurança Alimentar e Nutricional 2016/2020. **Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo – CAISAN-Municipal**. 2016d. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/trabalho/PLAMSANVERSAOFINALcompleta.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

PMSP. **Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras Quadro Analítico: Macrorregião Leste 2**. 2016e. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/QA-L2-.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

PMSP. **Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras – Quadro Analítico: Macrorregião Sul 2**. 2016f. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/QA-SUL-2.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

PMSP. Excesso de peso no município de São Paulo: panorama 2003-2015, fatores associados e predição para os próximos anos. **Boletim ISA**, 2015. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/saude/arquivos/isacapitalsp/3_Apresentacao_ISA2015_EN_Excesso_de_peso.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2019.

PMSP. Plano de gestão integrada de resíduos sólidos do município de São Paulo. **Comitê intersecretarial para a política municipal de resíduos sólidos**. 2014a. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/arquivos/PGIRS-2014.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

PMSP. Persiste a alta desigualdade de renda no Município de São Paulo. **Informes Urbanos**, n. 19, p. 1-8. 2014b. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/32.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2019.

PMSP. Lei n. 13.727, de 12 de janeiro de 2004. Cria o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana – Proaurp no município de São Paulo e define suas diretrizes. 2004c. **Leis Municipais**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2004/1372/13727/lei-ordinaria-n-13727-2004-cria-o-programa-de-agricultura-urbana-e-periurbana-proaurp-no-municipiode-sao-paulo-e-define-suas-diretrizes>>. Acesso em: 23 set. 2019.

PMSP. Verde e Meio Ambiente. **PROAURP – Programa de Agricultura Urbana e Periurbana**. 21 mar. 2013. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/servicos/proaurp/index.php?p=30091>. Acesso em: 11 jul. 2019.

PMSP. Decreto n. 51.801, de 21 de setembro de 2010. **Diário Oficial da Cidade**, 22 fev. 2010. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-51801-de-21-de-setembro-de-2010>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

POADI-SUS. **Mapa exclusão/inclusão social do município de São Paulo – III**. 2010. Disponível em: <https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u60/relatorio_-_mapa_da_exclusao_social_-_sposati.pdf>. Acesso em: 23. set. 2019.

PROKSCH, G. **Creating urban agricultural systems: An integrated approach to design**. New York: Routledge/Taylor & Francis Group, 2017.

PÚBLICA. **Afinal, o Brasil é o maior consumidor de agrotóxico do mundo?** Agência Pública/Repórter Brasil. 2019. Disponível em: <<https://apublica.org/2019/06/afinal-o-brasil-e-o-maior-consumidor-de-agrotoxico-do-mundo/>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

RECASENS, X.; ALFRANCA, O.; MALDONADO, L. The adaptation of urban farms to cities: the case of the Alella wine region within the Barcelona Metropolitan Region. **Land Use Policy**, v. 56, p. 158-168, 2016.

RELATÓRIO. **Relatório luz de desenvolvimento sustentável**. Grupo de Trabalho da Sociedade Civil Para Agenda 2030, p. 1-32, 2017.

RENKO, Maija. Early challenges of nascent social entrepreneurs. **Entrepreneurship Theory and Practice**, 37(5), 1045-1069.

SANTOS, F. M. A positive theory of social entrepreneurship. **Journal of Business Ethics**, v. 111, p. 335, 2012.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. Instituto de Economia Agrícola. **Levantamento censitário de unidades de produção agrícola do Estado de São Paulo – LUPA 2007/2008**. São Paulo: SAA/CATI/IEA, 2008. Disponível em: <<http://www.cati.agricultura.sp.gov.br/portal/produtos-e-servicos/servicos/lupa-levantamento-censitario-das-unidades-de-producao-agropecuaria-do-estado-de-sao-paulo>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

SÃO PAULO. Lei n. 13.727, de 12 de janeiro de 2004. **Câmara Municipal de São Paulo**, 13 jan. 2004. Disponível em: <<https://cm-sao-paulo.jusbrasil.com.br/legislacao/809650/lei-13727-04>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

SÃO PAULO. **Decreto n. 51.801**, de 21 de setembro de 2010. **Cidade do Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 22 set. 2010. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/15066801/pg-1-cidade-diario-oficial-do-estado-de-sao-paulo-dosp-de-22-09-2010?ref=serp>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

SANTANDREU, Alain; LOVO, Ivana Cristina. Identificação e caracterização de iniciativas de AUP em regiões metropolitanas brasileiras. **Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas – REDE IPES – Promoção do Desenvolvimento Sustentável**, Belo Horizonte, jun. 2007. Disponível em: <http://www.agriculturaurbana.org.br/textos/panorama_AUP.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.

SEBRAE. **Entenda o que são OSCIPs e como elas funcionam**. 02 abr. 2019. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/bis/oscip-organizacao-da-sociedade-civil-de-interesse-publico,554a15bfd0b17410VgnVCM1000003b74010aRCRD>>. Acesso em: 12 jul. 2019.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei da Câmara n. 182, de 2017. **Atividade Legislativa**, 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132006>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

SHOTTER, J. Language, joint action, and the ethical domain: the importance of the relations between our living bodies and their surroundings. **Plenary paper to be given at III Congreso de Psicología y Responsabilidad Social, March 5th-9th, 2011**. Campus San Alberto Magno, 2011.

SEKN. **Estendemos as fronteiras do conhecimento**. 2019. Disponível em: <<http://www.sekn.org/pt-br/>>.

SIMANIS, E.; HART, S. **The base of pyramid protocol: Toward next generation BoP Strategy**. Centre for Sustainable Global Enterprise, Johnson School of Management, Cornell University, 2008.

SMIT, J.; NASR, J.; RATTA, A. **Urban agriculture: food, jobs and sustainable cities**. 2001. Disponível em: <<http://jacsmiit.com/book/Chap02.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2019.

SPECHT, K. *et al.* Socially acceptable urban agriculture businesses. **Agronomy for Sustainable Development**, n. 36, p. 93-116. 2016.

STEFFEN, W. *et al.* Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet. **Science**, n. 347, 2015.

STOCKHOLM. Stockholm Resilience Centre. How food connects all the SDGs. 2016. Disponível em: <https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2016-06-14-how-food-connects-all-the-sdgs.html?fbclid=IwAR1T7VFL5QRm9YQbjm7RDuPwmVxTihS9_Rl-lmr0X6Z6AYTYmlju8KV_FQ>. Acesso em: 02 jul 2019.

SUD, Mukesh; VANSANDT, Craig V; BAUGOUS, Amanda. Social entrepreneurship: The role of institutions. **Journal of Business Ethics**, 85 (Supplement 1), pp. 201-216, 2009. DOI: 10.1007/s10551-008-9939-1.

TAL, A. Making conventional agriculture environmentally friendly: moving beyond the glorification of organic agriculture and the demonization of conventional agriculture. **Sustainability**, n. 10, 2018.

TEFFT, J. *et al.* **Food systems for an urbanizing world: knowledge report**. World Bank and FAO. 2017. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjX5L2_wOXkAhXAILkGHbxnCHAQFjACegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fdocuments.worldbank.org%2Fcurated%2Fen%2FF807971522102099658%2FFinal-report-Urban-Food-Systems-Diagnostic-and-Metrics-Framework.docx&usg=AOvVaw3W8OU_K7ozsv8Upmt7jNAk>. Acesso em: 05 maio 2019.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa; COMINI, Graziella. Inclusive business and poverty: prospects in the Brazilian context. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 47, n. 3, p. 410-421, jul./ago./set. 2012.

TRAVASSOS, L.; PORTES, B. Rural metropolitano: caracterização e regulação na Região Metropolitana de São Paulo (Brasil). **Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)**, n. 14, p. 359-380, 2018.

UBS BRASIL. **Visionaris** – Prêmio UBS ao Empreendedor Social. Disponível em: <<https://www.ubs.com/br/pt/filantropia/visionaris.html>>. Acesso em: 19 set. 2019.

UN-DESA. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. **Population Division**. World Urbanization Prospects: the 2018 Revision. 2018. Disponível em: <<https://population.un.org/wup/>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

UN-HABITAT III. A United Nations publication issued by the Habitat III Secretariat. **The New Urban Agenda was adopted at the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III) in Quito, Ecuador**. 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

UN-SDG. United Nations Sustainable Development Goals for 2030. 2015. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>. Acesso em: 27 maio 2019.

URBAN. **Agriculture Notes**. Revisada em 9 de novembro de 1996. Webpages mantidas pelo City Farmer. Escritório de Agricultura Urbana do Canadá. Disponível em: <http://www.cityfarmer.org/GlobalFac1.html>. Acesso em: 09 maio 2019.

VALDIONES, Ana Paula Golveia. **Panorama da Agricultura Urbana e Periurbana no município de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, 2013.

VAN DER SCHANS, J.; LORLEBERG, W.; PÖLLING, B. Urban Agriculture – It is a business! Business models in Urban Agriculture. In Conference Paper. **Agriculture in an Urbanizing Society**, p. 88-89, 2015.

VAN VEENHUIZEN, R. **Cities farming for the future**: urban agriculture for green and productive cities. Ottawa: RUAF Foundation/ IDRC/IIRR, 2006. Disponível em: https://www.ruaf.org/sites/default/files/Chapter%201_1.pdf. Acesso em: 03 jul. 2019.

VASCONCELOS, Y. Agrotóxicos na Berlinda. **Revista Fapesp**, n. 271, p. 18-27.

VEIGA, J. E. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015.

VEJRE, H. COST. Action Urban Agriculture Europe (UAE) Working Group 1: Urban agriculture definitions and common agrarian policy. **Presentation on 1st Working group meeting of COST Urban Agriculture Europe**. Aachen, Germany, 2012.

WEIDNER, T.; YANG, A.; HAMM, M. Consolidating the current knowledge on urban agriculture in productive urban food systems: Learnings, gaps and outlook. **Journal of Cleaner Production**, v. 209, p. 1637-1655, 2019.

WG4, 2015. Working Group 4 – New business models for multiple value creation. Conference Paper. **Agriculture in an Urbanizing Society**, 2015.

WILLIAMS, Colin C.; NADIN, Sara. Beyond the commercial versus social entrepreneurship divide: Some lessons from english localities. **Social Enterprise Journal**, v. 7, n. 2, p. 118-129, August 2011. DOI 10.1108/17508611111156592.

WHO. The double burden of malnutrition. Policy Brief. Geneva: World Health Organization. 2017. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255413/WHO-NMH-NHD-17.3-eng.pdf?ua=1>. Acesso em: 20 abr. 2019.

WRI (World Resources Institute). World Resources Report. **Creating a sustainable food future**; a menu of solutions to feed nearly 10 billion people by 2050. Synthesis Report. 2018. Disponível em: https://wrr-food.wri.org/sites/default/files/2019-07/creating-sustainable-food-future_2_5.pdf. Acesso em: 23 jul. 2019.

YIN, R. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

YUNUS, M. Creating a world without poverty: social business and the future of capitalism, in Global Urban Development Magazine: Transforming Urban Markets for the Poor through Collaborative Entrepreneurship. **Global Urban Development Magazine**, v. 4. i. 2, p. 16-41, 2008.

YUNUS NEGÓCIOS SOCIAIS. **Matriz de missão e mecanismos de negócios**. 2019. Disponível em: <<https://www.yunusnegociossociais.com/diferentes-modelos-de-negcios>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

ZEZZA, A.; TASCIOTTI, L. Urban agriculture, poverty, and food security: Empirical evidence from a sample of developing countries Agricultural. **Food Policy**, v. 35, p. 265-273, 2010.

APÊNDICE

Roteiro das entrevistas realizadas

QUESTIONÁRIO A – ONG CIDADES SEM FOME

Entrevistado: Hans Dieter Temp – Fundador e Coordenador

O objetivo dessa conversa é compreender os desafios para a prática e o desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana no município de São Paulo, através da experiência da Cidades Sem Fome.

Contexto

1. Quantas, quais são e onde estão as hortas implementadas e geridas pela CSF atualmente?
2. Os objetivos principais da CSF se mantêm os mesmos desde sua fundação? Em que medida eles são alcançados?

Modelo de organização social

3. Quais as principais diferenças que você percebe no modelo de formalização e gestão da ONG Cidades Sem Fome em relação ao de outras associações e cooperativas em AUP?

Cultivo

4. Como/onde são adquiridos os insumos, como mudas, sementes, adubos? (há suporte da Casa de Agricultura Ecológica da zona Leste, da prefeitura?)
5. Qual a forma de cultivo dos agricultores da CSF?

Sustentabilidade financeira e diversificação

6. Quais as fontes de recursos para que a CSF desenvolva sua atividade principal?
7. Os agricultores conseguem garantir segurança alimentar para suas famílias? E gerar renda?
8. Já existe ou há intenção em diversificar os produtos e/ou serviços oferecidos (como produtos processados ou atividades em educação)?

Comercialização e acesso a mercados

9. Como são os valores de venda dos produtos das hortas comunitárias da CSF em relação ao mercado?
10. Quais são os principais canais de venda dos produtores da CSF? Há variação entre as hortas?
11. Os produtores da CFS vendem em feiras municipais? Por que sim ou por que não?
12. Os produtores da CSF vendem para a municipalidade (por exemplo, para merendas escolares)? Por que sim ou por que não?
13. Como você vê o papel das médias/grandes empresas (por exemplo de varejo, transporte, insumos agropecuários) para impulsionar o setor de agricultura urbana e periurbana? A CSF tem parceria comercial com médias/grandes empresas? Como se deu a parceria?
14. Qual é a capacidade atual de produção (mensal?) da CSF com a Área 2?
15. Há ociosidade de produção ou tudo o que é produzido é vendido?
16. As Áreas 1 (em implantação) e 4 e 5 (a serem implantadas) já têm mercado garantido?
17. Existe uma demanda do mercado maior do que a produção da agricultura urbana na cidade de SP?
18. Quem são os maiores clientes da CSF e qual o volume de venda para cada?
19. Quais as porcentagens das receitas da ONG provenientes das vendas e das provenientes de patrocínio?
20. Os custos de implantação das novas áreas também serão provenientes de patrocínios?
21. A CSF já consegue fazer investimentos a partir das vendas de produtos da Área 2? Como está a relação de entradas x saídas, pensando na sustentabilidade financeira?

Capacitação e assistência técnica

22. Quais são as capacitações e assistência necessárias, quais são as recebidas e quem é o provedor (Casa de Agricultura Ecológica/CSF)? E quais as vantagens e dificuldades nesse formato que praticam?

Acesso à terra e a créditos e financiamentos

23. Como se dá o acesso à terra para os agricultores apoiados pela ONG? (Propriedade particular/aluguel/comodato; de empresa pública ou privada.)
24. As hortas da CSF sofrem concorrência em relação ao acesso à terra para outros usos (talvez mais lucrativos)?
25. Quais são as outras finalidades dadas aos terrenos de linhões e dutos? Como tem sido a evolução do comodato para a agricultura urbana e periurbana?

26. Que estratégias são necessárias para melhorar o acesso à terra para a produção de alimentos?
27. Os produtores precisam de um documento que comprove a posse da terra para acesso a programas de crédito? Há programa para promover/facilitar o acesso à propriedade da terra ou à estabilidade de uso da terra para agricultores urbanos (como redução de impostos para proprietários de terrenos ou concessão de terrenos ociosos da prefeitura)? A CSF se beneficia de alguma forma?
28. A CSF é afetada de alguma forma pelo retorno de áreas definidas como rurais na cidade (pelo Plano Diretor Estratégico de 2014)?
29. Atualmente a lei federal permite acesso ao PRONAF, também, a agricultores familiares que produzem em ambiente urbano. Os agricultores da CSF podem ser incluídos nessa e em outras políticas de crédito e financiamento para agricultura urbana e periurbana? (perfil de agricultor familiar/renda principal proveniente da agricultura/...)
30. Os produtores da CSF têm conhecimento e acessam créditos públicos?

Gestão de riscos

31. É realizada identificação, análise e acompanhamento de solo para evitar ou reverter casos de contaminação nas áreas de plantio? Se sim, qual a participação do poder público? Se não, qual a razão?

Políticas públicas em geral

32. Como se dá a permissão de uso da terra na esfera da municipalidade?
33. Existe incentivo público para agregar valor à produção oriunda da AUP? (Por exemplo, em processamento e comercialização com inserção em mercados formais, informais e solidários.)
34. Você tem conhecimento de haver orçamento público específico para agricultura urbana, além do Programa Ligue os Pontos? A CSF recebe/já recebeu fundos da cidade?
35. Você tem conhecimento de (investimento em) linhas de pesquisa que buscam desenvolver tecnologias que possam ser aplicadas em hortas com o modelo da CSF, como por exemplo, para o tratamento e uso eficiente da água, o aproveitamento de resíduos orgânicos, a utilização adequada de defensivos naturais?
36. Quais políticas (federais, estaduais e municipais) mais impactaram o trabalho da CSF? Como tem sido o papel de cada uma dessas esferas no incentivo da AUP? A CSF é beneficiada?
37. A CSF se envolve nos espaços de participação da sociedade civil, como por exemplo, no Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMUSAN/SP? Como

esses espaços podem agregar para a CSF? Você acredita que a formação de um Comitê Intersetorial de AUP seria positivo? Por que?

Serviços ambientais e de compostagem

38. É realizada compostagem nas hortas da CSF? Quais os incentivos e barreiras? Há alguma integração com resíduos da cidade, como resíduos orgânicos domésticos ou podas de jardins e praças?
39. A CSF recebeu capacitação em compostagem do poder público?

Desafios

40. Quais as principais dificuldades para a continuidade/crescimento da CSF?
41. O que não deu/não está dando certo até aqui? Por que não? O que poderia ser feito de forma diferente?

QUESTIONÁRIO B – ONG CIDADES SEM FOME

Entrevistada: Sebastiana Helena de Farias – agricultora beneficiária do projeto Hortas Comunitárias

O objetivo dessa conversa é compreender os desafios para a prática e o desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana no município de São Paulo, através da experiência da Cidades Sem Fome.

Contexto

1. Há quanto tempo existe a sua horta? Como começou?
2. O que mudou na sua vida após o início do trabalho com a CSF?

Cultivo

3. Como/onde são adquiridos os insumos, como mudas, sementes, adubos? (suporte da CSF? Suporte da CAE?)
4. Qual a forma de cultivo na sua horta? E nas hortas dos demais beneficiários aqui dessa mesma área?

Sustentabilidade financeira e diversificação

5. Quais as fontes de recursos para as hortas?

6. Vocês, agricultores, conseguem garantir alimento suficiente para suas famílias? E gerar renda?

Comercialização e acesso a mercados

7. Como são os valores de venda dos produtos das hortas comunitárias da CSF em relação ao mercado?
8. Quais são os principais canais de venda dos produtores da CSF? Há variação entre as hortas?
9. Os produtores da CFS vendem em feiras municipais? Por que sim ou por que não?
10. Os produtores da CSF vendem para a municipalidade? Por que sim ou por que não?

Capacitação e assistência técnica

11. Quais são as capacitações e assistência necessárias, quais são as recebidas e quem é o provedor (CAEs/CSF)?

Acesso à terra e a créditos e financiamentos

12. Como se dá o acesso à terra para os agricultores apoiados pela ONG? (Propriedade particular/aluguel/comodato? De empresa pública ou privada.)
13. É difícil conseguir e é difícil manter o acesso à terra?
14. Os produtores precisam de um documento que comprove a posse da terra para acesso a programas de crédito? Você conhece algum programa público para facilitar o acesso à propriedade da terra ou à estabilidade de uso da terra para agricultores urbanos (como redução de impostos para proprietários de terrenos ou concessão de terrenos ociosos da prefeitura)? Os agricultores da CSF se beneficiam de alguma forma? O que você acha que falta para melhorar o acesso à terra para a produção de alimentos?
15. As hortas da CSF são afetadas de alguma forma pelo retorno de áreas definidas como rurais na cidade (pelo Plano Diretor Estratégico de 2014)?
16. Atualmente a lei federal permite acesso ao PRONAF, também, a agricultores familiares que produzem em ambiente urbano. Os agricultores da CSF podem ser incluídos nessa e em outras políticas de crédito e financiamento para agricultura urbana e periurbana? (Perfil de agricultor familiar/renda principal proveniente da agricultura/...)
17. Os produtores da CSF têm conhecimento e acessam créditos públicos?

Política públicas em geral

18. Como se dá a permissão de uso da terra na esfera da municipalidade?

19. Existe incentivo público para agregar valor à produção oriunda da AUP? (Por exemplo, em processamento e comercialização com inserção em mercados formais, informais e solidários.)
20. Você tem conhecimento de haver orçamento público específico para agricultura urbana?

Serviços ambientais e de compostagem

21. É realizada compostagem na sua horta? Há alguma barreira?
22. Há alguma integração com resíduos da cidade, como resíduos orgânicos domésticos ou podas de jardins e praças?

Desafios

23. Quais as principais dificuldades para esse trabalho do agricultor urbano?
24. O que te motiva a continuar com esse trabalho?

QUESTIONÁRIO C – ONG CIDADES SEM FOME

Entrevistado: José Alves Primo – agricultor e funcionário da ONG

O objetivo dessa conversa é compreender os desafios para a prática e o desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana no município de São Paulo, através da experiência da Cidades Sem Fome.

Contexto

1. Há quanto tempo o senhor trabalha na Cidades Sem Fome ? Como começou?
2. O que mudou na sua vida após o início do trabalho com a CSF?
3. Vocês, agricultores, conseguem garantir alimento suficiente para suas famílias? E gerar renda?

Capacitação e assistência técnica

4. Quais são as capacitações e assistência necessárias, quais são as recebidas e quem é o provedor (CAEs/CSF)?

Serviços ambientais e de compostagem

5. É realizada compostagem na horta? Há alguma barreira?

Desafios

6. Quais as principais dificuldades para esse trabalho do agricultor urbano?
7. O que te motiva a continuar com esse trabalho?

QUESTIONÁRIO D – ONG CIDADES SEM FOME

Entrevistado: Ricardo Hidenobu Sato – técnico agrícola e funcionário da ONG

O objetivo dessa conversa é compreender os desafios para a prática e o desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana no município de São Paulo, através da experiência da Cidades Sem Fome.

Contexto

1. Há quanto tempo você trabalha na Cidades Sem Fome ? Como começou?
2. Quantas, quais são e onde estão as hortas implementadas e geridas pela CSF atualmente?

Cultivo

3. Como/onde são adquiridos os insumos, como mudas, sementes, adubos? (Há suporte da Casa de Agricultura Ecológica da zona Leste, da prefeitura?)
4. Qual a forma de cultivo?

Sustentabilidade financeira e diversificação

5. Os agricultores conseguem garantir segurança alimentar para suas famílias? E gerar renda?

Capacitação e assistência técnica

6. Quais são as capacitações e assistência necessárias, quais são as recebidas e quem é o provedor (Casa de Agricultura Ecológica/CSF)? E quais as vantagens e dificuldades nesse formato que praticam?

Gestão de riscos

7. É realizada identificação, análise e acompanhamento de solo para evitar ou reverter casos de contaminação nas áreas de plantio? Se sim, qual a participação do poder público? Se não, qual a razão?

Serviços ambientais e de compostagem

8. É realizada compostagem nas hortas da CSF? Quais os incentivos e barreiras? Há alguma integração com resíduos da cidade, como resíduos orgânicos domésticos ou podas de jardins e praças?

Desafios

9. Quais as principais dificuldades para a continuidade/crescimento da CSF?

QUESTIONÁRIO E – CONSUMIDORES DE PRODUTOS DA HORTA

Entrevistados: José Roberto, Telma, Ana, Waldir, Adriana, Teresinha, Rafael

1. O que te motiva a comprar produtos aqui na horta?
2. Desde que você começou a comprar hortaliças aqui, mudou a dieta da sua família? Se sim, em que sentido?
3. Quais outros locais no bairro vendem hortaliças?
4. O que você acha dos preços praticados nas hortas em relação ao das feiras e dos supermercados?
5. Você percebe diferença em relação à qualidade dos produtos vendidos nesses locais e aqui?