

# Panorama das Leis de Agricultura Urbana no Brasil: Relações com o Planejamento Urbano

Eugenia Aumond Kuhn<sup>I</sup>  
Geisa Zanini Rorato<sup>II</sup>

Bruno Cesar EufRASio de Mello<sup>III</sup>  
Carolina Cristofoli Falcão<sup>IV</sup>

**Resumo:** O interesse crescente na agricultura urbana (AU) nas últimas décadas foi seguido pelo aumento de leis que a tomam como objeto. Entretanto, não há, no Brasil, estudos que busquem caracterizar e compreender a sua articulação com o planejamento urbano (PU). Frente a essa lacuna, o objetivo da pesquisa foi construir um panorama das leis federais e estaduais de AU no Brasil e analisar suas implicações no PU. O método envolveu levantamento e seleção de leis, além do desenvolvimento de uma estrutura analítica. Os resultados indicam que, apesar do aumento no número de leis aprovadas, (a) não há uma política nacional articulada, (b) as leis tratam as diversas estratégias de produção de alimentos sob o amplo guarda-chuva da AU, (c) citam as suas interfaces com o PU de forma vaga e (d) não abordam objetivamente os desafios territoriais enfrentados pela AU.

**Palavras-chave:** Agricultura urbana, agricultura periurbana, planejamento urbano, leis, políticas públicas.

<sup>I</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil

<sup>II</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil

<sup>III</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil

<sup>IV</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil

São Paulo. Vol. 26, 2023

Artigo Original

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc0015r2vu2023L3AO>

## 1. Introdução

A agricultura urbana (AU) é um tema cada vez mais presente no debate sobre desenvolvimento urbano sustentável no Brasil (ALMEIDA, 2016) e no mundo (SARKER et al., 2019). Sua emergência tem demandado integração às práticas de planejamento (MEENAR et al., 2017) e a criação e atualização de leis<sup>1</sup> para regular a AU (POLLANS; ROBERTS, 2014). Segundo a literatura, condicionantes legais podem restringir seu desenvolvimento (SARKER et al., 2019; ZAAR, 2015) por meio de regras impeditivas, de regulamentações pouco claras (CASTILLO et al. 2013), ou pela falta de diálogo entre os marcos legais e as políticas públicas nos diferentes âmbitos do governo (ZAAR, 2015). Além disso, o vácuo normativo e as disputas pelo uso da terra urbana são fontes de conflitos entre praticantes da AU, legisladores e políticos (MEENAR et al., 2017).

A revisão da literatura sugere que o processo de regulamentação ocorre de modo desigual nos diferentes países e entre regiões e cidades de um mesmo país (MEENAR et al., 2017; SARKER et al., 2019). No contexto brasileiro, a pesquisa realizada por Santandreu e Lovo (2007) – uma das mais abrangentes sobre o tema no país (ALMEIDA, 2016) – afirma que as leis são determinantes para a promoção da AU.

Após mais de uma década da referida pesquisa, buscas nos sites legislativos estaduais e federal demonstram significativo aumento do número de leis aprovadas e em tramitação. Porém, nenhuma pesquisa de caráter abrangente como aquela conduzida por Santandreu e Lovo (2007) foi localizada.

Portanto, o objetivo do presente artigo é revisar as leis sobre AU no Brasil nos âmbitos federal e estadual e identificar suas implicações teóricas e operacionais no planejamento urbano (PU). Cabe ressaltar que não se pretendeu realizar uma análise jurídica dos documentos – por exemplo, análise de jurisprudências, colisão entre normas legais, entre outros. Como objetivo secundário, procurou-se desenvolver uma estrutura analítica, baseada na literatura, para a análise conjunta e comparativa do conteúdo das leis.

Reconhece-se que, no Brasil, é competência dos municípios promover o ordenamento territorial e o planejamento do uso do solo urbano (BRASIL, 1988). Logo, a delimitação do estudo às leis federais e estaduais apresenta uma visão parcial da regulamentação de AU incidente no âmbito local. Essa delimitação justifica-se pelo fato de que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano e políticas urbanas setoriais e, junto às Unidades Federativas (UFs), legislar concorrentemente sobre direito urbanístico e outros temas vinculados à AU (BRASIL, 1988). Ou seja, são âmbitos de governo que devem organizar a estratégia de planejamento, articulando temas específicos a objetivos mais amplos. Assim, o presente artigo foca nessas leis de caráter estratégico, as quais regulam políticas e refletem como a AU está sendo entendida institucionalmente nas esferas supra locais.

Este estudo pode contribuir para expandir, refinar e adaptar as leis e políticas

1 - Neste artigo, adotou-se o termo lei de modo abrangente, visto a variedade de termos similares, englobando leis, decretos, portarias e outros adotados internacionalmente. Entretanto, o objeto de estudo da pesquisa se restringiu, apenas, às leis e decretos nacionais e estaduais.

específicas de AU e melhorar sua articulação com as políticas urbanas (como os planos diretores, por exemplo), além de subsidiar a atuação das organizações que lidam com AU e dos diversos agentes envolvidos nas práticas de PU.

## 2. Agricultura e Planejamento Urbano: Articulando Conceitos e Regulando Práticas

As práticas agrícolas sempre fizeram parte da paisagem urbana, ainda que com diferentes denominações e características ao longo do tempo (ZAAR, 2017a). A relação entre campo e cidade também mudou profundamente no decorrer da história (LEFEBVRE, 1991). No contexto contemporâneo, esses conceitos já não expressam realidades concretas e reconhecíveis no espaço social, pois a localização geográfica e a paisagem não são mais fatores demarcadores do que é rural ou urbano (LIMONAD; MONTE-MÓR, 2012).

Com o modelo de acumulação flexível, processos anteriormente entendidos como pertencentes à cidade ou ao campo agora ocorrem em ambos (LIMONAD; MONTE-MÓR, 2012), suas articulações são mais intensas do que nunca e se expressam em formas espaciais que se interligam e sobrepõem-se, não apenas localmente, mas em múltiplas escalas (SPOSITO, 2011). Trata-se de dinâmicas que implicam a perda das referências que determinam os limites das unidades espaciais (ZAAR, 2017b).

As práticas atualmente entendidas como AU agregam novos elementos a esse debate, visto a sua aparente condição contraditória quanto à localização, forma e função e o seu caráter global e, ao mesmo tempo, intrinsecamente local (ZAAR, 2017b).

Ainda que os conceitos que envolvem a AU não estejam suficientemente desenvolvidos (ZAAR, 2017b), percebe-se que ela busca diferenciar-se da agricultura praticada no meio rural, a qual é foco de políticas públicas específicas (ROSA, 2011). Nesse sentido, Mougeot (2000) afirma ser necessário interpretar sua definição para que seja possível entender seu caráter distintivo, tanto em termos teóricos, como operacionais. Segundo o autor, para compreender suas formas de manifestação, pode-se desmembrar a AU nas seguintes categorias de análise:

- a) localização intraurbana ou periurbana;
- b) tipos de áreas onde ela é praticada;
- c) escala e sistema de produção;
- d) destinação dos produtos;
- e) categorias e subcategorias de produtos;
- f) tipos de atividade econômica.

Outra forma de caracterização, utilizada pela *Food and Agriculture Organization of the United Nations* - FAO (CABANNES, 2012), refere-se aos objetivos das diferentes iniciativas de AU e reconhece a existência de três tipologias principais.

A primeira, com foco na dimensão social, engloba iniciativas orientadas à subsistência dos pobres urbanos e da classe média, em períodos de crise. Incluem hortas

domésticas, comunitárias e institucionais e outros plantios em microescala com baixos níveis de investimento. Objetivam gerar impactos como inclusão social, redução da pobreza, desenvolvimento comunitário e, em geral, mostram pouca lucratividade direta (CABANNES, 2012).

A segunda, com foco na dimensão econômica, envolve iniciativas orientadas ao mercado, com o objetivo de gerar impacto econômico e rentabilidade. São realizadas por empresas familiares de pequena escala ou por cooperativas e associações de produtores. Entretanto, pode incluir fazendas empresariais de maior escala administradas por investidores privados (CABANNES, 2012).

A terceira, com foco na dimensão ecológica, compreende iniciativas orientadas ao lazer, à recreação e à gestão ambiental. Seus objetivos são vincular os cidadãos urbanos à natureza, sensibilizar para as questões ambientais e fornecer serviços ambientais como compostagem, tratamento de águas residuais e gestão da paisagem (áreas verdes multifuncionais). Essa tipologia de AU usualmente adota métodos de produção agroecológicos e é mais comum nos países desenvolvidos do que naqueles em desenvolvimento (CABANNES, 2012).

No que tange à revisão de literatura internacional, há estudos buscando analisar a legislação de AU no âmbito municipal e identificar suas implicações no PU. As pesquisas são conduzidas por meio de diferentes métodos: análise dos documentos legais sobre AU ou que interferem nas suas práticas (MEENAR et al, 2017, DIEHL et al, 2020); revisão de literatura, compilando estudos de caso individuais (POLLANS; ROBERTS, 2014); e identificação da percepção das partes interessadas, entre elas, planejadores urbanos e práticos da AU (CASTILLO et al, 2013; DIEHL et al, 2020). Ainda, Sarker et al (2019) analisaram as políticas de planejamento e propuseram uma estrutura para integração da AU nas cidades australianas. Entretanto, a revisão bibliográfica acerca das leis dos âmbitos supralocais retornou apenas um resultado específico (CABANNES, 2012), o qual não considerou a interface das leis com o PU.

No contexto nacional, localizaram-se apenas duas pesquisas publicadas, analisando a presença da AU na legislação brasileira. A mais abrangente, já citada, focou na legislação municipal presente em 11 Regiões Metropolitanas, pois localizou, apenas, uma lei no âmbito estadual (SANTANDREU; LOVO, 2007). Contudo, esse trabalho não compreende as mudanças legais mais recentes. A segunda pesquisa analisou apenas dois marcos legais da política urbana (LE MOS et al, 2015): o Estatuto da Cidade (BRASIL 2001), e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (BRASIL, 1979).

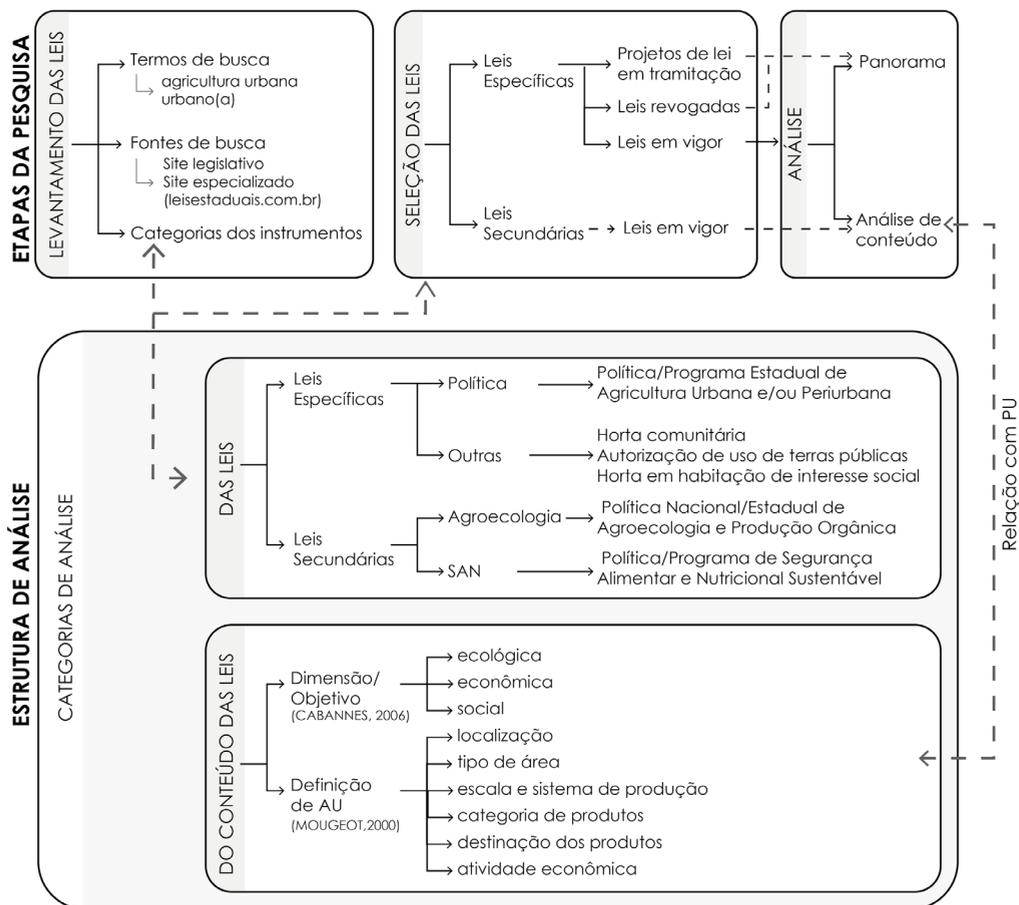
Até o momento, não houve caracterização e quantificação sistemática das leis relacionadas à AU aprovadas no âmbito federal e estadual brasileiro. As pesquisas existentes não seguem uma estrutura analítica que permita comparar as leis e compreendê-las em conjunto frente às discussões existentes na literatura acerca dos reflexos da AU no PU. Este artigo, portanto, contribui para superar essa lacuna ao revisar as leis existentes no Brasil nos âmbitos federal e estadual com base na estrutura de análise proposta.

### 3. Método

A pesquisa desenvolveu-se em três etapas: (a) levantamento da legislação, (b) seleção das leis a serem analisadas e (c) análise panorâmica (quantitativa e cronológica) e de conteúdo. A figura 1 ilustra a relação entre as etapas da pesquisa e as categorias de análise estabelecidas.

Duas categorias de leis foram definidas: (a) leis específicas, que têm como objetivo principal a AU e; (b) leis secundárias, que citam e têm reflexos na AU, mas que não a têm como seu objetivo principal, a exemplo daquelas voltadas à Agroecologia e à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Essa definição foi realizada a partir de uma adaptação da classificação de Santandreu e Lovo (2007) para leis municipais, bem como das características das leis encontradas na etapa de levantamento.

Figura 1 - Etapas da pesquisa e estrutura de análise utilizada



Fonte: Autores, 2023

O levantamento ocorreu em janeiro de 2020, com atualização em junho de 2021.

No âmbito federal, a pesquisa foi realizada no site do Senado Federal<sup>2</sup> e Câmara dos Deputados<sup>3</sup>. No âmbito estadual, no site da Assembleia Legislativa de todas as UFs<sup>4</sup>. O termo de busca foi “agricultura urbana”. Quando o site não aceitava operadores de busca booleana, a procura se deu pela palavra “urbana(o)” e a seleção foi feita manualmente. Sempre que possível, a pesquisa foi feita na busca avançada das proposições legislativas, as quais contemplam tanto os projetos de lei (PLs), quanto leis aprovadas. Quando esta opção não estava disponível, foi realizada diretamente no tipo legislação (que engloba apenas as leis aprovadas), no campo assunto.

A seleção das leis a serem analisadas (quadro 1) adotou dois critérios. Para a construção do panorama sobre a evolução dos marcos legais, foram consideradas leis em vigor, PLs em tramitação e leis revogadas. Para análise de conteúdo, apenas, leis aprovadas. Exceção foi feita para o âmbito nacional, onde se analisou PLs específicos sobre AU.

**Quadro 1 - Leis encontradas e analisadas no âmbito federal e estadual**

	LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA			LEGISLAÇÃO SECUNDÁRIA	
	POLÍTICAS DE AU (1)	DECRETOS	OUTRAS LEIS	POLÍTICAS DE SAN (2)	POLÍTICAS DE AGROECOLOGIA (3)
GOVERNO FEDERAL	PL 906/2015 (BRASIL, 2015)		PL 353/2017 (BRASIL, 2017a) PL 9025/2017 (BRASIL, 2017b) PL 303/2019 (BRASIL, 2019)	DEC 7272/2010 (BRASIL, 2010)	
RIO GRANDE DO SUL	LEI 15222/2018 (RIO GRANDE DO SUL, 2018a)	DEC 54459/2018 (RIO GRANDE DO SUL, 2018b)			DEC 51617/2014 (RIO GRANDE DO SUL, 2014)
SANTA CATARINA	LEI 17533/2018 (SANTA CATARINA, 2018)				
SÃO PAULO					LEI 16684/2018 (SÃO PAULO, 2018)
RIO DE JANEIRO	LEI 8366/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019b)		LEI 8349/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019a)		LEI 8625/2019 (RIO DE JANEIRO, 2019c)
MINAS GERAIS	LEI 15973/2006 (MINAS GERAIS, 2006)	DEC 44720/2008 (MINAS GERAIS, 2008)		LEI 22806/2017 (MINAS GERAIS, 2017)	LEI 21146/2014 (MINAS GERAIS, 2014)
ESPÍRITO SANTO			LEI 7390/2002 (ESPÍRITO SANTO, 2002)		

2 - <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>

3 - <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>

4 - <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-estadual/legislacoes-estaduais>

MATO GROSSO	LEI 10824/2019 (MATO GROSSO, 2019)				LEI 11242/2020 (MATO GROSSO, 2020)
MATO GROSSO DO SUL					LEI 5279/2018 (MATO GROSSO DO SUL, 2018)
GOIÁS	LEI 16476/2009 (GOIÁS, 2009)				
DISTRITO FEDERAL (4)	LEI 4772/2012 (DISTRITO FEDERAL, 2012)	DEC 39314/2018 (DISTRITO FEDERAL, 2018)			LEI 5801/2017 (DISTRITO FEDERAL, 2017)
ALAGOAS					LEI 8041/2018 (ALAGOAS, 2018)
PERNAMBUCO				DEC 40009/2013 (PERNAMBUCO, 2013)	LEI 17158/2021 (PERNAMBUCO, 2021)
MARANHÃO					LEI 10986/2018 (MARANHÃO, 2018)
AMAZONAS	LEI 5033/2019 (AMAZONAS, 2019)				LEI 4581/2018 (AMAZONAS, 2018)

1. Política/Programa de Agricultura Urbana e/ou Periurbana
2. Política/Programa Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável
3. Política Nacional/Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica
4. Localizou-se também a Lei 3495/2002 , a qual foi revogada em 2012. Por essa razão, não foi realizada análise de seu conteúdo

Fonte: Autores, 2023.

Para a análise do conteúdo, estabeleceram-se as seguintes categorias para cada tipo de lei (específicas ou secundárias) (figura 1): (a) a definição de AU adotada, desmembrando-a de acordo com as seis subcategorias propostas por Mougeot (2000); (b) os objetivos estabelecidos, agrupando-os de acordo com as classes propostas por Cabannes (2012).

Por fim, os resultados foram analisados frente às discussões encontradas na literatura acerca das relações entre AU e PU.

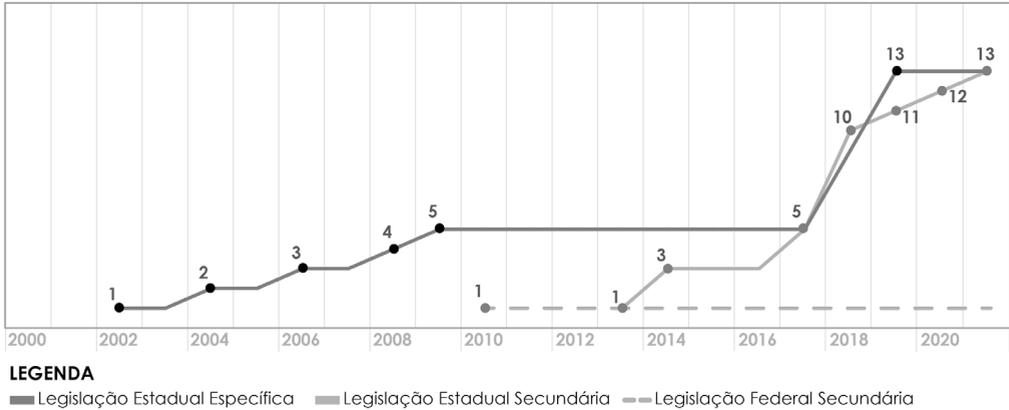
#### 4. Leis sobre AU no Brasil

O panorama das leis aprovadas no Brasil (figura 2) demonstra que a primeira delas foi uma lei estadual específica, sancionada em 2002. As primeiras leis secundárias citando a AU, federais e estaduais, surgiram em 2010 e 2013, respectivamente. Observou-se, portanto, o aumento gradativo de aprovações.

No âmbito federal, não se encontrou lei específica referente à AU aprovada, apenas

um projeto de lei. Foi encontrada, contudo, uma lei secundária aprovada.

**Figura 2 - Panorama das leis aprovadas nos âmbitos federal e estadual, total acumulado por ano**



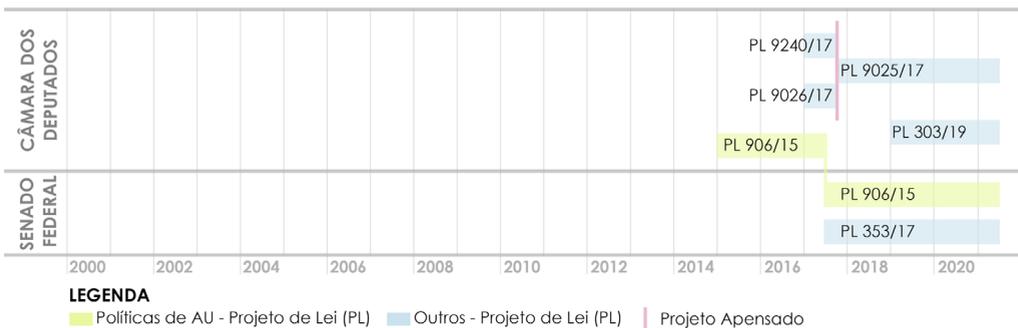
Fonte: Autores, 2023

Nas subseções seguintes, serão analisadas as leis existentes nos âmbitos estadual e federal.

#### 4.1 Legislação Federal sobre AU

No âmbito federal, localizaram-se quatro PLs específicos em tramitação (figura 3), recentes, em comparação com as leis aprovadas no âmbito estadual.

**Figura 3 - Panorama dos PLs federais específicos sobre AU em tramitação**



Fonte: Autores, 2023

O PL 906/2015 (BRASIL, 2015) pretende instituir a Política Nacional de Agricul-

tura Urbana - PNAU. Essa PL, como as demais leis, foi analisada a partir das categorias elencadas. Observou-se que não há referência à produção na área periurbana ou especificação das áreas possíveis para o desenvolvimento da AU. O PL cita que o governo federal deve apoiar os municípios nesta definição e que é objetivo da lei a ocupação de espaços ociosos. O tipo de produção incentivado relaciona-se ao trabalho familiar, de cooperativas, de associações e de organizações da economia popular e solidária, visto que o destino proposto para produção é o consumo próprio ou a comercialização em pequena escala. O PL menciona as categorias de produtos agrícolas e pecuárias, mas não especifica subcategorias. Há referência ao apoio técnico e financeiro às atividades econômicas, além do cultivo em si, incluindo beneficiamento, transformação, embalagem e comercialização.

O PL apresenta sete objetivos vinculados, predominantemente, a duas das três categorias identificadas por Cabannes (2012). A dimensão social manifesta-se por meio dos seguintes objetivos: ampliar a SAN de populações em situação de vulnerabilidade social e articular a AU com os programas institucionais, tais como restaurantes populares. A dimensão ecológica manifesta-se pelas metas de promover a educação ambiental e a produção orgânica de alimentos; difundir o uso de resíduos orgânicos e das águas residuais urbanas na agricultura. A dimensão econômica apresenta-se por meio dos objetivos de gerar alternativas de renda e de estimular o trabalho familiar, cooperativo e a economia popular. Assim, parece estar pouco voltado à movimentação da macroeconomia ou estímulo ao mercado.

O PL refere-se ao PU ao citar que as ações governamentais deverão estar alinhadas ao plano diretor (PD) e às diretrizes locais de uso do solo. Também prevê garantir as funções sociais da propriedade e da cidade, coincidindo com o objetivo maior do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), principal lei da política urbana brasileira.

Os outros três PLs em tramitação abordam questões pontuais vinculadas à AU. O PL 353/2017 (BRASIL, 2017a) estabelece normas gerais sobre a AU sustentável, prevendo que os agricultores urbanos poderão ser beneficiários da Política Nacional da Agricultura Familiar (BRASIL, 2006) desde que a pratiquem em áreas de até cinco hectares. O PL define como AU sustentável aquela desenvolvida no modelo de produção orgânica em imóveis urbanos (não cita áreas periurbanas), públicos ou privados (tipos de áreas), incluindo alimentos, plantas ornamentais e medicinais, bem como a criação de pequenos animais (categorias de produtos) para consumo próprio, comercialização ou doação (destinação dos produtos). Quanto à categoria tipos de áreas, é objetivo do PL o uso produtivo dos imóveis desocupados. Outros objetivos englobam as dimensões sociais, econômicas e ambientais, mas parece haver uma ênfase nos aspectos ambientais (educação ambiental; gestão local de resíduos orgânicos; combate à disposição irregular de resíduos sólidos; aprimoramento da paisagem urbana; uso de imóveis desocupados ou subutilizados). Os objetivos sociais não estão vinculados apenas às populações vulneráveis, fazendo referência genérica à qualidade de vida nas cidades, à integração de moradores e à geração de emprego e renda. A única menção à integração ao PU é de que se deve respeitar o disposto no PD.

Dois PLs propõem alterações em leis aprovadas. O PL 303/2019 prevê a alteração

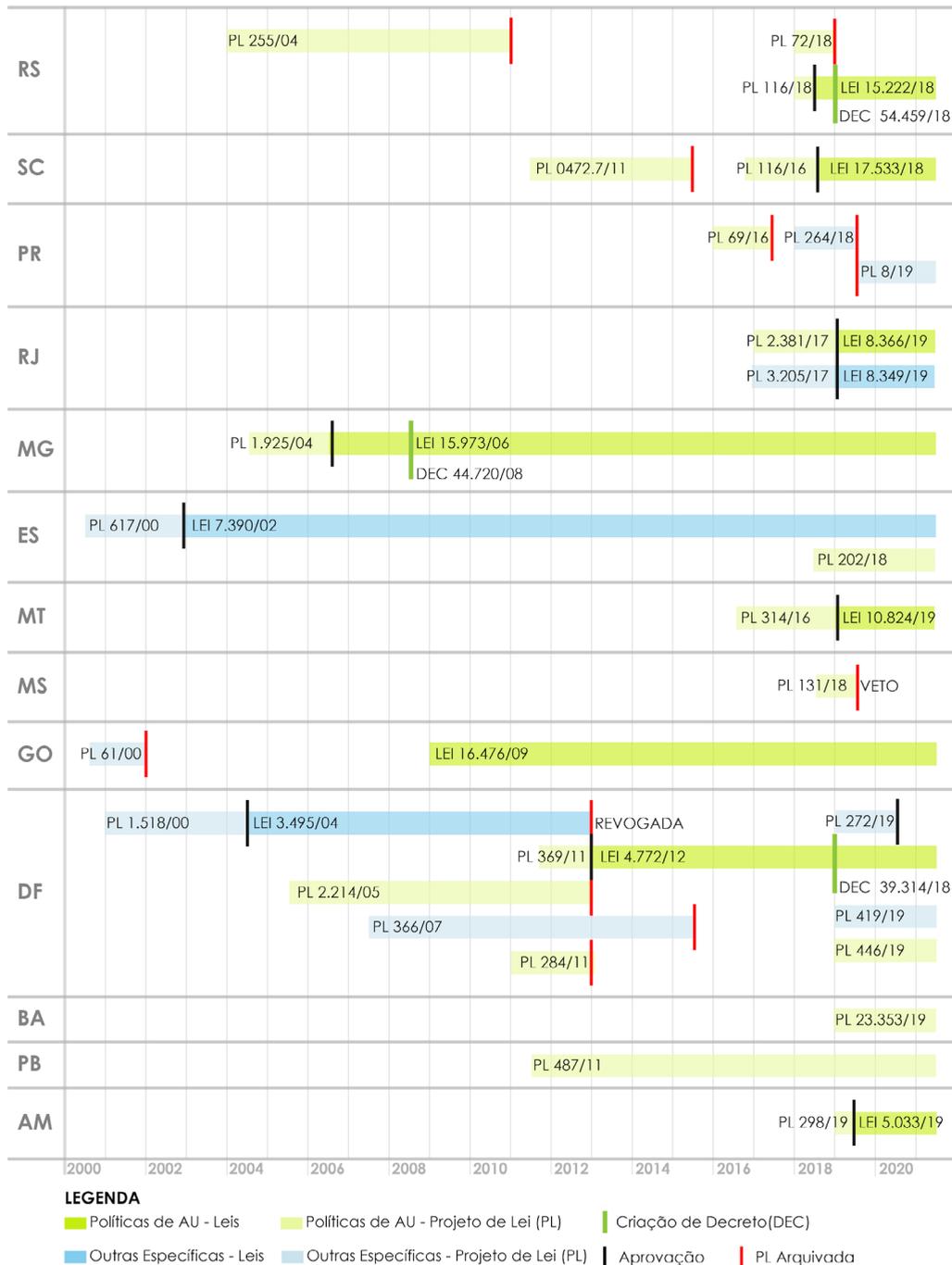
da Lei 9636/1998 (BRASIL, 1998), que dispõe sobre bens imóveis da União, permitindo seu uso para a prática de AU em hortas comunitárias, operadas por famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas ou sindicatos. Já o PL 9.025/2017 (BRASIL, 2017b) propõe incluir mecanismos de incentivo à produção local de alimentos na Lei que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS (BRASIL, 2005). As PLs não se dedicam a definir a AU ou os seus objetivos.

A única lei aprovada no âmbito federal foi uma lei secundária: o decreto que institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN (BRASIL, 2010). O decreto incorpora a AU de forma marginal e não se dedica a defini-la. Mas, podem-se extrair conclusões sobre seus objetivos: a AU é considerada como um dos temas que colaboram para atingir a SAN e, portanto, estaria enquadrada entre as iniciativas voltadas à dimensão social, particularmente às populações vulneráveis.

#### 4.2 Legislação Estadual sobre AU

No âmbito estadual, os primeiros PLs começaram a tramitar nos anos 2000. Muitos deles não foram aprovados e, em alguns estados, novos PLs foram submetidos. A aprovação da maior parte das leis ocorreu entre 2017 e 2019 (figura 4).

**Figura 4 - Panorama da legislação específica de AU nos estados brasileiros (aprovação e tramitação)**



Fonte: Autores, 2023

Apenas 13 das 27 UFs apresentaram PLs específicos em tramitação ou leis sobre AU. Oito UFs têm lei aprovada (RS, SC, RJ, MG, GO, DF, MT e AM), dos quais três (RS, MG e DF) têm decretos que as regulamentam. Há, ainda, em dois estados (RJ e ES), leis sobre hortas comunitárias. A região nordeste é a única na qual nenhuma UF apresenta lei específica aprovada.

Minas Gerais foi o primeiro estado a aprovar, em 2006, uma política de AU. Ela influenciou o conteúdo das políticas de outros Estados, visto que muitos trechos das leis de RJ, GO, MT e AM são similares ao de MG.

Percebeu-se semelhança em relação à definição de AU em quase todos os estados, aparentemente baseada na lei de MG – com exceção do DF e RS. Referente à categoria localização, na maioria dos estados a expressão utilizada é “agricultura urbana”, apenas RS e DF incluem o termo “periurbana” no objeto da lei. Entretanto, as leis de RJ e AM citam, em outras partes do texto, que as atividades podem ser desenvolvidas em áreas de expansão da cidade. Ainda, o decreto de MG cita as áreas suburbanas.

Referente aos tipos de áreas onde a AU pode ser praticada, todas as leis citam imóveis ou terrenos públicos e, à exceção do DF (que cita em decreto), particulares. Além disso, as políticas têm como objetivos: (a) ocupar imóveis ociosos ou subutilizados e; (b) estimular a cessão de uso de imóveis para o desenvolvimento de programas comunitários ou de combate à fome e à exclusão social (excetuam-se as do RS e DF). As leis, em geral, não apresentam especificações acerca das áreas. Apenas as leis do RJ, MG, GO, MT e AM citam áreas aptas sob linhas de transmissão de energia e, do RS (e DF em decreto), a recuperação de áreas degradadas.

Os decretos de MG e DF avançam no tocante à especificação de áreas. O de MG define que as atividades de AU podem ocorrer em áreas verdes urbanas, institucionais, não edificáveis, de proteção ambiental, de tratamento de resíduos e de ambientes aquáticos. O do DF especifica e exemplifica o que entende por espaços ou terrenos privados (lotes vagos, quintais, entre outros) e públicos (praças, parques, canteiros, entre outros). Também cita práticas e sistemas produtivos específicos, que demandam áreas de diferentes dimensões e que ocorrem no solo ou elevadas, tais como canteiros produtivos, hortas comunitárias, jardins comestíveis, sistemas agroflorestais, permaculturais, hidropônicos, aquapônicos, hortas verticais, telhados verdes etc.

Relativo às categorias de produtos, as leis entendem que a AU engloba produtos resultantes do cultivo vegetal, alimentícios e não alimentícios, além da criação de animais (de pequeno porte em RJ, MG, GO e AM) e da piscicultura (citada em RJ, MG, GO, MT e AM). Apenas SC não cita produtos pecuários como resultantes da AU, enquanto MT menciona, apenas, a piscicultura. Adicionalmente, as leis de SC e DF citam a produção das atividades de extrativismo vegetal e agroextrativismo e, a de SC, produção de insumos (mudas) e produtos da gestão de resíduos orgânicos. A lei do RS é a única que não detalha as categorias de produtos consideradas.

Quanto à escala de produção, à exceção de DF, todas as políticas utilizam a expressão “produção/processamento artesanal” nos parágrafos em que definem o objeto da lei. Ainda, as leis do RS, RJ e AM definem que a produção se destina ao consumo próprio ou

à comercialização local, regional ou em pequena escala. Quanto ao sistema de produção ou de organização, todas as leis têm, entre os objetivos, promover o associativismo e, excetuando-se SC, estimular também o trabalho familiar e de cooperativas. Seis estados mencionam organizações da economia popular e solidária (RS, RJ, MG, GO, MT e AM). Apenas as políticas de RS e DF estimulam o trabalho comunitário e, a do RS, hortas domésticas. Não se localizaram referências a empreendimentos de outro caráter.

Quanto aos tipos de atividades econômicas, todas as leis preveem, além do cultivo ou produção, o processamento/transformação. E todas, com exceção do DF, fazem menção ao sistema artesanal. De modo semelhante, todas citam a fase de comercialização com maior ou menor ênfase relacionada à “venda direta ao consumidor”. Essa expressão é usada nas políticas de SC, RJ e AM, enquanto a lei do RS menciona “vendas do excedente em circuitos de cadeias curtas” e as leis de MG, GO e MT, “estímulo à criação de redes solidárias que articulem os agricultores urbanos às organizações de consumidores”. A lei do DF prevê, ainda, a prestação de serviços para geração de produtos agrícolas.

Coerente com os tipos de atividades e escala de produção consideradas, todas as leis preveem, como destinação dos produtos, a comercialização e, exceto em SC, o consumo próprio. Como mencionado, a maior parte das citações se refere à comercialização direta. Cinco leis (RJ, MG, GO, MT e AM) mencionam, entre os procedimentos, a criação de espaços para esse fim, tais como feiras e comercialização em centrais de abastecimento. Não há referência à destinação dos produtos de forma a integrar a indústria alimentícia ou redes de estabelecimentos comerciais. Como outros destinos da produção, no RS está prevista também a realização de trocas e, no DF, de trocas e doações.

No que se refere à análise dos objetivos das leis, cinco das oito apresentam redação semelhante (RJ, MG, GO, MT e AM). Em todas as políticas estaduais de AU estudadas, percebe-se a relevância da dimensão social, particularmente vinculada a grupos vulneráveis. A promoção da SAN é citada, literalmente, entre os objetivos da lei do DF e, indiretamente, nas políticas dos demais estados. As leis do RS, RJ, MG, GO, MT e AM citam, como primeiro objetivo, a ampliação das condições de acesso à alimentação e o aumento da disponibilidade de alimentos, enquanto a lei do estado de SC tem, como segundo objetivo, “combater a fome”. As leis de RS, RJ, MG, GO, MT e AM apresentam, ainda, outros objetivos com redação similar, vinculados à promoção da saúde e do adequado estado nutricional da população. As políticas, à exceção da do DF, também citam a inclusão social. Adicionalmente, as leis, excetuando-se a de SC, também apresentam objetivos que preveem o estímulo às práticas alimentares e hábitos de vida saudáveis voltados à população em geral.

Em alinhamento com os objetivos sociais citados, todas as leis apontam, entre os objetivos com potenciais impactos econômicos, a promoção do trabalho familiar e/ou comunitário, cooperativo e associativo. Sete leis (excetua-se o RS) incluem propósitos explícitos de gerar empregos e renda, sem que seja especificado por qual tipo de vínculo entre o trabalhador e o espaço produtivo. Entretanto, pelo conjunto de artigos – e especificamente de objetivos – presentes nas leis, deduz-se que há pouca ou nenhuma ênfase ao estímulo a iniciativas empresariais privadas de maior escala.

Com relação à dimensão ecológica (iniciativas orientadas ao lazer, recreação e gestão ambiental), observa-se a ocorrência de objetivos vinculados à promoção ou incentivo a práticas de cultivo de agroecologia (termo usado no RS e DF), sustentáveis (termo utilizado em SC, RJ e MG) ou que promovam o manejo ecológico dos solos e dos recursos hídricos (termo usado no MT, GO e AM). As leis do RS e do DF apontam, ainda, os objetivos de promover a educação ambiental e estimular o reaproveitamento de resíduos (na lei do RS incluem-se águas residuais e das chuvas). Essas leis citam também o estímulo ao convívio social e às atividades ocupacionais, terapêuticas, culturais, recreativas e de lazer.

Quanto à articulação das políticas estaduais de AU aos instrumentos de PU, a função social da cidade e da propriedade urbana – objetivo do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) – é citada, diretamente, na política de AU de SC e indiretamente nas demais políticas, com exceção do DF. Todas consideram a AU indutora de tais funções. Ainda, indiretamente, várias leis aproximam a AU desse conceito ao apresentar, entre seus objetivos, o estímulo à utilização ou aproveitamento de imóveis e/ou espaços ociosos e/ou subutilizados, sejam públicos (citados pelas leis de RS, MG, GO, DF, MT e AM) ou privados (citados na lei e decreto do RS e nos decretos de MG e DF).

A articulação com instrumentos locais é citada pela política de SC, ao definir que a AU será desenvolvida em áreas de acordo com o PD. Já as leis de RJ, MG, GO, MT e AM, na seção de instrumentos das respectivas políticas, citam a necessidade de compatibilização com outros instrumentos do planejamento municipal, especialmente os PDs ou leis de uso e ocupação do território. As mesmas leis mencionam que a política de AU constituirá parte da política agrícola, em harmonia com a política urbana, embora não sejam estabelecidas ferramentas ou fóruns específicos para essa interlocução.

No que tange à legislação secundária relacionada à AU, há leis de SAN aprovadas em 25 das 27 UFs, das quais somente dois estados (MG e PE) citam a AU, encarando-a como forma de abastecimento. Leis de agroecologia foram aprovadas em 14 UFs. Entre elas, 11 citam a AU (RS, SP, RJ, MG, MT, MS, DF, AL, PE, MA, AM) e a entendem como um tipo particular de produção agroecológica. Logo, na escala estadual, a AU é inserida com maior frequência no tema da agroecologia do que da SAN.

## 5. Discussão

Os resultados demonstram que houve um aumento significativo no número de leis de AU (específicas e secundárias) aprovadas no Brasil, após a única pesquisa de caráter similar identificada na literatura nacional (SANTANDREU; LOVO, 2007). No que se refere à legislação secundária federal, encontrou-se um decreto vinculado à SAN. No âmbito estadual, também foram identificadas leis secundárias que citam a AU, porém, na maior parte, vinculadas à agroecologia. Ainda no âmbito estadual, encontrou-se um expressivo número de leis específicas, o que Santandreu e Lovo (2007) citaram como quase inexistentes na data de seu estudo.

Chama a atenção que não há política nacional de AU em vigor. Tampouco há a construção de um sistema nacional de AU, a exemplo do que ocorre com outras políticas

setoriais brasileiras, como de saúde e educação (ABRUCIO, FRASEZE, 2007). Nesses modelos, a União adota o papel de coordenação, regulação e de incentivos financeiros mais do que de execução, função assumida pelos governos sub-regionais. A Constituição Federal define um modelo de organização político-administrativa baseada em competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e estabelece, entre elas, em seu art. 23, “fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar” (BRASIL, 1988). Questões de competência comum são aquelas de pertinência local, mas de interesse coletivo nacional. Por serem esferas autônomas, não há restrições à existência de políticas estaduais sem uma correspondente federal (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Porém, ao não contar com uma articulação nacional é possível que as políticas regionais de AU se tornem menos eficazes, pois, conforme constatado por Zaar (2015) e Cabannes (2012), o estabelecimento de ações coordenadas entre as várias esferas administrativas do setor público e a sociedade civil é fundamental para a continuidade de programas que promovam, de forma sistemática e organizada, assistência técnica continuada, financiamento e obtenção de créditos, infraestrutura e logística de comercialização.

A efetivação de políticas depende não apenas da existência de leis, mas do diálogo entre elas (LIMA et al., 2019). Uma análise transversal dos resultados deste estudo sugere que, nas leis analisadas, há convergências parciais no entendimento do que constitui a AU. Quanto à categoria de localização, cinco das dez políticas estaduais englobam a agricultura periurbana (AP) (RS e DF), suburbana (MG) e/ou em áreas de expansão da cidade (RJ e AM). Entretanto, os PLs federais em tramitação, entre eles o da PNAU, não fazem referência às práticas localizadas em áreas não classificadas como urbanas.

Há uma reconhecida dificuldade de se delimitar o que é o periurbano (MIGUEL; TEMER, 2017), embora seja possível identificar que, em geral, são áreas de transição paisagística, socioeconômica e ambiental, ao redor das cidades, em que coexistem lógicas urbanas e rurais (PEREIRA, 2013). Segundo Zaar (2017a), observa-se um processo de incorporação dessas áreas, de forma contínua ou descontínua, aos núcleos urbanos centrais, impulsionado pelas necessidades do capital imobiliário e pelas novas infraestruturas de transporte e de informação e comunicação. Esse processo promove tanto a expulsão das atividades agrícolas, quanto o estabelecimento de áreas residenciais para as populações urbanas ávidas por modos de vida que os aproximem da natureza, ainda que fazendo uso intensivo de transporte individual.

Mesmo reconhecendo a instabilidade dessas áreas, Pereira (2013) argumenta que a ideia de periurbano, como área de transição com sobreposição dos usos urbano e rural, implica a transformação do espaço de maneira que este tenha permanências rurais diante das mudanças provocadas pela lógica da cidade. Segundo o autor, essa tendência de permanência do rural diferenciaria o conceito de periurbano daquele de “área de expansão urbana”, caracterizado como um espaço reservado ao crescimento da cidade. Nessa lógica, o uso desse segundo termo na política do RJ, implica na previsão de que a AU nessas áreas seria de carácter transitório, cedendo espaço ao longo do tempo para a conversão do solo rural em urbano. Não é objetivo desta pesquisa aprofundar a discussão desses conceitos, mas identificar como estão presentes nas leis analisadas e seus reflexos

na relação entre AU e PU. Nesse sentido, observa-se que, nem a política do RJ, nem as políticas que citam a AP, apresentam definições objetivas que colaborem para identificar o papel que atribuem à agricultura nas áreas contíguas às cidades.

Quanto aos instrumentos, a literatura acerca das práticas de AU existentes no Brasil (KUHN et al., 2019; LIMA et al., 2019; SANTANDREU; LOVO, 2007), demonstra que a localização e a classificação territorial determinam o tipo de desafio enfrentado pelas iniciativas de AU. Por um lado, a AU enfrenta barreiras vinculadas a sua localização em áreas mais densamente urbanizadas, tais como a dificuldade de acesso e de vínculo formal com a terra, os altos custos dos impostos e de obtenção de água de qualidade a custos acessíveis (COUTINHO, 2010). Por outro, a AP enfrenta dificuldades vinculadas à incerteza institucional e legal em que essas áreas se encontram, visto que o zoneamento do solo que prevalece em muitas delas não dá conta da coexistência dos diferentes usos (PEREIRA, 2013). No Brasil, essa questão está relacionada à demarcação dos perímetros urbanos, que determinam legalmente as zonas urbanas e rurais (ALMEIDA, 2016).

Quando o solo é classificado como urbano, há condições que desestimulam a agricultura, entre elas (KOZENIESKI; MEDEIROS, 2018; LIMA et al., 2019, ROSA, 2011): (a) a dificuldade de licenciamento ambiental em zona urbana, (b) o alto valor do Imposto Territorial Urbano (IPTU) em comparação com o Imposto Territorial Rural (ITR), (c) o parcelamento mínimo de um lote, menor na área classificada como urbana, o que propicia valorização e transformação de uso e (d) a dificuldade de acesso a políticas públicas voltadas à agricultura familiar, visto que a Lei 11326/2006 (BRASIL, 2006) considera agricultor familiar aquele que pratica atividades no meio rural. Quanto à última restrição, identificou-se, nesta pesquisa, que o PL 353/2017 (BRASIL, 2017a) pretende fornecer aos agricultores urbanos condições de acesso aos benefícios dessa Lei.

Em contrapartida, em áreas de transição, quando o solo é classificado como rural, como distinguir a AU da agricultura rural? Mougeot (2000) argumenta que não é a localização que distingue a AU da agricultura rural, e sim o fato dela estar integrada e interagir com o ecossistema urbano. O PL da PNAU e algumas políticas, como a do RS, manifestam um entendimento similar ao definir a AU. O caso de Porto Alegre exemplifica as diferentes iniciativas existentes nessas áreas e como elas interagem com o sistema urbano. Kozenieski e Medeiros (2018) identificaram dois tipos de cultivo nas áreas periurbanas da capital. Um de caráter empresarial e cuja comercialização não passa pela Ceasa/RS ou por mercados locais. E outro de caráter familiar e cujos produtos são comercializados junto ao mercado local, através da Ceasa/RS, feiras e outras estratégias locais. Interpretando-se essas situações à luz do conceito de Mougeot (2000), conclui-se que, nesse caso específico, o segundo grupo de iniciativas, por sua interação com a cidade, seria mais apropriadamente classificado como AP.

Como já dito, as políticas que citam a AP não contribuem com uma definição objetiva para identificação de quais iniciativas podem ser incluídas nessa classificação e o que as distingue da agricultura rural. Neste sentido, questiona-se: o reconhecimento e estabelecimento de tipologias de AU, independentemente da classificação da terra, acompanhadas de estratégias específicas, não seriam mais assertivas para a promoção da

## AU e sua articulação com os instrumentos de PU?

De modo similar ao que Chandra e Diehl (2019) identificaram nas políticas de Jacarta, as leis brasileiras parecem abordar diversas estratégias de produção sob o amplo guarda-chuva da AU. Os autores argumentam que, para que o governo gere políticas eficazes de apoio à AU, é necessário compreender sistematicamente as diferentes tipologias em sua forma e função.

No que se refere aos tipos de áreas onde a AU é praticada, segundo Diehl et al (2020), na maior parte dos casos estudados na literatura, a AU é um uso do solo permitido em terras classificadas como não desenvolvidas ou subutilizadas, o que vai ao encontro do verificado no presente estudo. Todas as leis e PLs específicas citam a ocupação de espaços ociosos como um de seus objetivos. No que se refere à propriedade da terra, as leis estaduais e PLs (à exceção da PL que pretende instituir a PNAU) citam o uso de áreas públicas (em maior número) e/ou particulares. Há ainda um PL federal específico (BRASIL, 2019), que propõe dispositivos que permitam o uso de terrenos da União para iniciativas de famílias de baixa renda.

Quanto à categoria escala e tipo de produção a ser estimulado, parece haver convergência entre o PL que pretende instituir a PNAU (BRASIL, 2015), e as leis estaduais que se voltam a iniciativas de caráter familiar, comunitário, associativo ou cooperativo, cujo destino da produção é o consumo próprio ou a comercialização em pequena escala. Parece que há uma tendência, na legislação federal e estadual, de não haver estímulo a iniciativas que envolvam a produção em grande escala e que venham a concorrer ou se sobrepor à agricultura intensiva. Embora essa posição não seja explícita, deduz-se que a legislação brasileira busca promover, através da AU, um abastecimento alimentar apenas suplementar. Essa abordagem é distinta daquela adotada em alguns contextos, a exemplo de Cingapura, onde a modalidade de produção estimulada - intensiva e de alta tecnologia - tem como principal finalidade atingir a produção de 30% da demanda alimentar da cidade-estado até 2030 (Diehl et al., 2020). Tal meta demandou a colaboração entre agências no desenvolvimento de políticas para resolver restrições legais e adequar os instrumentos de PU existentes.

Todas as leis e PLs específicos analisados citam, entre as categorias de produtos, vegetais e algum tipo de produção animal. Entretanto, no que se refere à segunda categoria, Meenar et al (2017) advertem que a criação animal é um dos tópicos de conflito entre AU e os instrumentos municipais de PU, principalmente o zoneamento.

No que tange aos objetivos das leis, no âmbito federal, observa-se que três projetos de lei em tramitação (BRASIL, 2015; 2017b; 2019) focam na dimensão social da AU, orientando-se ao enfrentamento da fome e à melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda. Apenas o PL 353/2017 (BRASIL, 2017a) parece não dar ênfase à população vulnerável. Esse dado reforça a compreensão de Almeida (2016), de que no Brasil, há um histórico de vinculação entre AU e políticas de SAN. De acordo com a autora, a AU começou a ganhar mais espaço nacionalmente com a implantação do Programa Fome Zero e, segundo relatório da FAO de 2012 (CABANNES, 2012), a partir de 2005, foi tratada como uma forte agenda em prol dos pobres, obtendo reconhecimento internacional.

Percebe-se que os objetivos das políticas estaduais de AU vão ao encontro daqueles estabelecidos pelos PLs nacionais. A maior parte dessas leis apresenta também objetivos voltados a práticas produtivas ecológicas, à gestão ambiental e à qualidade de vida e lazer da população. Todavia, nos Estados, apenas duas políticas de SAN citam a AU enquanto 11 políticas de agroecologia a citam. Assim, a dimensão ecológica da AU parece mais presente no âmbito estadual do que federal.

## 6. Conclusões

Esse artigo revisou as leis sobre AU no Brasil nos âmbitos federal e estadual e, complementarmente, analisou-as a partir da perspectiva do PU. Ressalta-se que o debate apresentado neste trabalho se limita às leis nos âmbitos supralocais, foco do artigo.

Os resultados demonstram que, embora haja uma ascensão no número de leis aprovadas e de PLs em tramitação nos últimos anos, não há uma política nacional aprovada. Essa constatação, associada à análise de conteúdo das leis, demonstra que ainda não há um sistema nacional articulado, como ocorre com outras políticas setoriais brasileiras.

Uma estrutura analítica, formulada a partir da revisão de literatura, possibilitou a interpretação do conteúdo das leis por meio de categorias que explicitam os reflexos teóricos e operacionais da AU no PU. Do ponto de vista teórico, observou-se que não há homogeneidade, no conjunto de leis analisadas, na definição do que vem a ser a AU. Ainda, as leis analisadas parecem abordar diversas estratégias de produção sob o amplo guarda-chuva da AU. Constatou-se também que muitas leis citam termos próprios do planejamento urbano, como periurbano e suburbano, sem defini-los ou considerar seu significado para a implantação da AU.

Do ponto de vista operacional, considera-se que as leis citam de forma vaga as suas interfaces com os marcos legais das políticas urbanas e de agricultura, os quais têm limitações no reconhecimento da AU. Em contrapartida, observa-se que muitas abordam estratégias para facilitar o acesso à terra urbana, outro importante desafio.

A partir deste estudo, constatou-se que o olhar a partir do PU é fundamental para o desenvolvimento das políticas nacionais de AU, pois expõe e inclui a necessidade de lidar com os antagonismos e contradições dos processos territoriais e multiautores. Nesse sentido, considera-se que um desenvolvimento futuro do presente estudo pode ser a análise da legislação de AU aprovada no âmbito municipal. Os resultados deste estudo podem dar suporte para se expandir, refinar e adaptar a formulação de políticas de AU no Brasil.

## Agradecimentos

Os pesquisadores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) pelo apoio financeiro dado aos projetos de pesquisa que dão origem a este artigo.

## Referências

ABRUCIO, F.L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações inter-governamentais no Brasil. ARAÚJO, M.F.I.; BEIRA, L. (Eds.), **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1 ed. São Paulo: Edições FUNDAR, v. 1, p. 13-31, 2007.

ALAGOAS. Lei nº 8041, de 06 de setembro de 2018. Dispõe sobre a instituição de política estadual de agroecologia e produção orgânica. Disponível em: <https://bit.ly/3aITV9z>. Acesso em: 8 jul. 2022.

AMAZONAS. Lei nº 4581, de 11 de abril de 2018. Institui a política estadual de agroecologia e de produção orgânica e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3AVheYj>. Acesso em: 8 jul. 2022.

\_. Lei nº 5033, de 11 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a política estadual de apoio à agricultura urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3aIUVKR>. Acesso em: 8 jul. 2022.

ALMEIDA, D.A.O. **Isto e Aquilo: Agriculturas e produção do espaço na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

BRASIL. Lei nº 6766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: [11nq.com/YAHXc](http://11nq.com/YAHXc). Acesso em: 8 jul. 2022.

\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2ETNGh8>. Acesso em: 8 jul. 2022.

\_. Lei nº 9636, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3DCsdXU>. Acesso em: 8 jul. 2022.

\_. Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3favhRy>. Acesso em: 8 jul. 2022.

\_. Lei nº 11124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e institui o Conselho Gestor. Disponível em: <https://bit.ly/3ziUT5w>. Acesso em: 8 jul. 2022.

\_. Lei nº 11326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**. Brasília, 25 jul. 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3SFrklm>. Acesso em: 8 jul. 2022.

\_. Decreto nº 7272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei nº 11346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar

e Nutricional, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3yQR3iR>. Acesso em: 7 jul. 2022.

\_. Projeto de Lei nº 906/2015. Institui a Política Nacional de Agricultura Urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3o8rHbw>. Acesso em: 7 jul. 2022.

\_. Projeto de Lei do Senado nº 353/2017a. Estabelece normas gerais sobre agricultura urbana sustentável. Disponível em: <https://bit.ly/3aTgYyt>. Acesso em: 7 jul. 2022.

\_. Projeto de Lei nº 9025/2017b. Altera a Lei nº 11124, de 16 de junho de 2005, para incluir nas políticas nacionais de habitação de interesse social mecanismos de incentivo à produção local de alimentos. Disponível em: <https://bit.ly/3AZvzmL>. Acesso em: 7 jul. 2022.

\_. Projeto de Lei nº 303/2019. Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 9636, de 15 de maio de 1998 para dispor sobre a permissão do uso de terrenos da União para a implantação de hortas comunitárias. Disponível em: <https://bit.ly/3zfo8qh>. Acesso em: 7 jul. 2022.

CABANNES, Y. FAO Legislative Study 108. Pro-poor legal and institutional aspects of Urban and Peri-Urban agriculture. In: **United Nations** (2013). Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). 2012.

CASTILLO, S. et al. Regulatory and Other Barriers to Urban and Peri-Urban Agriculture: A Case Study of Urban Planners and Urban Farmers from the Greater Chicago Metropolitan Area. **Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development**, 155–166. 2013.

CHANDRA, A.J.; DIEHL, J.A. Urban agriculture, food security, and development policies in Jakarta: A case study of farming communities at Kalideres – Cengkareng district, West Jakarta. **Land Use Policy**, 89, 104211. 2019.

COUTINHO, M.N. **Agricultura urbana: práticas populares e sua inserção em políticas públicas**. 2010. Dissertação. Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.772, de 24 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre diretrizes para as políticas de apoio à agricultura urbana e periurbana no Distrito Federal. Disponível em: <https://bit.ly/3Ijg4RK>. Acesso em: 8 jul. 2022.

\_. Lei nº 5801, de 10 de janeiro de 2017. Institui a Política Distrital de Agroecologia e Produção Orgânica PDAPO e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3uSAGRW>. Acesso em: 8 jul. 2022.

\_. Decreto nº 39314, de 29 de agosto de 2018. Regulamenta a Lei nº 4772, de 24 de fevereiro de 2012, que dispõe sobre as diretrizes para as Políticas de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana no Distrito Federal. Disponível em: <https://bit.ly/3Pz5H54>. Acesso em: 8 jul. 2022.

DIEHL, J.A. et al. Feeding cities: Singapore's approach to land use planning for urban agriculture. **Global Food Security**, 26, 100377. 2020.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 7390, 09 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a utilização de áreas urbanas ociosas do domínio público de Estado do Espírito Santo para o cultivo de hortas comunitárias e dá outras providências. (Meio Ambiente). Disponível em: <https://bit.ly/3yIeoDC>. Acesso em: 8 jul. 2022.

GOIÁS. Lei nº 16476, de 10 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3ceeHON>. Acesso em: 8 jul. 2022.

KOZENIESKI, É.M.; MEDEIROS, R.M.V. O rural agrícola na metrópole: o caso de Porto Alegre/RS. **Confins: revue franco-brésilienne de géographie**, n. 35. 2018.

KUHN, E.A. et al. Agricultura urbana e periurbana no Brasil: uma revisão das iniciativas existentes e das discussões no campo do planejamento urbano e regional. In: ASOCIACIÓN DE ESCUELAS Y FACULTADES PÚBLICAS DE ARQUITECTURA DE AMÉRICA DEL SUR, 2019, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos**. Campinas, Galoá, 2019.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Editora Moraes, 1991 [1968].

LEMOS, N.S. et al. Desafios do Planejamento Urbano no Brasil e seus Marcos Legais sob a Ótica da Agricultura Urbana. **Paranoá: Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, n. 14. 2015.

LIMA, C.F. et al. Velhas e novas dicotomias do rural/urbano no planejamento urbano e políticas públicas e seus impactos para agricultura familiar urbana: o caso de Porto Alegre. In ANPUR (Ed.), **Anais XVIII ENANPUR**, Natal, RN. 2019.

LIMONAD, E.; MONTE-MÓR, R.L. Por el derecho a la ciudad, entre lo rural y lo urbano. Scripta Nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona. v. XVI, n. 418 (25), Nov. 2012.

MARANHÃO. Lei nº 10986, de 21 de dezembro de 2018. Institui a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica do Maranhão. Disponível em: <https://bit.ly/3Ob7xrJ>. Acesso em: 8 jul. 2022.

MATO GROSSO. Lei nº 10824, de 05 de fevereiro de 2019. Dispõe sobre a Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3PAzdmO>. Acesso em: 8 jul. 2022.

\_. Lei nº 11242, de 05 de novembro de 2020. Institui a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3RIQyQS>. Acesso em: 8 jul. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 5279, de 6 de DEZEMBRO de 2018. Institui a Política Estadual de Agroecologia, Produção Orgânica e de Extrativismo Sustentável Orgânico, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3OdZJB>. Acesso em: 8 jul. 2022.

MEENAR, M. et al. Regulatory Practices of Urban Agriculture: A Connection to Planning and

Policy. *Journal of the American Planning Association*, 83(4), p. 389–403. 2017

MIGUEL, M.; TEMER, E. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação**. IBGE, Coordenação de Geografia – Rio de Janeiro. 2017.

MINAS GERAIS. Lei nº 15973, 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3z939Fs>. Acesso em: 8 jul. 2022.

\_. Decreto nº 44720, 12 de fevereiro de 2008. Regulamenta a Lei nº15973, de 12 de janeiro de 2006, que dispõe sobre a Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana. Disponível em: <https://bit.ly/3PdVfVr>. Acesso em: 8 jul. 2022.

\_. Lei nº 22806, 29 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e organiza o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Estado. Disponível em: <https://bit.ly/3zaVC9j>. Acesso em: 8 jul. 2022.

\_. Lei nº 21146, 14 de janeiro de 2014. Institui a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica – Peapo – e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3Pz4R8I>. Acesso em: 8 jul. 2022.

MOUGEOT, Luc J. A. Urban agriculture: definition, presence, potentials and risks. In: BAKKER, N. et al. (Ed.). **Growing cities, growing food**. Feldafring: Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung, 2000.

PEREIRA, A.S. Análise das tendências de aplicação do conceito de periurbano. **Terra Plural**, 7(2), p. 287–304. 2013.

PERNAMBUCO. Decreto nº 40009, de 11 de novembro de 2013. Institui a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – PESANS. Disponível em: <https://bit.ly/3ARHC5y>. Acesso em: 8 jul. 2022.

\_. Lei nº 17158, de 08 de janeiro de 2021. Institui a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica e estabelece as diretrizes para o Plano Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica do Estado de Pernambuco. Disponível em: <https://bit.ly/3RPNp1E>. Acesso em: 8 jul. 2022.

POLLANS, M.; ROBERTS, M. Setting the table for urban agriculture. **The Urban Lawyer**, 46(2), 2014.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 8349, de 01 de abril de 2019a. Institui o programa estadual de incentivo a hortas domésticas e comunitárias para população carente em áreas urbanas e rurais. Disponível em: <https://bit.ly/3Pekcf3>. Acesso em: 8 jul. 2022.

\_. Lei nº 8366, de 02 de abril de 2019b. Dispõe sobre a política estadual de apoio à agricultura urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3ckevxj>. Acesso em: 8 jul. 2022.

\_. Lei nº 8625, 18 de novembro de 2019c. Dispõe sobre a política estadual de desenvolvimento rural sustentável, de agroecologia e de produção orgânica no Estado do Rio de Janeiro. Disponí-

vel em: <https://bit.ly/3RzIH0F>. Acesso em: 8 jul. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto Nº 51617, de 4 de Julho de 2014. Regulamenta a política estadual de agroecologia e de produção orgânica, cria o programa estadual de agricultura de base ecológica – pabe, e cria o comitê gestor da política estadual de agroecologia e de produção orgânica e do PABE. Disponível em: [l1nq.com/0mPVt](http://l1nq.com/0mPVt). Acesso em: 7 jul. 2022.

\_. Lei nº 15222, de 28 de Agosto de 2018a. Institui a política estadual de agricultura urbana e periurbana no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: [l1nq.com/KDSk9](http://l1nq.com/KDSk9). Acesso em: 7 jul. 2022.

\_. Decreto nº 54459, de 28 de dezembro de 2018b. Regulamenta a Lei nº15.222, de 28 de agosto de 2018, que dispõe sobre a política estadual de agricultura urbana e periurbana no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: [l1nq.com/kPVRu](http://l1nq.com/kPVRu). Acesso em: 7 jul. 2022.

ROSA, PPV. Políticas Públicas em Agricultura Urbana e Periurbana no Brasil. **Revista Geográfica da América Central**, 2, p. 1–17, 2011.

SANTA CATARINA. Lei nº 17533, de 19 de junho de 2018. Institui a Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana e estabelece outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3yHyRbm>. Acesso em: 7 jul. 2022.

SANTANDREU, A.; LOVO, I. C. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção**: Identificação e Caracterização de Iniciativas. REDE, FAO, MDS, 2007.

SÃO PAULO. Lei nº 16684, de 19 de março de 2018. Institui a política estadual de agroecologia e produção orgânica, e dá outras providências. Disponível em: <https://bit.ly/3RIMGiO>. Acesso em: 8 jul. 2022.

SARKER, A. H. et al. Framework for Integrating Agriculture in Urban Sustainability in Australia. **Urban Science**, vol. 3, p. 50, 3(2), 2019.

SPÓSITO, M. E. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. In: CARLOS, Ana Fani; SOUZA, Marcelo; SPOSITO, M. E. **A produção do espaço urbano**. Agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011. p. 123-145.

ZAAR, M. H. A agricultura urbana e periurbana (AUP) no marco da soberania alimentar. **Sociedade e Território**, 27(3), 26–44, 2015.

\_. El análisis del territorio desde una ‘totalidad dialéctica’. Más allá de la dicotomía ciudad-campo, de un ‘par dialéctico’ o de una ‘urbanidad rural’. **España e Economía** [Online], ano V, no 10, 2017a.

\_. A agricultura urbana como práxis de um território ‘híbrido’ e complexo. Singularidades e contradições que permeiam as atividades hortícolas na cidade de Natal, RN. **OKARA: Geografia em debate**, 11 (2), 351-375, 2017b.

**Eugenia Aumond Kuhn**

✉ eugenia.kuhn@ufrgs.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0203-8382>

Submetido em: 25/01/2022

Aceito em: 12/04/2023

2023;26:e00152

**Geisa Zanini Rorato**

✉ geisa.rorato@ufrgs.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5010-3591>

**Bruno Cesar Euphrasio de Mello**

✉ brunocesaremello@ufrgs.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1694-157X>

**Carolina Cristofoli Falcão**

✉ carolinacristofoli@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4539-0818>

# Panorama de las Leyes de Agricultura Urbana en Brasil: Relaciones con la Planificación Urbana

Eugenia Aumond Kuhn  
Geisa Zanini Rorato

Bruno Cesar Euphrasio de Mello  
Carolina Cristofoli Falcão

**Resumen:** Al creciente interés por la agricultura urbana (AU) en las últimas décadas lo acompaña el aumento de los marcos legales reguladores. Sin embargo, no existen estudios que documenten y caractericen las nuevas leyes de AU en Brasil y que traten de comprender su articulación con la planificación urbana. Para llenar este vacío, este estudio desarrolló una estructura analítica para comprender el panorama de las leyes federales y estatales sobre AU. Los resultados indican que no existe una política nacional articulada. Las leyes abordan las diversas estrategias de producción bajo el amplio paraguas de la UA y sólo mencionan, vagamente, sus interfaces con los marcos legales de la política urbana, sin abordar claramente los retos territoriales para la implementación de la AU.

São Paulo. Vol. 26, 2023

*Artículo original*

**Palabras-clave:** Agricultura urbana, agricultura periurbana, planificación urbana, leyes, políticas públicas.

# Overview of Laws for Urban Agriculture in Brazil: Association with Urban Planning

Eugenia Aumond Kuhn  
Geisa Zanini Rorato

Bruno Cesar EufRASIO de Mello  
Carolina Cristofoli Falcão

---

**Abstract:** The growing interest in urban agriculture (UA) over the past decades is followed by increase in regulations. Yet, there has been no systematic documentation and featuring of several UA laws that have emerged in Brazil, or of their association with urban planning. We developed a framework to understand the profile of federal and state UA laws in order to shine light on this gap in the literature. Therefore, we cataloged and analyzed the laws we have found. Based on the results, there is still no coordinated national policy to it. We also found that these laws cover several production practices under UA's wide umbrella. They only vaguely mention their interfaces with urban-policy legal frameworks, and they do not clearly address territorial challenges to UA implementation.

São Paulo. Vol. 26, 2023

*Original Article*

**Keywords:** Border Urban agriculture, urban planning, law, regulation, regulatory instruments, public policy.