



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,  
SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**DESENVOLVIMENTO RURAL E SEGURANÇA  
ALIMENTAR**

**AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA EM FOZ DO IGUAÇU**  
Análise das Capacidades Estatais, percepção dos burocratas

**RUAN LEONARDO DE AZEVEDO  
SALES**

Foz do Iguaçu 2021



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,  
SOCIEDADE E POLÍTICA (ILAESP)**

**DESENVOLVIMENTO RURAL E SEGURANÇA  
ALIMENTAR**

**AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA EM FOZ DO IGUAÇU**  
Análise das Capacidades Estatais, percepção dos burocratas

**RUAN LEONARDO DE AZEVEDO  
SALES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar.

Orientador: Prof. A Dra. Silvia Aparecida Zimmermann

RUAN LEONARDO DE AZEVEDO SALES

**AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA EM FOZ DO IGUAÇU:  
ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS, PERCEPÇÃO DOS  
BUROCRATAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dra. Sílvia Aparecida Zimmermann  
UNILA

---

Prof. Dr. Flávio Alfredo Gaitan  
(UNILA)

---

Prof. Dr. Valdemar João Wesz Junior  
(UNILA)

Foz do Iguaçu, 24 de junho de 2021.

## TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Nome completo do autor(a): Ruan Leonardo de Azevedo Sales

Curso: Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar

	Tipo de Documento
(X) graduação	(.....) artigo
(.....) especialização	(X) trabalho de conclusão de curso
(.....) mestrado	(.....) monografia
(.....) doutorado	(.....) dissertação
	(.....) tese
	(.....) CD/DVD – obras audiovisuais
	(.....)

Título do trabalho acadêmico: Agricultura Urbana e Periurbana em Foz do Iguaçu: Análise das capacidades estatais

Nome do orientador(a): Sílvia Aparecida Zimmermann

Data da Defesa: 24/06/2021

### Licença não-exclusiva de Distribuição

O referido autor(a):

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que o detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

Na qualidade de titular dos direitos do conteúdo supracitado, o autor autoriza a Biblioteca Latino-Americana – BIUNILA a disponibilizar a obra gratuitamente e de acordo com a licença pública *Creative Commons Licença 3.0 Unported*.

Foz do Iguaçu, 24 de junho de 2021

---

Assinatura do Responsável

Dedico este trabalho à minha avó, Marisa Januário, à minha irmã Alexia Sales, e aos meus anjos, pai, mãe e bisa.

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar agradeço a Deus. Queria agradecer também a minha avó, a minha família e meus amigos por me apoiarem em todo o processo, desde minha decisão de mudar de cidade até a conclusão deste curso. Sem eles isto seria quase impossível.

Aos professores do curso que me possibilitaram um desenvolvimento tanto profissional quanto pessoal. Pelas indicações e aconselhamentos da minha orientadora, conselhos e dicas para estar sempre melhorando e me tornando o profissional que eu tanto almejo.

Aos colegas de curso e da universidade em geral, foram anos de trocas de experiências riquíssimas e momentos inesquecíveis, obrigado por estarem todos estes anos me acompanhando nesta caminhada.

Queria agradecer também a todos os entrevistados Jhean Carlos Maran, Gilberto Antonio Alberti, Jan Albert Nieuwenhoff, e principalmente a Regina do Nascimento que facilitou nosso encontro.

Por fim, queria agradecer aos meus melhores amigos, Rafael Falcão e Géssica Assis, que mesmo estando longe sempre me deram apoio, e aos meus anjos Pai, Mãe e Bisa, que mesmo não estando fisicamente comigo me dão forças para lutar.

*“A menos que modifiquemos à nossa  
maneira de pensar, não seremos capazes  
de resolver os problemas causados pela  
forma como acostumamos ver o mundo.”*  
**Albert Einstein.**

SALES, Ruan Leonardo de Azevedo. **Agricultura urbana e periurbana em Foz do Iguaçu**: análise das capacidades estatais, percepção dos burocratas. 2021. 69. Trabalho de Conclusão de Curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2021.

## RESUMO

A Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) é de extrema importância e precisa ser discutida, sobretudo, tendo em conta o contexto de crescimento da população urbana mundial e quando se pensa nas questões alimentares e nutricionais da população futuramente. O objetivo deste trabalho de conclusão de curso é definir, conceituar e analisar agricultura urbana e periurbana em Foz do Iguaçu, definir e conceituar as capacidades estatais e como estas podem contribuir na prática da AUP. Entre os objetivos específicos está identificar e descrever iniciativas exitosas de políticas públicas voltadas à promoção da AUP em Municípios brasileiros e de outros países, refletindo a partir da perspectiva de capacidades estatais. Além disso, o trabalho propõe levantar uma discussão sobre a AUP no Município de Foz do Iguaçu por meio do arcabouço teórico das capacidades estatais. Como metodologia foram realizadas entrevistas semiestruturadas, com 04 representantes da Secretaria de Município de Foz do Iguaçu nos dias de 14 à 17 de maio de 2021. Também foi realizado um resgate histórico através de documentos legislativos. Conclui-se que no município de Foz do Iguaçu, apesar de algumas ações de AUP ao longo dos anos, não estabeleceu capacidades estatais para a solidificação de políticas voltadas para a temática.

**Palavras-chave:** Agricultura Urbana e Periurbana. Políticas Públicas. Capacidades estatais. Foz do Iguaçu. Desenvolvimento Regional.

SALES, Ruan Leonardo de Azevedo. **Urban and periurban agriculture in Foz do Iguaçu**: analysis of state capabilities, perception of bureaucrats. 2021. 69. Final Paper for the Rural Development and Food Security Course – Federal University of Latin American Integration, Foz do Iguaçu, 2021.

## ABSTRACT

Urban and Periurban Agriculture (UPA) are extremely important and need to be discussed, above all, taking into account the growing context of the urban population in the world and when thinking about the food and nutritional issues of the population in the future. The objective of this course conclusion paper is to define, conceptualize and analyze urban and peri-urban agriculture in Foz do Iguaçu, define and conceptualize state capacities and how these can contribute to the practice of the UPA. Among the specific objectives is to identify and describe successful public policy initiatives aimed at promoting UPA in Brazilian municipalities and in other countries, reflecting upon the perspective of state capabilities. In addition, this work proposes to raise a discussion about the UPA in the Municipality of Foz do Iguaçu through the theoretical framework of state capacities. As a methodology, semi-structured interviews were carried out with 04 representatives of the Municipal Secretariat of Foz do Iguaçu from May 14 to 17, 2021. A historical review was also carried out through legislative documents. It is concluded that in the municipality of Foz do Iguaçu, despite some UPA actions over the years, it has not established state capacities for the solidification of policies aimed at the theme.

**Key words:** Urban and Periurban Agriculture. Public policy. State capabilities. Foz do Iguaçu. Regional development.

SALES, Ruan Leonardo de Azevedo. **Agricultura urbana y periurbana en Foz de Iguazú**: análisis de las capacidades estatales, percepción de los burócratas. 2021. 69. Trabajo de Conclusión de Curso de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria – Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, Foz do Iguazú, 2021.

## RESUMEN

La Agricultura Urbana y Periurbana (AUP) es de suma importancia y debe ser discutida, sobre todo, teniendo en cuenta el contexto creciente de la población urbana en el mundo y al pensar en los problemas alimentarios y nutricionales de la población en el futuro. El objetivo de este trabajo de conclusión de curso es definir, conceptualizar y analizar la agricultura urbana y periurbana en Foz do Iguazú, definir y conceptualizar las capacidades estatales y cómo estas pueden contribuir a la práctica de la AUP. Entre los objetivos específicos está identificar y describir iniciativas exitosas de políticas públicas dirigidas a promover la AUP en los municipios brasileños y otros países, reflejando desde la perspectiva de las capacidades estatales. Además, el trabajo propone plantear una discusión sobre la AUP en el Municipio de Foz de Iguazú por medio del marco teórico de las capacidades estatales. Como metodología, se realizaron entrevistas semiestructuradas con 04 representantes de la Secretaría Municipal de Foz de Iguazú del 14 al 17 de mayo de 2021. También se realizó una revisión histórica a través de documentos legislativos. Se concluye que, en el municipio de Foz de Iguazú, a pesar de algunas acciones de AUP a lo largo de los años, no se han establecido capacidades estatales para la solidificación de políticas orientadas al tema.

**Palabras clave:** Agricultura urbana y periurbana. Políticas públicas. Capacidades estatales. Foz de Iguazú. Desarrollo regional.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AUP	Agricultura Urbana e Periurbana
CAE	Conselho da Alimentação Escolar
CAPA	Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia
CEMAPO	Centro Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica - Rio de Janeiro
COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
DIAG	Diretoria Agropecuária - Foz do Iguaçu
DIRA	Diretoria de Abastecimento- Foz do Iguaçu
DVAGR	Divisão de Agricultura- Foz do Iguaçu
DVDRS	Divisão de Desenvolvimento Rural Sustentável- Foz do Iguaçu
DVEAM	Divisão de Agricultura Familiar - Foz do Iguaçu
DVMPR	Divisão do Sistema Municipal do Produtor Rural
DVPEC	Divisão de Pecuária - Foz do Iguaçu
DVPER	Divisão de Planejamento e Extensão Rural - Foz do Iguaçu
DVSIM	Divisão de Inspeção Municipal -Foz do Iguaçu
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAA	Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILAESP	Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MPF	Ministério Público Federal
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PDDIS FOZ	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável
PHC	Programa Hortas Cariocas
PNAE	Programa Nacional de Alimentos Escolares

PP	Políticas Públicas
PMFI	Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu
SEAB	Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento
SEDECT	Secretaria Especial do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia
SMAB	Secretaria Municipal de Abastecimento- Curitiba
SMAC	Secretaria Municipal de Meio Ambiente - Rio de Janeiro
SMAG	Secretaria Municipal de Agricultura - Foz do Iguaçu
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMDC	Secretaria de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário - Foz do Iguaçu
SMSAN	Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
TIL	Tribuna da Imprensa Livre
UFP	Universidade Federal do Paraná
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana
VBP	Valor Bruto da Produção

## Sumário

<b>CAPÍTULO 1: MÉTODO DE PESQUISA.....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO 2: AGRICULTURA É A ARTE DE CULTIVAR.....</b>	<b>22</b>
<b>2.1 A HISTÓRIA DAS CIDADES E DA AGRICULTURA.....</b>	<b>22</b>
<b>2.2 CONCEITUALIZAÇÃO DA AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA .....</b>	<b>26</b>
<b>CAPÍTULO 3: AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS CAPACIDADES ESTATAIS .....</b>	<b>30</b>
<b>3.1 DEFINIÇÕES TEÓRICAS DAS CAPACIDADES ESTATAIS .....</b>	<b>30</b>
<b>3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGRICULTURAS URBANAS E PERIURBANAS E REFLEXÕES SOBRE AS CAPACIDADES ESTATAIS .....</b>	<b>35</b>
<i>Curitiba-Paraná .....</i>	<i>36</i>
<i>Rosário- Argentina .....</i>	<i>39</i>
<i>Rio de Janeiro.....</i>	<i>43</i>
<b>CAPÍTULO 4: REALIDADE EM FOZ DO IGUAÇU.....</b>	<b>49</b>
<b>CAPÍTULO 5: TEMA DA AGRICULTURA URBANA EM FOZ DO IGUAÇU .....</b>	<b>55</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>62</b>
<b>APÊNDICE A – PROJETO DE PESQUISA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO- ROTEIRO DE ENTREVISTA .....</b>	<b>67</b>
<b>Projeto de pesquisa de trabalho de conclusão de curso .....</b>	<b>67</b>

## INTRODUÇÃO

A presente investigação acadêmica se propõe a estudar o tema da agricultura urbana e periurbana no município de Foz do Iguaçu, Paraná, através da análise dos incentivos de políticas públicas com fundamentação teórica nas Capacidades Estatais.

A agricultura urbana e periurbana (AUP) é um assunto novo nas discussões acadêmicas, de acordo com Pedro Rosa. O autor (ROSA, 2011) afirma que tal tema é de suma importância para entender a história da sociedade humana, mesmo este tendo chegado à academia há pouco tempo. Assim, ainda há muito a se debater sobre as definições e contrapontos do que seria a agricultura urbana e periurbana e de que forma ela se desenvolveria em cada município, com suas perspectivas, realidades sociais, culturais, econômicas e seus espaços geográficos.

De acordo com Lovo (2007), a agricultura urbana pode ser definida como multidimensional, tendo como objetivo produzir, transformar e trazer prestação de serviços. Esta tem intuito de gerar insumos e produtos agropecuários, que podem ser para autoconsumo, comercialização, escambo e doações. Um dos fundamentos da conceitualização da AUP para Lovo está no âmbito da valorização da cultura e conhecimento local, buscando a promoção da equidade de gênero, respeito às etnias e as condições socioculturais, com ações que possam combater a pobreza e a fome, promover a segurança alimentar e nutricional, além de promover uma governabilidade participativa através da inclusão social. Outro fundamento destacado no conceito da AUP é o cuidado com o meio ambiente. A AUP busca o desenvolvimento de maneira ecológica e agroecológica através da melhoria da gestão ambiental e da gestão territorial.

O tema proposto para esta investigação surgiu através de uma inquietação, enquanto pesquisador, de encontrar mais informações sobre as políticas públicas no desenvolvimento da AUP no município de Foz do Iguaçu. A partir da dificuldade de encontrar informações sobre os projetos e ações no município, quando realizei trabalhos nas disciplinas de DSA007- Planejamento, elaboração e avaliação de projetos, DSA0033- Gestão de projetos e DSA0036- Planejamento e gestão ambiental, ofertadas no Curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar, pelos professores Dr. Guillermo Villavicencio e Dra. Ana Eleuterio, surgiu a primeira pergunta que fomentou a ideia para elaboração desta pesquisa. Na ocasião, tomou-

se conhecimento sobre o "Programa Municipal Plantando e Educando: Horta Escolar" que será parte deste estudo.

O intuito deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) é gerar uma discussão que possa englobar a academia, a sociedade civil, ONGs e órgãos governamentais para que desta maneira seja fortificado um dos pilares aqui citados na conceituação da AUP: a inclusão social através da governabilidade participativa.

Por este motivo, o objetivo desta pesquisa de TCC é entender e analisar a prática da agricultura urbana e periurbana no Município de Foz do Iguaçu e as políticas públicas elaboradas para a promoção da AUP na cidade, a partir da ideia das capacidades estatais. Entre os objetivos específicos estão: i) definir, conceituar e analisar agricultura urbana e periurbana; ii) definir, conceituar as capacidades estatais e como estas podem contribuir na prática da AUP; iii) identificar e descrever iniciativas exitosas de políticas públicas voltadas à promoção da agricultura urbana e periurbana em Municípios brasileiros e de outros países, evidenciando os aspectos positivos e desafios; iv) descrever as iniciativas, sendo estas no âmbito municipal, ocorridas em Foz do Iguaçu para promoção da agricultura urbana e periurbana; v) identificar as capacidades estatais do município em desenvolver agricultura urbana e periurbana.

Para a execução desta pesquisa acadêmica se propõe uma abordagem qualitativa através de técnicas de coleta de dados como revisão de documentos da Prefeitura Municipal, plano diretor e revisão de leis, revisão bibliográfica sobre o tema da agricultura urbana e periurbana e de capacidades estatais; preparação de roteiro de entrevista e aplicação de entrevistas semiestruturadas (Apêndice A). Estes diferentes métodos foram aplicados com o intuito de responder os objetivos da pesquisa de forma multidisciplinar.

A pesquisa para o TCC aconteceu entre o período de fevereiro de 2021 até junho de 2021. As entrevistas aconteceram em maio deste mesmo ano. Foram entrevistadas quatro (04) pessoas, funcionários públicos que tinham ou têm contato com a temática de agricultura urbana e periurbana. Foram realizadas transcrições de algumas partes das entrevistas com o intuito de enriquecer o debate levantado no capítulo em que são apresentados os resultados da pesquisa. Para manter a privacidade dos entrevistados e a integridade do conteúdo das entrevistas optamos por não associar de forma direta as falas dos participantes, todavia, fizemos uma descrição dos entrevistados com suas formações e cargos. Ao longo do debate, quando houve citações diretas de texto nos referimos aos conteúdos das entrevistas

como entrevista 1, entrevista 2, entrevista 3 e entrevista 4, sem identificar o emissor da opinião.

Este TCC é dividido em cinco capítulos. No primeiro trataremos a descrição do método de pesquisa, referencial teórico e o processo de formulação, estruturação e aplicação das entrevistas. No capítulo dois abordaremos a definição, conceitualização e análise do que é AUP, começando com um subcapítulo que discutirá a história da agricultura e das cidades, e um segundo subcapítulo com a discussão dos parâmetros de AUP em si. Em seguida, no terceiro capítulo, trazemos um debate sobre capacidades estatais, com definições e conceitualização, com propósito de mostrar como as capacidades estatais podem contribuir com o desenvolvimento de AUP nos municípios. No subcapítulo seguinte apresentamos exemplos de AUP fomentadas por políticas públicas nos municípios de Curitiba (Brasil), Rosário (Argentina) e Rio de Janeiro (Brasil). No quarto capítulo, apresentamos brevemente o histórico da fundação da cidade e do crescimento do Município de Foz do Iguaçu, além disto, no subcapítulo seguinte trazemos uma descrição do Município e um panorama histórico da atual Secretaria de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário (SMDC). Em seguida, no capítulo cinco, analisamos os resultados das pesquisas, apresentando, por conseguinte, conclusões finais em que são propostas possíveis soluções para o melhor desenvolvimento da AUP na cidade de Foz do Iguaçu.

## CAPÍTULO 1: MÉTODO DE PESQUISA

A escolha do método de pesquisa é fundamental para o desenvolvimento de uma investigação, por isso reservamos este capítulo para falar sobre a abordagem utilizada para pesquisa e as ferramentas que foram usadas neste estudo.

Tendo em vista que esta investigação é fundamentada nas discussões das capacidades estatais, que por sua vez está representada em uma área de estudo das ciências sociais e políticas, utilizamos a metodologia de pesquisa qualitativa.

O estudo, bem como as ferramentas metodológicas usadas neste trabalho, foi tecido de maneira com que a influência do autor/pesquisador não interferisse nas entrevistas, seguindo o parâmetro de uma pesquisa qualitativa. Assim como Flick (2009) menciona “Aqui, o objeto de estudo é o fator determinante para a escolha de um método, e não ao contrário” (FLICK, 2009, p. 24), nesta pesquisa o intuito foi verificar a capacidade estatal de produzir política pública para AUP, o que nos faz partir deste objeto de estudo para formular uma investigação fundamentada teoricamente no referencial teórico escolhido.

Para a discussão sobre as capacidades estatais foram utilizados textos acadêmicos como “O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica”, de Gomide, Pereira e Machado (2017), “Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas”, de Gomide e Pires (2014) e “Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa”, Da Silva e Almeida (2020), e a transmissão online do “NUPERGS Controvérsias: Capacidade Estatal: como medir e que diferença faz para as políticas pública.” com participação de Souza (2020). Estes documentos de cientistas e estudiosos do tema formaram o arcabouço teórico e analítico para entender a conjuntura da estrutura política.

Como método de coleta de dados foi utilizada uma entrevista semiestruturada. Dos métodos de interpretação foram usados a análise de conteúdo, análise narrativa e a codificação teórica. Conforme leitura da bibliografia de Flick (2009), a investigação qualitativa consiste na perspectiva de abordagens aos pontos de vista do sujeito.

As entrevistas semiestruturadas foram aplicadas tendo uma amostra

intencional direcionada aos atores políticos e sociais que estão diretamente ou indiretamente ligados ao tema da AUP. As questões foram estruturadas com base na Figura 2, desenvolvida por Gomide, Pereira e Machado (2017). Foram usados os níveis indicativos do esquema para chegar ao nível constitutivo. Desta maneira se conseguiu identificar se existem capacidades estatais no nível indicativo e saber de onde elas provêm, se esta é de uma esfera técnico-administrativa ou político-relacional (nível constitutivo). Esta trajetória facilitou o entendimento das formas de capacidades estatais presentes (ou ausentes) no município.

Para melhor visualização e criação das questões que foram desenvolvidas para a entrevista, organizamos um quadro com os indicativos tanto técnico-administrativo quanto político-relacional. Para cada indicativo foi desenvolvida uma pergunta ou mais, com intenção de verificar de que maneira seriam correspondidas na realidade. Abaixo podemos ver o esquema utilizado para o desenvolvimento do questionário. Em azul estão listados os indicativos técnico-administrativo e em verde os político-relacionais, e suas respectivas perguntas orientadas para a AUP.

**Quadro 1** - Esquema para montagem da entrevista semiestruturada

Capacidades Estatais		
T é c n i c o - A d m i n i s t	Recursos Humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis	<p>1- O município dispõe de verba específica para o desenvolvimento e fomentação da agricultura urbana e periurbana?</p> <p>2- Do ponto de vista administrativo, você considera que o município dispõe de profissionais adequados e suficientes para desenvolver a agricultura urbana em Foz. Levando em consideração todo o processo de criação, implementação, acompanhamento, revisão, em uma escala de 0 a 5, quanto você daria para</p> <p style="margin-left: 40px;">a) Colaboradores adequados</p> <p style="margin-left: 40px;">b) Colaboradores suficientes</p> <p>3- Você considera que o município dispõe de ferramentas e recursos tecnológicos adequados para a implementação de agricultura em área urbana? Tendo em consideração que a</p>

r a t i v a		agricultura urbana tem base na agroecologia e no reaproveitamento de insumos.
	Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais	<p>4- Quais instrumentos existem no município que conecte as instâncias intra e intergovernamentais? Sejam eles leis, políticas, programas e etc.</p> <p>5- Quais são as instituições, ONGs ou atores intra (no município) e intergovernamentais (nível estadual, federal e internacional) que atuam juntamente com atores municipais no desenvolvimento da Agricultura urbana e periurbana?</p>
	Estratégia de monitoramento e avaliações das ações	<p>6- A cidade tem alguma estratégia ou plano de monitoramento das políticas, projetos e ações que envolvem agricultura urbana e periurbana, para a avaliação e reavaliação do funcionamento destas ações? Você poderia citar alguma(s)?</p> <p>7- De acordo com a pergunta acima, qual potencial de ação deste monitoramento?</p> <p>a) Leve b) Moderado c) Alto</p> <p>8- Como você considera o andamento das políticas de Agricultura Urbana e Periurbana na região? Tendo em vista a funcionalidade e continuação das ações.</p>
P o l í t i c a	Mecanismo de Interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo	<p>9- Como se dá a interação dos representantes executivos, vereadores e deputados com instâncias governamentais como deputados federais e governadores?</p> <p>10- Você considera esta interação:</p> <p>A) Insuficiente B) Pouco suficiente C) Suficiente D) Muito suficiente</p>

i c o - R e l a c i o n a l		<p>11- Como é dada a interação entre os poderes executivos com diferentes atores da sociedade, ONGs, representantes institucionais e etc?</p> <p>12-Você considera esta interação:</p> <p>A) Insuficiente B) Pouco suficiente C) Suficiente D) Muito suficiente</p>
	<p>Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios</p>	<p>13-Como está pensada a inclusão da sociedade nas decisões do que se refere a políticas para agricultura urbana no município. Se tem conexão com conselhos do município.</p> <p>14-Neste momento, você consideraria a participação da sociedade nos processos decisórios referente a agricultura urbana e periurbana no município como:</p> <p>A) Insuficiente B) Pouco suficiente C) Suficiente D) Muito suficiente</p> <p>15- Existem meios em que a sociedade possa contribuir com este debate no processo de decisão das ações destas políticas? Quais seriam estes?</p>
	<p>Articulação com os órgãos de controle internos e externos</p>	<p>16- Quais meios são usados para articular o município com órgãos de controle interno e externos (ONGs, atores da sociedade, instituições)?</p> <p>17- Você considera estas articulações:</p> <p>A) Insuficiente B) pouco suficiente C) Suficiente D) Muito suficiente</p>

Fonte: Adaptação para questionário a partir de Gomide, Pereira e Machado, 2017.

O roteiro semiestruturado foi fundamental para delinear um diálogo nas entrevistas, mas é importante salientar que para além das perguntas apresentadas acima (o roteiro da entrevista completa está no Apêndice A), buscamos também entender como foi a criação e histórico da secretaria municipal de agricultura, principal responsável pelas políticas públicas para a agricultura no Município. O propósito de entender e resgatar o histórico de uma secretaria pertinente a este tema nos ajuda a entender o posicionamento e trajetória do município no que se diz respeito ao tema da agricultura na cidade como um todo, além de ficar de registro para futuras pesquisas sobre o tema.

Para aplicação do roteiro foram selecionados alguns atores-chave, que foram contactados. Três deles preferiram dar a entrevista em grupo e um deles deu a entrevista em particular. Foram selecionados agentes da esfera pública municipal que tiveram ou têm contato direto com ações de políticas voltadas para a agricultura urbana e periurbana. Em princípio se pretendia realizar mais entrevistas, contudo, devido ao contexto de pandemia não foi possível.

Foram entrevistados: Jhean Carlos Maran, atual diretor agropecuário do município, com formação em engenheiro agrônomo. Gilberto Antonio Alberti, titular da Secretaria de Planejamento Urbano, com formação em técnico agropecuário, engenheiro ambiental, engenheiro de segurança do trabalho e pós-graduado em Agronomia, com 29 anos de experiência na Prefeitura de Foz do Iguaçu, passando pelo colégio agrícola, Secretaria de Planejamento, Secretaria de Obras, Secretaria de Meio Ambiente e agora na Agricultura. Regina do Nascimento, graduada em gestão pública, tendo quatro especializações em educação, gestão pública, educação ambiental e recursos humanos, assistente administrativo Sênior da prefeitura desde 2012, hoje assumindo cargo de chefia de divisão de Extensão rural da diretoria de abastecimento. Jan Albert Nieuwenhoff, técnico em agropecuária, técnico em meio ambiente, formado em gestão pública com pós em política pública, antigo diretor agropecuário da Secretaria de Agricultura e Abastecimento até fevereiro deste ano de 2021. Todos os entrevistados tiveram contato com ações de agricultura urbana na cidade.

Para o levantamento do histórico da atual Secretaria de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário foram revisadas as leis municipais principais na construção ou agregamento referente à secretaria responsável pela agricultura no município. As informações do histórico foram possíveis graças às informações

compartilhadas pelos entrevistados.

Uma entrevista, com três interlocutores, ocorreu on-line, através de uma plataforma de conferência de vídeo, outra entrevista com um interlocutor foi feita de maneira presencial. As entrevistas ocorreram entre os dias 14 e 17 de maio de 2021, resultando em um pouco mais de 2 horas de gravação de áudio. As análises dos dados coletados ocorreram entre os dias 18 a 30 de maio de 2021, e alguns trechos foram transcritos para compor o capítulo de análise dos dados deste TCC.

## **CAPÍTULO 2: AGRICULTURA É A ARTE DE CULTIVAR**

Neste capítulo, na primeira parte abordamos sobre a história das cidades e da agricultura, também contextualizamos o êxodo rural no Brasil. Já no outro subcapítulo, trazemos a conceitualização da Agricultura Urbana e Periurbana, em que abordamos as diretrizes da AUP através de autores como Santandreu e Lovo (2007).

### **2.1 A HISTÓRIA DAS CIDADES E DA AGRICULTURA**

Há quem diga que as cidades se estabeleceram graças ao surgimento da agricultura. Na história da humanidade não se tem claro, todavia, quem surgiu primeiro, mas se sabe que a agricultura foi fundamental para construção do que conhecemos hoje como cidade:

“O meio sempre foi um fator determinante para o sucesso ou não de civilizações e a capacidade de transformação deste meio em benesses pode ter sido o guia pelo qual se seguiu o curso da história. Histórias que se confundem entre origem das cidades e agricultura”(ROSA, 2011, p. 2).

Os primeiros assentamentos humanos ocorreram por conta das necessidades encontradas por estes seres vivos. As principais delas eram a caça, a proteção, a procriação e a oferta de alimentos como frutas, verduras e vegetais. Ao longo da evolução nossos antepassados, e com o desenvolvimento dos seus conhecimentos e habilidades, eles já não sentiam mais a necessidade de migrar por alimentos e entenderam que seria mais frutífero estabelecer vínculos com as terras por onde passavam, mesmo que por tempo determinado. Eles buscavam sempre terras férteis,

com oferta de alimentos, mudas, animais, e água, ou seja, terras abundantes em recursos naturais. A partir do momento que estes seres humanos criaram este vínculo com a terra surgiram, então, os primeiros grupos de humanos vivendo em comunidades, e neste momento se criou os primórdios do que conhecemos hoje como cidades.

“Desde a Antiguidade, com a formação dos primeiros assentamentos humanos advindos do potencial cultural de transformação de um ambiente natural específico, a força de trabalho e conhecimentos suficientes para transformar o meio ambiente tido como íntimo, promoveram a domesticação de plantas e animais; e o homem procurou se estabelecer e habitar em áreas de solo fértil e recursos naturais abundantes, aos quais transformava por meio de sua força de trabalho. Surgia a agricultura, e junto, a aglomeração de pessoas em torno de um centro, que mais tarde passou a se chamar cidade, devido ao processo denominado urbanização” (ROSA, 2011, p.2).

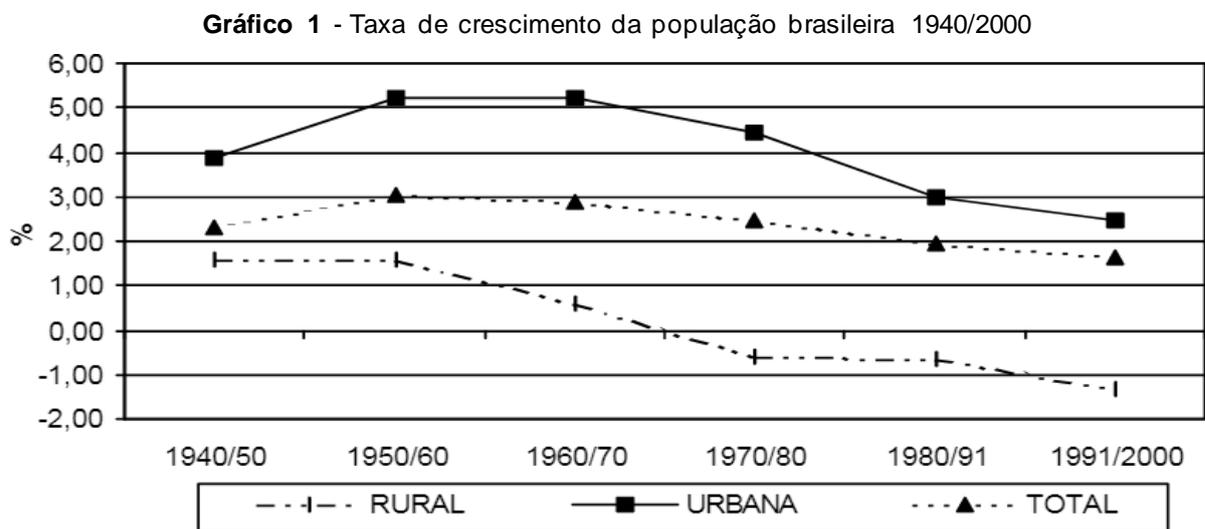
Com o crescimento da população, o aumento de sua vivência em campo e o domínio dos recursos naturais, estes seres humanos foram expandindo seus territórios, criando diferentes agrupamentos e estreitando não só vínculos com a natureza ao seu entorno, mas também conexões sociais, culturais e políticas.

Caminhando para a era moderna, no Brasil a partir da chamada Revolução Verde, na década de 70, houve grandes mudanças nos espaços geográficos rurais, dado pelos grandes incentivos de crédito e fiscais, incentivo a pesquisas agrícolas, fomentação da assistência técnica, e a maquinização do campo, voltadas principalmente à produtores com grandes extensões de terra. Neste momento houve uma mudança nas dinâmicas de trabalhos do campo, que resultou em um grande êxodo rural, como explica Mueller e Martine (1997):

“[...] A nova tecnologia se adaptava bem às extensas áreas de terras que dispunham. Apoiando-se na mecanização e em processos produtivos pouco intensivos em mão-de-obra, aumentaram fortemente a sazonalidade no seu uso, reduzindo drasticamente a necessidade de trabalhadores residentes. Com isso, houve forte expulsão de mão-de-obra e reduziu-se o espaço de arrendatários, parceiros e, em geral, de pequenos produtores, provocando um forte êxodo rural. Además, por uma combinação de diversos fatores, a concentração fundiária acabou se intensificando. Em consequência tudo isso, durante a década de 1960 e 1970 quase 30 milhões de pessoas deixaram o campo, rumo às cidades [...]” (MUELLER; MARTINE, 1997, p. 86).

O êxodo rural contribuiu de maneira direta e indireta para o crescimento da população das cidades. De acordo com Brito, Horta e Amaral (2018), grande parte do

crescimento urbano pode ser explicado pela grande migração rural-urbana, principalmente nos anos de 60 à 80. Estima-se que o êxodo rural foi responsável por 53 % do crescimento da população urbana, apenas neste período de 20 anos, além das contribuições indiretas desta migração “E, se considerarmos ainda os filhos tidos pelos migrantes rurais nas cidades, ou seja, o efeito indireto da migração, a sua participação no crescimento da população urbana chega a 65,0%. (BRITO, et al., 2018, p. 223). Este crescimento da população urbana em relação ao êxodo rural é demonstrado no gráfico 1.



Fonte: BRITO, et al., 2018, p.4.

No gráfico 1 podemos observar um comportamento associado ao grande crescimento da população urbana no Brasil e o declínio da população rural. Notamos que entre os anos de 50 a 80 houveram grandes movimentações nos números que indicam tanto o aumento da população urbana quanto a diminuição da população rural. A partir dos anos 90 até os anos de 2010, apesar da diminuição do êxodo rural, observamos que, todavia, há um movimento de migração rural-urbana, mesmo que em menor escala comparando com décadas anteriores. Este movimento acontece por diversos fatores que permeiam as entranhas sociais e políticas, como a concentração de terra por parte da população mais rica e a procura por uma melhora da qualidade de vida por parte da população mais vulnerável.

**Tabela 1** - Êxodo rural no Brasil, de 1991 à 2010

Ano	Urbano				Rural			
	Pessoas (mil)	%	Domicílios (mil)	Pessoas / Domicílio	Pessoas (mil)	%	Domicílios (mil)	Pessoas / Domicílio
1991	110.423	75,6	27.248	4,1	35.714	24,4	7.633	4,7
2000	137.434	81,2	37.516	3,7	31.848	18,8	7.508	4,2
2010	160.438	84,4	49.296	3,3	29.655	15,6	8.131	3,6

**Fonte:** MAIA; BAUAINAIN, 2015, p.3.

De acordo com a tabela 1, elaborada pelos autores Maia e Bauainain (2015) com base no censo IBGE dos anos de 1991, 2000 e 2010, se observa um aumento no número da população urbana, saltando de 110.423 milhões de pessoas em 1991 para 160.438 milhões em 2010. Enquanto na população rural houve uma diminuição de pessoas, mesmo que amena se comparada com outro anos, de 35.714 milhões nos anos 90 para 29.655 milhões em 2010.

Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) desenvolvida pelo IBGE (2015), em torno de 85% da população brasileira viviam em cidades e apenas 15% viviam no meio rural. Esta porcentagem oscila de região para região, onde a maior população urbana está concentrada no Sudeste com 93% e a maior população rural está concentrada no Nordeste com 27%.

Além disso, em contexto global, estudos apontam que a cada 6 entre 10 pessoas na terra viverão em cidades até o ano de 2030. Já até 2050 os estudos apontam que cerca de  $\frac{1}{3}$  da população mundial viverá em cidades, de acordo com o IBGE explica<sup>1</sup>. Analisando estes dados, vemos que as cidades têm grande importância no contexto tanto brasileiro quanto mundial.

<sup>1</sup> IBGE explica é um programa que promove a divulgação e análise de dados coletados pelo IBGE através de vídeos publicados na plataforma Youtube. Fonte: <<https://www.youtube.com/watch?v=am2WOYU4iFc&t=54s>>. Acesso em: 28/03/2021.

## 2.2 CONCEITUALIZAÇÃO DA AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA

Como apresentado, vemos que as cidades têm uma grande importância no desenvolvimento e crescimento da sociedade. Porém sob outra perspectiva, as cidades com altos níveis de densidade demográfica, crescimento desordenado e o não planejamento do espaço urbano podem gerar diversos problemas sociais, políticos e ambientais. Problemas como a poluição, aumento de resíduos, falta de transporte e segregação social (IBGE, 2017). Neste contexto, a AUP surge como proposta para mitigar alguns dos problemas enfrentados nas cidades.

“De acordo com Drescher (2001), a crise econômica global, o rápido crescimento populacional, aliado ao êxodo rural, e a deterioração das economias nacionais com persistentes dificuldades são condições prévias para o início da atividade de produção agrícola nas cidades em muitos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Não obstante, esta produção teria uma importância muito menor se não existisse uma escassez de oportunidades adequadas e acessíveis para obtenção de renda, aliada a uma demanda não satisfeita nas áreas urbanas de produtos agrícolas em quantidades e qualidade suficientes” (AQUINO; ASSIS, 2007, p. 141).

A AUP é um termo relativamente novo quando analisamos o debate no meio acadêmico, termo este que vem ganhando cada vez mais visibilidade e força. Tendo em vista que este fortalecimento ocorre também através de pautas, como as pautas ambientais, culturais, sociais e econômicas. Não existe apenas uma definição para o que seria AUP, de acordo com Santrandeu e Lovo (2007) podemos considerar a definição de AUP como:

“A agricultura urbana é 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 para o autoconsumo, trocas e doações ou comercialização, locais (solo, água, resíduos, mão de obra, saberes, etc.)” (SANTANDREU; LOVO, 2007, p.13).

Partindo desta definição entendemos que a agricultura urbana não é tão simples como pode aparentar, considerando que cada região urbana tem suas peculiaridades como, microclima, crescimento geográfico, desenvolvimento social e até mesmo conscientização populacional.

Por isto, o conceito de Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) remonta um

aspecto multidimensional, tendo o intuito de produzir, transformar e prestar serviços de maneira segura, gerando produtos agrícolas e pecuários, voltados à venda, troca, autoconsumo, doação de alimentos, entre outros, de maneira eficiente e sustentável, com recursos e insumos locais. Além disso, defende o respeito dos saberes locais, a equidade de gênero, o uso de tecnologias adequadas e processos participativos juntamente com as comunidades, instituições ou/e órgãos facilitadores.

O conceito da AUP tem potencial de desenvolver cidades produtivas de maneira ecológica, visando entender a diversidade cultural e social local, com a intenção de promover a segurança alimentar e nutricional para as populações beneficiadas. Tendo estes pilares, a conceitualização de Agricultura Urbana e Periurbana (AUP), nas diversas regiões, busca a promoção de ações para melhorar a gestão ambiental, melhorar a gestão territorial, promover a equidade de gênero e respeito às condições étnicas e socioculturais, combater à pobreza, promover a segurança alimentar e nutricional e combate à fome, promover a inclusão social e a governabilidade participativa, como citado no artigo escrito por Santandreu e Lovo (2007), intitulado “Identificação e Caracterização de Iniciativas de Agricultura Urbana e Periurbana em Regiões Metropolitanas Brasileiras”.

A AUP pode ser realizada através de grupos organizados, formais ou informais, mas pode ser realizada, também, de maneira individual. A prática pode ser associada ao lazer, à saúde, à cultura, ao meio ambiente e a economia. Perguntamos: onde se pode realizar a prática da AUP? Como estamos falando de Agricultura Urbana e Periurbana, esta pode ser realizada em espaços públicos ou privados dentro do perímetro urbano e periurbano de um município. Adotamos uma tipologia que consegue abarcar a diversidade das regiões de possível construção de AUP. Na Figura 1, encontramos a tipologia apresentada por Santandreu e Lovo (2007), em que os autores apresentam a descrição para a definição de espaço privado, espaços públicos, verdes urbanos, institucionais, não edificáveis, unidade de conservação e área de tratamento.

**Figura 1** - Tipos de agricultura urbana e periurbana



Fonte: Elaboração própria baseado em SANTANDREU; LOVO, 2007, p. 13.

Como podemos observar, a agricultura urbana e periurbana pode ser realizada em diversos espaços, desde que sigam as regras estabelecidas pelo conceito, tanto no âmbito social e político, quanto no âmbito ambiental. A agricultura urbana é real e sempre existiu, em diversas cidades tanto do Brasil quanto do mundo. Mas, recentemente, a prática começou a ser estudada pela academia e se tornou objeto de políticas públicas. Seja no quintal de casa ou em um terreno baldio, a produção de alimentos nas cidades já vem se estabelecendo há anos. Todavia, ainda há uma preocupação relacionada a como aconteceria essa produção, tanto pela questão de disponibilidade de água, que em diversas regiões é escassa, quanto pelos recursos naturais e do manejo. Por estas razões a AUP deve ser baseada em fundamentos agroecológicos:

“Para isto, a sustentabilidade da agricultura urbana deve estar apoiada no manejo agroecológico, que inclui o uso de substratos e manejo orgânico do solo, técnicas de rotação e associações de cultivos e manejo fitossanitário alternativo ao convencionalmente utilizado, bem como na utilização de todo espaço disponível, para maior produção o ano todo, e integração interdisciplinar e interinstitucional para assessorar a produção.” (AQUINO; ASSIS, 2007, p.139).

A integração interdisciplinar e interinstitucional para o assessoramento da produção não é tão fácil quando vemos na realidade, considerando que os indivíduos

e/ou famílias podem não ter acesso a todos os instrumentos de manejo e técnicas para produção, por isto é importante discutir a AUP nas instâncias governamentais, através de leis, projetos e políticas públicas, para que haja um maior incentivo a prática.

## **CAPÍTULO 3: AS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS CAPACIDADES ESTATAIS**

Neste capítulo trabalhamos com o nosso referencial teórico sobre capacidades estatais para embasamento desta investigação, apresentando e definindo os preceitos de capacidades estatais. No primeiro subcapítulo, abordaremos as definições sobre capacidades estatais com base nos autores Gomide, e Souza. No seguinte item trazemos exemplos de políticas públicas de Agricultura Urbana e Periurbana em dois (02) municípios brasileiros e um (01) internacional, expondo e analisando cada um deles conforme a leitura sobre capacidades estatais.

### **3.1 DEFINIÇÕES TEÓRICAS DAS CAPACIDADES ESTATAIS**

Definir uma política pública não é uma tarefa simples. Isto porque a criação de uma política perpassa por diversas conjunções no sistema político em que estamos envolvidos, dentre elas há a negociação, a disponibilidade de recursos, instrumentos de legitimação da política, negociação entre os atores envolvidos como (sociedade, governo, instituições), outrossim quando se propõem a constituição de uma política pública é necessária transparência, prestação de contas e fiscalização da mesma (GOMIDE; PIRES, 2014).

Conforme Gomide e Pires (2014, p.1), para se entender o processo de criação de uma política pública é necessário entender o arranjo institucional, este arranjo é definido pelos autores como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Em outras palavras, as políticas públicas só são possíveis quando este arranjo complexo e estrutural é conveniente ou favorável à criação destas políticas. Apesar destas pré definições, na prática a formulação de políticas é complexa e caótica, por essa razão não há uma formula para a construção em si de políticas.

De acordo a autora Souza (2020), existem tipos de capacidades estatais para a definição e a execução de uma política pública, dentre estas capacidades estão, no primeiro momento, a formulação da política, que perpassa por informações como o lado financeiro, o delineamento da política e seus preceitos, além de uma aprovação da maioria legislativa. É importante a aliança entre interesses privados, e que haja

uma política anterior, para ser utilizada como base, conceito conhecido como *policy learning* e, sequencialmente, o processo burocrático para a aprovação desta política. Logo após, há a fase de implementação, que envolve questões de verbas, infraestrutura para que a política possa ser aplicada, o alcance territorial que deve ou que a política pode ter e, novamente, o processo burocrático.

Um ponto muito importante quando se pensa em política pública é a capacidade local de desenvolver ferramentas e articular atores sociais e governamentais. Este envolve entender a realidade socioeconômica e ambiental local e pensar em políticas que contribuam com a necessidade da população a ser abarcada pela política em questão: “Em uma federação como a brasileira, onde os municípios são os principais implementadores das políticas sociais universais, desenvolver capacidades locais é fundamental para a execução de políticas desenhadas no centro” (SOUZA, 2020, slide 11).

Quando se pensa em capacidades estatais entramos no primeiro momento em um embate terminológico, apesar dos temas ligados às capacidades estatais virem sendo debatido desde parte do século 60, não existe ainda um consenso sobre como analisar, verificar e qualificar as capacidades de um Estado de efetivar uma política pública (ALMEIDA, et al., 2020). O termo está sendo recentemente discutido pela academia brasileira onde autores como Celina Souza, Alexandre Gomide, Roberto Pires, Ana Pereira e Raphael Machado, entre outros, têm norteado análises mais concretas, tendo como arcabouço teórico discussões anteriores.

Os estudos internacionais sobre as capacidades dos Estados seguiram diferentes linhas. Uma vertente acreditava que as políticas desenvolvimentistas implementadas pelos Estados se depararam com empecilhos nas instituições da democracia. Este pensamento segue o preceito que a democracia seguiria por parâmetros conservadores, no que diz respeito às mudanças a curto prazo. Ainda se acredita que a participação da sociedade nos processos decisórios poderia comprometer o funcionamento e sobrecarregar o sistema político, não possibilitando realizações dos objetivos. Além disto, nesta linha de pensamento acredita-se que um Estado desenvolvimentista deva construir políticas seguras de influência de grupos de interesses e classes com poderio. Este pensamento foi fundamental para a criação de políticas desenvolvimentistas na década de 50 (GOMIDE; PIRES, 2014).

A adoção deste pensamento trouxe para a criação de políticas

desenvolvimentistas clássica<sup>2</sup> na América Latina uma característica de transformação para um parâmetro de desenvolvimento econômico diretamente ligado à retórica para o desenvolvimento como um todo. Focado no viés econômico mercadológico, enviesada em reflexões diretas a nível industrial e de aumento no PIB (Produto Interno Bruto). Com isto, estas ações ficam caracterizadas pela prontidão na produção de resultados imediatos, com finalidade de demonstrar suas capacidades estatais, mesmo que a curto prazo.

A partir da nossa Constituição Brasileira de 88, foi restaurado o Estado Democrático de Direito. Por meio desta foram constituídos aparatos de participação dos atores sociais nos processos de decisões e formulações de políticas, além de instrumentos de controle e transparência na esfera pública. Ademais, a nova Constituição trouxe a independência dos Poderes da República e a construção de instrumentos de controle internos e externos, o que implica na intersetorialidade dos gestores públicos, de trabalharem com os sistemas institucionais para a produção de políticas, seriam estes o representativo, participativo e controle burocrático (GOMIDE; PIRES, 2014).

O sistema representativo é relativo à comunicação das instâncias parlamentares e o executivo, ou seja, a relação entre os representantes eleitos pelo povo e seus partidos. O sistema participativo tem a ver com as diversas formas de participação da sociedade civil, em discussões, planejamentos e decisões. Isto se pode dar com a criação de conselhos gestores nos três níveis de um governo, federal, estadual e municipal, conferências de políticas públicas, ouvidorias, audiências públicas, consultas públicas, entre outras maneiras de participação social e interação da sociedade com os atores estatais. Por sua vez, o sistema de controle burocrático trata dos controles internos e externos, e circunda os mecanismos de *accountability* horizontal<sup>3</sup>, que seriam as relações de controle, fiscalização, prestação de contas, transparência, entre outras definições dependendo do arcabouço teórico utilizado.

---

<sup>2</sup> Para entender melhor a discussão acerca da dimensão desenvolvimentista clássica sugiro a leitura de Gomide e Pires (2014).

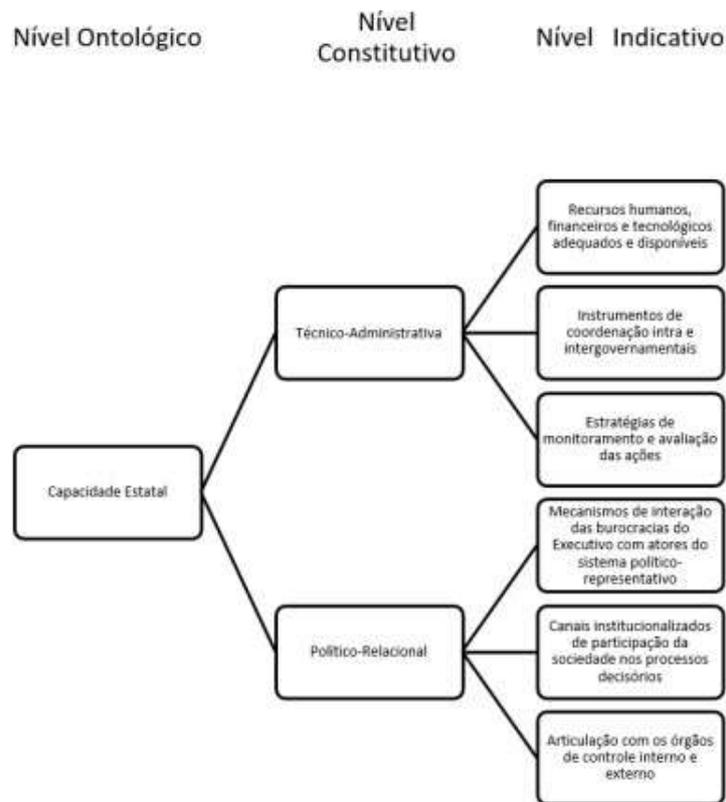
<sup>3</sup> “A *accountability* horizontal é realizada por “poderes de mesmo nível” como instituições da esfera pública dentro dos três poderes, onde um fiscaliza o outro: como partidos políticos de oposição, a mídia, órgãos de controladoria e instituições supranacionais”. NASCIMENTO, Ulisses Alves do. O que é Accountability e como fortalece a democracia? Centro de Liderança Pública, [S.l.], 18 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://www.clp.org.br/o-que-e-accountability/>>. Acesso em: 18 de maio de 2021.

Na literatura de Gomide, Pereira e Machado (2017), “O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica”, se levanta um debate interessante, articulando diferentes autores como Sckocpol, Evans, Fukuyama, que trabalharam em suas literaturas com diferentes perspectivas sobre Burocracia, instituições e Estado. A literatura nos traz um arcabouço de teorias e análises, o que nos ajuda a tecer um processo rumo ao conhecimento de análise das ações do Estado. Porém, este processo de estruturação do conhecimento pode gerar algumas confusões.

“Como visto, as definições de capacidade estatal difundidas na literatura dizem respeito ao poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado. Embora com novas categorias e um leque maior de habilidades sob análise, as novas definições do conceito compartilham da mesma ontologia, trazendo uma variedade de denominações que servem de invólucro para atributos secundários semelhantes.” (GOMIDE, et al., 2017, p. 91).

Tendo em vista esta análise sobre a ontologia das discussões sobre capacidades estatais e buscando a melhor clareza para definir as capacidades estatais, podemos assimilar o termo de capacidades estatais a 3 níveis definidos pelos autores. Seriam estes os níveis ontológico, nível constitutivo e o nível indicativo. Os dois primeiros (níveis ontológico e constitutivo) trazem a análise do conceito de uma maneira mais generalizada teoricamente, sendo admissível uma diversidade conceitual, dependendo do contexto em que se está analisando. Já o terceiro nível, está conectado ao segundo, assimilando o nível constitutivo e vinculando às variáveis mensuráveis.

**Figura 2 - Níveis de capacidades estatais**



Fonte: GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p. 8.

Segundo Gomide, Pereira e Machado, para se medir o nível de capacidades estatais, devemos ajustar o nível de conceito para cada tipo de pesquisa. Além disto, só podemos obter um nível de capacidade estatal de maneira indireta como explica o autor: “Por ser um conceito latente, a existência e o nível (alto ou baixo) da capacidade estatal só podem ser obtidos de maneira indireta, por meio de fatores observáveis (indicadores)” (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017, p. 8).

Conforme a teoria pesquisada, o resultado de uma política pode indicar uma capacidade estatal, apesar disto, este resultado não pode ser definido como um indicador para medir capacidades estatais, por isto os autores sugerem algumas maneiras de como analisar estas capacidades em um estudo. No quadro 2 abaixo podemos ver os passos sugeridos:

**Quadro 2** - Como analisar a capacidades estatais

Firmar limites patentes, entre variáveis dependentes e independentes	É necessário estar bem explicado cada parte da análise, evitando assim redundâncias e confusão se o fenômeno estudado é uma capacidade estatal ou é realizado pela capacidade do estado de produzir políticas.
Capacidade estatal como variável dependente	Caso a pesquisa siga este viés é necessário identificar antecedentes que possibilitaram esta política. Este deve ser feito por meio de indicadores especificados que estejam abarcados pela teorização de capacidades públicas.
Capacidade estatal sobre determinado resultado	Caso opte por usar este enfoque é necessário identificar os fatores, sejam eles atributo, arranjos ou instrumentos, que levaram ao resultado da política estudada.
Definição de indicadores	Nesta abordagem é necessário que a definição dos indicadores esteja conexa com as definições e discussões da terminologia de capacidades estatais, baseadas em leituras, definindo o nível ontológico e indicativo.

Fonte: Elaboração própria baseado em GOMIDE, et al., 2017, p. 9.

Todos estes parâmetros nos dão uma visão de como podemos trabalhar a análise de capacidades estatais em diferentes contextos. Tendo em vista a conceitualização do tema e o arcabouço teórico analítico, como exercício, descreveremos e analisaremos três políticas públicas no âmbito da Agricultura Urbana e Periurbana que serviram de exemplo nacionais e internacionais como políticas desenvolvimentistas e inovadoras.

### 3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGRICULTURAS URBANAS E PERIURBANAS E REFLEXÕES SOBRE AS CAPACIDADES ESTATAIS

Nesta parte do TCC iremos trazer a experiência da cidade de Curitiba, no Paraná, Rosário, na Argentina, e da cidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, mostrando os programas destaques e fazendo uma breve análise em torno das capacidades estatais.

## Curitiba-Paraná

O programa Lavoura em Curitiba, criado em 1986, foi um dos programas pioneiros em tratar sobre a AUP no Brasil. Surgiu através da criação da Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB), concretizada pela Lei Municipal n.º 6.817/86, a partir de parcerias com a EMATER-PR (Empresa de Assistência Técnica de Extensão Rural do Paraná) e o curso de Agronomia da UFPR (Universidade Federal do Paraná) (VALIERI, 2012). Este programa foi criado com o intuito de produzir e possibilitar acesso aos alimentos através da utilização dos espaços ociosos em áreas urbanas. Além de incentivar o cultivo de subsistência e viabilizar um aumento da renda familiar.

Em 1990 foi instaurado o Fundo de Abastecimento Alimentar de Curitiba (FAA), que ficou responsável pelo financiamento de insumos e serviços do programa Lavoura. Em 2012 a SMAB contava com uma série de articulações com associações comunitárias, empresas e a integração de políticas municipais, nas áreas de assistência social, educação, meio ambiente e segurança alimentar (VALIERI, 2012).

Além do programa Lavoura, o município de Curitiba conta com o programa Nosso Quintal, criado no mesmo ano de 1986, que também tem como princípio o delineamento da Agricultura Urbana e Periurbana municipal através da implantação de hortas em casas, escolas e instituições.

**Figura 3** - Mapa do programa Lavoura



Fonte: VALIERI, 2012, p.34.

Como podemos notar o Programa esta em quase todas as regiões de Curitiba. Concentrando-se mais nas áreas sul e oeste do município. Abaixo, na tabela 2, podemos visualizar o histórico de área de cultivo e produção de alimentos fomentado pelo programa.

**Tabela 2-** Histórico do programa Lavoura

Histórico do Programa Lavoura		
Ano	Área de cultivo (ha)	Produção de Alimentos
1986	146,6	215
1987	251,7	485
1988	335,4	632
1989	435	702
1990	447	817
1991	380	759
1992	341	651
1993	362	648
1994	355,4	658
1995	313	3.085
1996	338	3.730
1997	3.688	3.506
1998	273	3.567
1999	269	4.465
2000	381	8.835
2001	434	2.300
2002	647	153.766
2003	682	161.315
2004	1.110	98.300
2005	2.775	23.148
2006	2.209	26.149
2007	2.229	29.111
2008	2.098	30.267
2009	1.470	15.630

Fonte: Adaptada Valieri, 2012, p.35.

O programa teve seu maior índice de área de cultivo em 1997, representando um total de 3.688 ha com produção de alimentos de 3.506. No ano de 2003 o programa teve sua maior produção com 161.315 alimentos. No artigo de Valieri não está explícito qual a unidade de medida utilizada na tabela, dificultando a compreensão total dos

dados.

No ano de 2015, o programa beneficiou 673 agricultores que produziam em 762 hortas e lavouras, somando uma área de 667.836 metros quadrados (COMITRE, 2019). Em 2016, o programa possibilitou a implantação de 799 hortas comunitárias em espaços urbanos ociosos, desenvolvidas por 800 famílias, beneficiando 3,3 mil cidadãos. Além disso, a produção do programa “Nosso Quintal” e “Lavoura” beneficiam um total de 14,6 mil pessoas (SMAB, 2016).

Os programas desenvolvidos pelo município de Curitiba trabalham com a produção de alimentos e adubo orgânico, comercialização e manufatura dos alimentos. Para facilitar a comercialização dos produtos, os participantes da agricultura familiar têm direito a uma linha de microcréditos e ainda contam com certificação de produtos orgânicos fornecidos pelo programa. Além de disponibilizar suporte técnicos, treinamentos, fornecimentos dos insumos e de equipamentos (VALIERI, 2012).

Para os agricultores que têm interesse em participar destes programas ou de outros, referente a AUP, podem ter acesso a documentação necessária no site da prefeitura. Na seção serviços do site encontre a subseção de agricultura urbana, onde descrevem as hortas comunitárias, hortas escolares e as hortas institucionais. Para o pré-cadastramento o pretendente deve baixar o modelo de ofício referente ao tipo de horta. O documento pede informações sobre a localidade do terreno, nome do solicitante, associação ou instituição, além de pedir o número de famílias que serão beneficiadas pela ação. Logo após o solicitante deve se encaminhar a um dos 10 núcleos regionais de segurança alimentar mais perto da sua localidade com a documentação para protocolar o pedido de inclusão no Programa. O núcleo irá analisar, fazer um pré cadastro e dirigir o documento a Unidade de Agricultura Urbana solicitando uma avaliação técnica (SMSAN, [s.d.]).

As ações dos programas ajudam no abastecimento de alimentos, ao maior acesso a estes alimentos, a educação alimentar, ajudam a organizar o espaço urbano de maneira sustentável e ecológica, além de oferecer desenvolvimento social através de atividades escolares, lazer e terapia ocupacional, entre outros benefícios. Mais de 14 mil pessoas integram o programa mensalmente, na maioria são mulheres, idosas, aposentadas, desempregadas, pequeno agricultor, lideranças locais e entidades sociais. Dos resultados, pelo benefício dos programas, podemos destacar o aumento da renda mensal dos participantes com a comercialização de alimentos, cerca de 70

a 100 reais mensais. Economia com gasto de alimentação, entre 10% a 15%. Diminuição de gastos com remédios como antidepressivos, redução de ocupações irregulares e redução do índice de vandalismo em áreas vazias (VALIERI,2012).

A articulação destes programas em Curitiba ajudou a concretizar a AUP no município através de suas conexões intragovernamentais, com a criação do Fundo de Abastecimento Alimentar (FAA) que garante a parte financeira dos insumos e serviços do programa, linhas de microcrédito, demonstrando capacidade de recursos financeiros, além de recursos humanos disponíveis, com técnicos agrícolas e agrônomos que realizam assistência técnica e treinamentos. Além da criação de mecanismos de participação da sociedade através de reuniões, fortalecida pelos núcleos de segurança alimentar. Estes pontos identificam os níveis constitutivos tanto técnico-administrativo quanto político-relacional.

#### Rosário- Argentina

Em 2002, como resposta a uma crise econômica, a cidade de Rosário, na Argentina, consolida um novo Programa de Agricultura Urbana, a partir de iniciativas já existentes em escolas e hortas familiares, com o intuito de fomentar o desenvolvimento interno com estratégias participativas e solidárias através da produção, transformação, comercialização e consumo de alimentos saudáveis. (ROSÁRIO, 2011).

**Figura 4** - Mapa da Argentina, província de Santa Fé, Rosário.



Fonte: Google Earth (2021).

A cidade de Rosário fica localizada na província de Santa Fé, na região central da Argentina, com mais de 1 milhão de habitantes, sendo a terceira maior do país. Com a integração dos consumidores, gastronomia, instituições de ensino e políticas públicas, o programa de agricultura urbana da cidade de Rosário ficou conhecido internacionalmente, sendo considerado uma das maiores experiências de agricultura urbana de sucesso da América Latina, e se tornou referência de agroecologia em contexto de grandes cidades (REIJNTJES; WALSUM, 2018).

O programa conta com mais de 1.500 agricultores, que receberam treinamento para agricultura urbana, destes, 250 vendem excedentes de produção. A produção conta com legumes, frutas e plantas medicinais produzidas em escolas, parques públicos e terrenos considerados vazios urbanos (terrenos sem uso). Existem cerca de 24 ha de terra sem uso na cidade, dos quais 600 a 2000 m<sup>2</sup> são destinados para famílias que queriam entrar no programa, além do trabalho eles também têm direito a segurança da posse do terreno (REIJNTJES; WALSUM, 2018).

Fundamentado em metodologias de ensino e aprendizagem horizontal e com foco em capacitações de longo prazo, o programa oferece oficinas, encontros, excursões, congressos, seminários e intercâmbios como forma de difundir o conhecimento e experiências. Em parceria com a Universidade de Rosário, que inclui o curso de ciências agrárias, engenharia civil e medicina, além de parcerias com 40

escolas com hortas, o programa tem a finalidade de favorecer a alimentação saudável. Além de criar a escola móvel, com a intenção de fazer um intercâmbio de conhecimento sobre agroecologia.

Dos diversos benefícios trazidos pelo programa, podemos destacar a criação de um mercado, em que as frutas e legumes agroecológicos consumidos no município de Rosário vêm deste programa, incluindo vários restaurantes que são abastecidos pelo programa. Isto possibilita alimentação de qualidade, com alimentos saudáveis e a conexão produtor-consumidor, o que possibilita um preço mais justo. Além disto, o programa tem a visão de integração da juventude, mais ou menos 140 jovens, até 2018, que receberam capacitação para atuarem com agricultura urbana, alguns trabalham em cooperativa e oferecem serviços de hortas agroecológicas e alguns dão aulas e cursos sobre horticultura (REIJNTJES; WALSUM, 2018).

Para mais, o programa transformou não só a cidade e os lotes de vazios urbanos em hortas agroecológicas, como também contribuiu para que a agricultura urbana fosse inserida no Plano Estratégico de Desenvolvimento do município. Ainda, incentivou um novo programa, surgido em 2016, o Programa Cinturão Verde que visa despertar a transição agroecológica nas áreas periurbanas do município. Em 2018 cerca de 35 hectares estavam em transição para o manejo agroecológico e 15 agricultores já trabalhavam com a venda direta (produtor- consumidor) de produtos agroecológicos. Também incentivou, em julho de 2017, o Programa Periurbano de Produção Sustentável de Alimentos, que abarca toda a área provincial de Santa Fé, com participação de 50 agricultores produtores de legumes e hortaliças e mais de 600 ha de produção de gado (REIJNTJES; WALSUM, 2018).

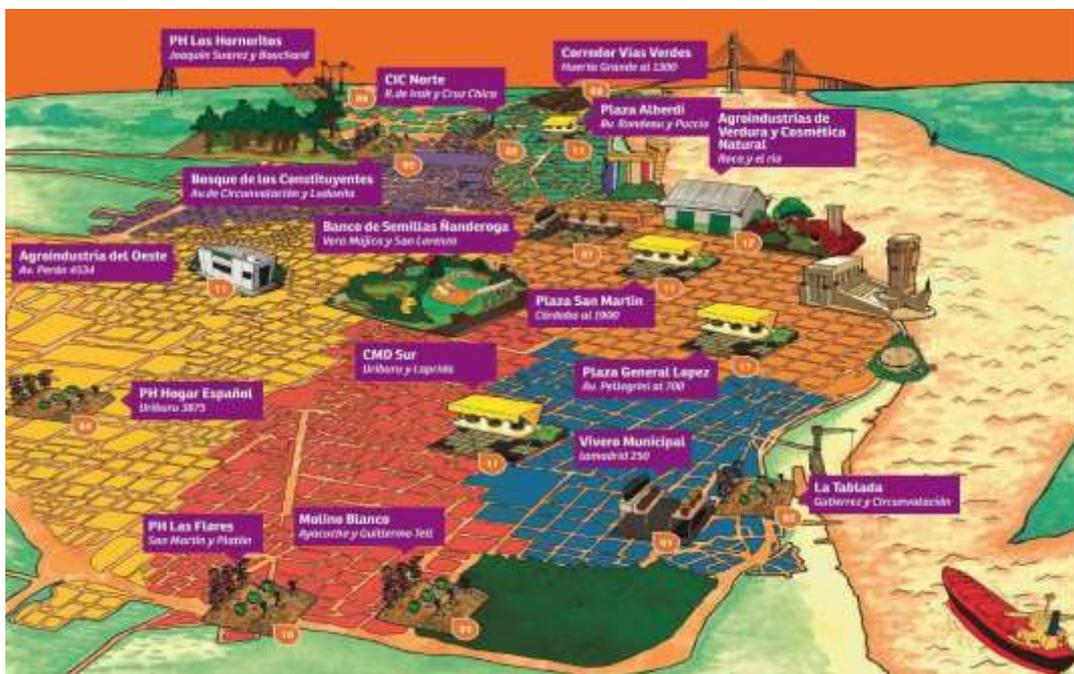
“Durante seus 16 anos de existência, o programa construiu relações de confiança entre o Estado, os agricultores urbanos e os consumidores. Uma vigorosa rede de consumidores, a Red Vida Verde, organiza visitas a unidades produtoras e garante a compra de legumes antes da colheita, sendo que muitos membros participam assiduamente de almoços saudáveis mensais, uma ideia que partiu dos próprios agricultores” (REIJNTJES; WALSUM, 2018, p. 42).

O programa além de todos os benefícios citados também teve importante papel na consolidação da discussão da agricultura familiar, culminando na criação da Secretaria de Agricultura Familiar da Argentina. Com isto conseguiram registros no Cadastro Nacional de Agricultores Familiares. “Desta forma, os agricultores urbanos consolidaram sua própria identidade e sua legitimidade social e política no

desenvolvimento urbano” (REIJNTJES; WALSUM, 2018, p.43).

A experiência de Rosário, com o programa de agricultura urbana, foi tão positiva que incentivou diversas outras políticas como vimos anteriormente, além de políticas nacionais inspiraram outros países da América Latina, incluindo o Brasil. É um exemplo de experiência que envolve o âmbito social, já que visa a parcela mais vulnerável economicamente, além de abraçar grupos vulneráveis como jovens e mulher (cerca de 60% da agricultura familiar urbana do programa é realizado por mulheres); o âmbito da segurança alimentar, com a produção de alimentos saudável e com logística de abastecimento; o âmbito ambiental, pela sua essência agroecológica; e o âmbito político, por influenciar em esferas municipais, regionais e nacionais de políticas que integram para fortalecimento do programa. Além disto, o programa fomenta a integração da AUP em diferentes setores relativos ao tema, o que inclui gestão de áreas verdes, equipamentos, habitação, transporte, criação de mercado, infraestrutura, etc., (REIJNTJES; WALSUM, 2018, p.43). Na figura 5 podemos ver um mapa com os espaços de AUP desenvolvidos no município.

**Figura 5** - Espaços agroecológicos urbanos de Rosário



Fonte: Agricultura Urbana Rosário, 2011.

Na figura 5 são identificadas as diferentes articulações fomentadas e administradas pelo município de Rosário: 1- Viveiro Municipal, 2- horta *La tablada*, 3- horta *Molino Blanco*, 4- Parque Horta *Hogar Español*, 5- horta *El bosque de los*

*constituyentes*, 6– Centro Integrador Comunitário (CIC) Norte, 7– banco de sementes *Ñanderoga*, 8- corredor verde das vias, 9– Parque Horta *Los Horneros* (rota 34), 10- Parque Horta *Las Flores*, 11- feira, 12 – agroindústria de verdura e cosmética natural (Secretaria de Promoção Social<sup>4</sup>).

Como parte desta política pública integrada no ano de 2017 o governo da província de Santa Fé criou o Programa Periurbano de Produção Sustentável, que está presente em 33 municípios, com mais de 600 hectares sendo trabalhada por mais de 50 agricultores (REIJNTJES; WALSUM, 2018, p.43).

Podemos perceber que a efetivação do programa entrou em pauta por conta de uma crise econômica. O impulsionamento desta pauta trouxe diversos benefícios, já que o programa conta com recursos humanos, financeiros e tecnológicos para trabalhar com 1.500 produtores, oferecendo capacitação, oficinas, encontros, etc. Observamos uma congruência de coordenação intra e intergovernamentais, através da conexão com a *Red Viva Verde*, que ajuda na criação de um mercado para a compra dos produtos das hortas, ademais da criação de outros programas como o Programa Cinturão Verde, Programa Periurbano de Produção Sustentável, também o reconhecimento dos agricultores urbanos para a discussão da agricultura familiar, possibilitando o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar da Argentina de seus agricultores. O programa trouxe com ele a discussão sobre agricultura urbana, incluindo esta pauta no Plano Estratégico de Desenvolvimento no município, o que demonstra suas articulações.

Rio de Janeiro

O Programa Hortas Cariocas (PHC) foi consolidado no ano de 2006 pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) no setor da Gerência de Agroecologia e Produção Orgânica. O programa tem como intuito incentivar a criação de hortas urbanas comunitárias em áreas do município que são socioeconomicamente afetadas, gerando trabalho, capacitação, alimentos saudáveis e com baixo custo (O'REILLY, 2014).

---

<sup>4</sup> Para visualizar o mapa, assim como informações detalhadas acessar o site da secretaria. SECRETARIA de promoção social. Espaço Agroecológico Urbano de Rosario. Buenos Aires, set. de 2011. <<https://www.agriurbanarosario.com.ar/archivos/guia-de-espacios-agroecologicos-urbanos-de-rosario.pdf>> Acesso dia 18 de março de 2021.

O programa surgiu após discussões no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural da extinta Secretaria Especial do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SEDECT) e tem a intenção de expandir para áreas com maior índice de pobreza na cidade do Rio. Representa uma aposta no desenvolvimento socioeconômico local, através da capacitação da população de áreas onde seja possível a instalação de uma horta comunitária (O'REILLY, 2014).

Para a criação de um programa que realmente atendesse as necessidades das comunidades, que oferecesse empregabilidade, acesso a alimentação por meio de políticas de AUP foi realizada uma pesquisa sobre dados informativos no Sistema de Vigilância da Exclusão da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS). Foi levantada a renda per capita das áreas marginalizadas da cidade e que tinham espaços para implementação de Agricultura urbana e Periurbana. A renda per capita da região de Campo Grande gira em torno de 212, 70 reais mensais e o loteamento em Nossa Senhora das Graças foi de 89,18 reais mensais, ao mesmo tempo em que na cidade, em geral, a renda per capita gira em torno de 455 reais (O'REILLY, 2014).

Com referência ao Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (IDH) do ano de 2000, a cidade do Rio de Janeiro teve um IDH de 0,842, ao mesmo tempo em que as áreas pensadas como prioritárias para o projeto PHC foram de Região Administrativa de Campo Grande – 0,792; Sepetiba – 0,761; Santa Cruz – 0,742 e Guaratiba, Barra de Guaratiba e Pedra de Guaratiba – 0,744. Além da renda per capita da região de Campo Grande girar em torno de 212, 70 reais mensais.

Tendo em vista a desigualdade socioeconômica da cidade do Rio de Janeiro presente nas diferentes regiões, o programa hoje conta com 42 hortas, 18 localizadas em escolas municipais e 24 em comunidades, tendo uma produção de 33 toneladas de alimentos, entre o período de março a agosto de 2020, que foram doadas para famílias que necessitavam, atendendo 4 mil famílias (PMRJ, 2020).

O PHC também conta com um Centro Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica, localizado no Parque de Madureira.

**Figura 6** - Centro Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica em Madureira-RJ



Fonte: Programa Hortas Carioca- SMAC, 2020.

Link: <https://www.rio.rj.gov.br/web/smac/hortas-cariocas.>, acesso em 28 de agosto de 2021

“Desde junho de 2018 o PHC (Programa Hortas Cariocas) passou a contar com uma unidade externa: o Centro Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica - CEMAPO, situado na expansão do Parque de Madureira, zona norte do Rio. O Centro fica no coração da AP-3, região com os mais baixos indicadores sociais da cidade. Desta forma, destina-se a cumprir a importante missão de ser o braço do programa em uma área com amplo potencial de resposta positiva à proposta de segurança alimentar e capacitação contida no escopo do Programa” (SMAC, 2020).

A criação do CEMAPO apoia e facilita a realização de cursos e treinamentos para que se dê continuidade de maneira efetiva ao programa. Além do CEMAPO o programa está investindo em um criadouro de Tilápia na Horta do Jardim Anil, em Jacarepaguá, que de acordo com jornal eletrônico Diário do Rio (2020) está em seu processo de finalização.

Para a instalação de uma horta comunitária pelo PHC é necessário que a comunidade demonstre interesse frente a Prefeitura. Após o pedido, a equipe do projeto vai até o local e analisa o espaço e se é viável a implementação da horta. Como requisitos básicos, a gestão do projeto exige que a horta seja inserida em uma área de uso comum da comunidade, não pode ser uma área com inclinação muito elevada e a área deve ter um tamanho proporcional à produção alimentar que proporcione uma segurança alimentar para a comunidade. (O'REILLY, 2014).

A partir disto são escolhidos quem irá participar do projeto, esta escolha é feita pelas associações de moradores locais, o que dá mais autonomia e envolvimento das lideranças locais com o planejamento e gestão das hortas. São escolhidos para trabalhar no projeto pessoas que são da comunidade e que tenham alguma formação ou experiência em horticultura, também podem ser escolhidos pessoas que receberam treinamento de outros participantes do projeto, tanto que sejam da comunidade.

Metade de tudo que é produzido pelo grupo de produtores na unidade de produção da horta deve ser doado para os organismos públicos da região como escolas, creches e abrigos. A outra metade da produção pode ser comercializada e o lucro é repartido igualmente para os envolvidos no projeto. Além disto, os participantes do projeto têm direito a uma bolsa oferecida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) no valor de 360,00 reais e 480,00 reais para o responsável pela administração da horta, que faz pedidos como sementes, ferramentas, organiza folha de ponto, entre outras funções.

O programa visa que as hortas sejam autossustentáveis, com a gestão, gerência e administração feita pela própria comunidade e que a partir de um ponto não necessitem receber mais a bolsa oferecida pela SMAC. Isto ocorre quando o lucro pela venda dos produtos supera a bolsa oferecida. De acordo com material consultado (O'REILLY, 2014) até o ano de 2014 sete hortas se encontravam em processo de emancipação, porém não se tem informações se de fato elas se emanciparam ou não.

Além das hortas nas comunidades, o programa incentiva hortas em escolas e creches através da Secretaria Municipal de Educação, com o intuito de levar a educação ambiental e complementação da merenda escolar com a produção feita na própria escola.

O Programa é financiado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, conta com uma equipe gestora formada por 4 profissionais. Dois engenheiros agrônomos Júlio César Barros, idealizador do projeto e Silvio Sakai; um agente de vigilância, Danilo; e um motorista, Wanderlei.

Para que o projeto funcionasse de maneira integrada foram feitas parcerias com diversos órgãos públicos e secretarias, com o intuito de trabalhar a política pública de maneira multi-estratégica, transdisciplinar e com objetos multifocais, dentre eles Secretaria Municipal de Assistência Social, Fundação Parques e Jardins, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação, Light e Comlurb.

Das funções do programa vemos os seguintes benefícios: Redução dos índices de ocupações irregulares de terrenos baldios, fortalecimento socioeconômico da comunidade onde o programa atua, inclusão social por meio do programa já que são as próprias lideranças locais que escolhem quem precisa, apoio a liderança local, incentivo à autonomia, fortalecimento da segurança alimentar da população impactada pelo programa, dentre outros benefícios.

No ano de 2019, o Programa Hortas Cariocas teve destaque internacional ao ganhar o prêmio honroso na categoria *Food Production* (Sistemas Alimentares Urbanos), em Montpellier, na França. Estavam concorrendo 104 das principais cidades que assinaram o Pacto de Milão. Além disso, no ano passado 2020 o programa ganhou mais visibilidade ao entrar para a lista de projetos aceleradores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (PCRJ, 2020).

No Programa Hortas Cariocas, com todas suas articulações inter e intragovernamental, com diversas organizações, empresas e secretarias. Provocando a criação do Centro Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica (CEMAPO). Sendo um programa reconhecido pela ONU, tendo a classificação como essencial para atingir as metas da ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável). Além da sua aparente institucionalização da participação social nos processos decisórios. Apesar disso sofre no presente momento um desmonte. De acordo com publicação de Sérgio Ricardo, ecologista, gestor ambiental e cofundador do Movimento Baía Viva no portal da tribuna da imprensa livre, estão ocorrendo cortes de verbas constantes desde o princípio da nova gestão do município, houveram corte de pessoas e atividades. Foi protocolado representações no Ministério Público Federal (MPF) e estadual (MPRJ) reivindicando ao atual prefeito que respondesse por abandono de política pública e cortes drásticos. O mesmo destacou: "Na atual gestão da SMAC é visível o desmonte ou desmantelamento do programa: Contudo, mesmo havendo um alto posto de destaque internacional [...] com melhoria na vida de 5 mil famílias [...]" (RICARDO- TIL, 2021). Em situações como esta, conseguimos observar como as capacidades estatais podem se dar por um determinado tempo e depois podem sofrer um esvaziamento fazendo com que as estruturas que antes produziam as capacidades estatais para continuação, manutenção de programas se enfraqueçam.

As experiências destes três programas trazem um bom panorama de como construir uma política fortificada de Agricultura Urbana e Periurbana. Que em comum trazem a articulação de diferentes atores, dentre eles podemos destacar a

participação de universidades, Organizações Não Governamentais locais, a construção de diferentes dispositivos de lei e programas que possam trabalhar em conjunto para o melhor desenvolvimento dos projetos, criação de espaços físicos com finalidade operacional, além de incentivos para participação da população. Sejam eles incentivos fiscais, de créditos, monetários ou até mesmo imobiliários.

## **CAPÍTULO 4: REALIDADE EM FOZ DO IGUAÇU**

Neste capítulo do TCC apresentaremos informações sobre a criação da cidade de Foz do Iguaçu, trazendo a história da cidade e seu crescimento urbano, no primeiro subcapítulo. No subcapítulo seguinte traremos um recorrido histórico sobre a Secretaria Municipal de Agricultura, responsável pelas pautas agropecuárias da cidade, através das leis e decretos. O objetivo é entender melhor a atual Secretaria de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário e como esta desenvolve a AUP.

### **4.1 HISTÓRIA DE FOZ DO IGUAÇU E O CRESCIMENTO URBANO**

O território que conhecemos hoje como Foz do Iguaçu têm registros arqueológicos de presença humana desde 6000 a.c. Em 1889 foi fundada a Colônia Militar da Fronteira, já no ano de 1910 a Colônia Militar passou a ser denominada Vila Iguassu como um distrito da cidade de Guarapuava. Quatro anos depois, em 1914, a Vila passou de um distrito de Guarapuava para um município nomeado de Vila Iguaçu, conforme estabelecido pela Lei nº 1383/1914. No ano de 1918, o município passou a se chamar Foz do Iguaçu (PMFI, [s.d]).

De acordo com o Plano Diretor Municipal (2016), o primeiro deslocamento migratório teve início em 1924 com a migração de europeus, em grande parte italianos e alemães. Este movimento migratório se intensificou a partir da década 30, com a migração nacional, principalmente vinda do Rio Grande do Sul. Já em 1974, com as obras da hidrelétrica de Itaipu, a cidade passou por uma fase de grande migração e um grande adensamento populacional urbano (PDDIS, 2016).

A motivação, além da construção de Itaipu, tem ligação com a intensificação do êxodo rural demonstrada no Gráfico 1 (capítulo 1), causado pela mudança no modo de produção brasileira e a maquinização do campo, provocando um adensamento do contingente urbano. Para se ter noção, no ano de 1970 a população de Foz do Iguaçu contava com 33.966 habitantes, na década seguinte em 1980, este número aumentou 301% chegando a 136.321 habitantes. A Usina de Itaipu foi responsável pela atração de cerca de 30 mil trabalhadores em seu período de construção (PDDIS, 2016)

Foz do Iguaçu é uma cidade localizada no oeste do Paraná, fazendo fronteira com dois países: Paraguai (*Ciudad del Este*) e Argentina (*Puerto Iguazú*), lmeira aos municípios de Itaipulândia, São Miguel do Iguaçu e Santa Terezinha de Itaipu.

**Figura 7** - Mapa de Foz do Iguaçu e cidades limieiras.



Fonte: Secretaria da comunicação social.

Link: <https://www.viajeparana.com/Foz-do-Iguaçu#>, acesso em 12 de maio de 2021

A cidade tem 258.248 habitantes, de acordo com estimativas de 2020 do IBGE. Apresenta um total de 617,70 km<sup>2</sup>, sendo 165,50 km<sup>2</sup> corresponde a área urbana e 164,50 km<sup>2</sup> de área rural, como descrito no Plano Diretor do município. Ademais, o município conta com uma área que é representada pelo Parque Nacional do Iguaçu que corresponde a 138,6 km<sup>2</sup>, uma área alagada pela Usina de Itaipu que corresponde a 149,10 km<sup>2</sup> e a ilha Acaray que corresponde a 0,38 km<sup>2</sup>. Assim, a cidade é dividida em 31% de área urbana, 22,36% área rural, 22,43% do Parque Nacional, 24,13% Lago de Itaipu e 0,38% Ilha Acaray (PDDIS, 2016).

Como mencionado, a maior porcentagem de território do município é classificada como área urbana. O Paraná é conhecido por sua produção agrícola e agropecuária, ocupando a segunda posição no ranking dos estados no Valor Bruto da Produção (VBP), segundo a Coordenação-Geral de Avaliação de Política da Informação (MAPA, 2020). Na cidade de Foz, de acordo com o Plano Diretor (2016), na década de 80 os espaços agrícolas correspondiam a 44.999 hectares, após a

independência de Santa Terezinha de Itaipu, restaram desta quantia 18.293 hectares. Já no ano de 2017, de acordo com o último censo IBGE (2017), somam-se ao total 13.612 hectares de produção agropecuária. Destacamos que o Plano Diretor não informa se estas produções agrícolas se localizam em área rural, urbana ou até mesmo periurbana.

#### **4.2 HISTÓRICO DA SECRETARIA EMFOZ DO IGUAÇU**

Até o ano de 2004 não existia uma secretaria específica voltada para atender às questões agrícolas da cidade, a pauta era administrada através de outras secretarias. No ano de 2004 a pauta da agricultura estava dentro da Secretaria de Indústria e Comércio. Conforme os entrevistados, no ano de 2005, com a expansão dos temas agropecuários na cidade, e a amplificação da visibilidade de projetos agrícolas, se tornou mais viável a construção de uma secretaria direcionada a estas questões. Analisando a necessidade de maiores investimentos no setor e pensando sobre a questão de recursos, tanto financeiro quanto recursos humanos e administrativos, foi criada em 2005 a Secretaria Municipal de Agricultura, assegurada pela Lei nº 3.025 de 18 de janeiro. Após uma troca de gestão por conta das eleições de 2004.

A Secretaria Municipal de Agricultura de Foz do Iguaçu (SMAG) na sua estrutura inicial contava, além do gabinete do secretário, com um departamento agrícola e um departamento de zootecnia. Dentro de seus preceitos estabelecidos por lei, ficou incumbida de trabalhar em cooperação com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Obras e a Secretaria Municipal de Indústria e Comércio, para o impulsionamento de políticas de desenvolvimento local, atendendo às necessidades de abastecimento de produtos hortifrutigranjeiros e pecuários, promovendo desenvolvimento de ações e programas que auxiliam o produtor desde as transferências de tecnologia e preparo do solo até a comercialização e logística de escoamento dos produtos. (LEI nº 3.025/2005). Além de diversas outras incumbências que a secretaria ficou responsável. Em 2010 a Lei foi atualizada através da Lei 3697, de 17 de maio de 2010.

No ano de 2015, através da lei nº 4357 de 3 de agosto, foi reestruturada a então SMAG com 10 anos de criação. Junto com a secretaria foi desfeita a diretoria

agrícola e a diretoria de zootecnia. A nova secretária passou a se chamar Secretaria Municipal da Agricultura e Abastecimento. Com ela foi criada também a Secretária Adjunta da Agricultura e Abastecimento, uma diretoria agropecuária e uma diretoria de abastecimento. Além da mudança estrutural da secretaria, o artigo de definição da Secretaria também foi modificado

É interessante observar que no artigo que regia a até então Secretaria Municipal de Agricultura, há uma ênfase logo no começo sobre a articulação entre as Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Obras e a Secretaria de Municipal de Indústria e Comércio. Conforme o documento:

“A Secretaria Municipal de Agricultura é o órgão ao qual incumbe formular, coordenar, executar e fazer executar, em estreita articulação com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Obras e Secretaria Municipal de Indústria e Comércio [...]”. (Lei nº 3697/10, Art. 35).

Por sua vez, na nova secretaria, em 2015, não especifica articulações, apenas deixa claro que a secretaria deve estabelecer parcerias e convênios com demais instituições e entidades pertinentes. “Estabelecer parcerias ou firmar convênios com outros órgãos, instituições, entidades e organizações não governamentais para atender projetos, programas e/ou atividades [...]” (Lei nº 4357/15. Art 4º, cap.IV).

Apesar de que nos artigos se identificam quando tratam sobre o cadastramento de agricultores para norteamento de política pública, no artigo que regia a antiga secretaria se destaca uma ação voltada ao processo educativo e o bem estar da comunidade rural. Além de diversas ações, bem definidas e especificadas sobre criação, procriação, produção e comercialização de bovinos, incluindo preparação do solo, estudos topográficos e programas de leite; ademais de incluir piscicultura, cunicultura, aquicultura, sericultura e apicultura.

Já nas definições da nova Secretaria de Agricultura e Abastecimento não existe uma parte onde se detalha os parâmetros específicos para produção animais e derivados, mas por outro lado demonstra interesse por temas que não apareceram no outro regulamento, como o tema da agricultura familiar, desenvolvimento rural e não estritamente o tema agrícola. É trazido também o tema da segurança alimentar, o enfoque em promover e desenvolver a agricultura orgânica, agroecológica e políticas que visam sustentabilidade. Além disto é a primeira vez que aparece no regulamento uma reflexão sobre a área urbana, “articular junto às demais Secretarias e órgãos,

serviços e obras que beneficiem e melhorem a qualidade de vida das famílias que residem nas propriedades rurais e nas com atividades agropecuárias dentro do perímetro urbano;” (Lei nº 4357/15. Art 4º, cap. IV). É importante destacar que este apontamento e eventual comparação de troca de estrutura da secretaria é apenas um panorama histórico desde uma visão da leitura legislativa. Para que haja um maior aprofundamento do tema, a fim de entender as interações e análises históricas das secretarias, seria necessário um outro estudo com foco neste tema.

No presente ano de 2021, por uma nova lei de alteração de dispositivo, a Lei 4.965 de 12 de janeiro, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento foi novamente reestruturada, agora com uma fusão com a Secretaria de Indústria e Comércio, que anteriormente estava junto com a Secretaria de Turismo. A nova secretária agora se chama Secretaria de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário (SMDC). Nesta nova secretaria foram mantidas as diretorias de agropecuária e a diretoria de abastecimento.

Através do Decreto 28.981 de 19 de fevereiro de 2021 ficou estabelecido as diretrizes das diretorias. Assim, a DIAG (Diretoria Agropecuária) conta com 3 divisões: a Divisão de Desenvolvimento Rural Sustentável (DVDRS), a Divisão de Pecuária (DVPEC) e Divisão de Agricultura Familiar (DVAFAM). A Diretoria de Abastecimento (DIRA) também conta com 3 divisões: a Divisão do Sistema Municipal do Produtor Rural (DVMPR), Divisão de Planejamento e Extensão Rural (DVPER) e Divisão de Inspeção Municipal (DVSIM).

De acordo com os entrevistados, a mudança da Secretaria de Agricultura e Abastecimento para a Secretaria de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário não impactou o quadro de servidores efetivos. Foram mantidos os cargos de chefias e demais cargos efetivos das diretorias e divisões.

“Não teve nenhuma mudança, as diretorias se mantiveram, as chefias de divisão, os chefes de divisão também se mantiveram. O nosso secretário teve todo este cuidado de manter a estrutura, já que já estava funcionando, já estava caminhando, para não ter nenhuma alteração nos projetos que já estavam sendo desenvolvidos” (Entrevista I).

Ao investigar sobre a lei, notamos que a Divisão de Agricultura (DVAGR) mudou seu nome para Divisão de Desenvolvimento Rural Sustentável (DVDRS), porém as diretrizes das divisões continuam basicamente as mesmas. Apesar da reformulação da secretaria não ter afetado o quadro de cargos efetivos, houve uma perda importante quando se pensa nas esferas executiva e legislativa. Entendemos

que a descentralização de uma secretaria para uma diretoria impacta não só nas questões orçamentárias, mas também nas questões sociais, já que a representação de uma secretaria específica pode responder melhor às questões do seu setor. De acordo com as entrevistas, os agricultores se sentiram afetados com esta mudança.

“Depois disso eu já tive em alguns momentos com os agricultores, eles não se sentem representados. Ter uma secretaria, um secretário que vá lá, que lute, que batalhe por eles. Eles se sentem incomodados, bastante com isso” (Entrevista I).

Além do mais, a autonomia gerada por uma secretaria específica traz diversas facilidades na resolução dos problemas quando se pensa nas instâncias governamentais. Com a falta de um secretário voltado especificamente para o setor agrícola as pautas passam por diferentes processos para serem debatidas.

“Por mais que, o que eu fazia, continuo fazendo e cada um mantém o seu trabalho ali, mas assim se chega uma demanda aqui hoje para a gente resolver, antes um pouco mais de autonomia que tinha para resolver aquilo por que nós tínhamos um orçamento, ou um contato direto, isso já não tem mais. Eu tenho que passar por outros níveis, por outras aprovações. E para ver, será que isso realmente é importante” (Entrevista I).

Analisando o artigo nº 35 que rege a Secretaria de Desenvolvimento Comercial e Agropecuário e comparando com o antigo artigo nº 35 da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, observamos que se manteve o mesmo fundamento da anterior secretaria, apenas se agregou os regulamentos referente à Secretaria de Comércio e Indústria.

Além do mais, é importante destacar que até o momento não existe nenhuma diretoria específica que se encarregue do tema de AUP no município.

## **CAPÍTULO 5: TEMA DA AGRICULTURA URBANA EM FOZ DO IGUAÇU**

Observando as questões referente a Agricultura Urbana e Periurbana na cidade de Foz do Iguaçu, notamos a existência de algumas ações que buscaram, em certo momento, estabelecer, mesmo que em pequena esfera, atividades referentes ao tema e congruentes com os preceitos definidos em outro capítulo deste estudo.

Durante a história de Foz do Iguaçu, algumas iniciativas voltadas a AUP foram surgindo na cidade, dentre elas hortas comunitárias, programas como o Programa Encontros e Caminhos, Programa Municipal Plantando e Educando: Horta Escolar, projetos como projeto Horta Solidária, entre outras ações iniciadas desde diferentes atores sociais, sociedade civil, instituições e entidades. Porém nenhum destes programas e projetos referente a AUP em Foz do Iguaçu foram oficiais, com isto queremos dizer que mesmo com a ajuda e auxílio de diferentes instâncias do governo municipal, como as secretarias e suas direções, nunca se teve em Foz do Iguaçu uma política pública realmente formalizada de Agricultura Urbana e Periurbana: “Não temos projeto, tivemos algumas iniciativas pontuais. Projeto desenvolvido contínuo não teve. Algumas iniciativas, teve uma emenda positiva, foi feito “isso”, teve a participação do projeto encontros e caminhos a gente fez isso [...]” [Entrevista I].

Abaixo apresentamos o Quadro 3 com informações de duas ações que tiveram um certo destaque no município. Além destas ações, se reconhece que existe agricultura urbana em Foz do Iguaçu, de diversas maneiras, seja de formas individuais, familiares, comunitárias, entre outras, porém existem poucas informações e registros sobre estas atividades. “Estes projetos das hortas, eram feitas as coisas, mas não se tinha registro de onde foi feito, quando foi feito. Estas coisas não têm” [Entrevista III]. Com isso, entendemos que podemos contribuir com o registro de algumas atividades e abrir uma discussão sobre a identificação dos locais de produção da agricultura urbana na cidade, sobre outras perspectivas, além das analisadas nesta pesquisa.

**Quadro 3** - Alguns incentivos de hortas urbanas no município de Foz do Iguaçu, 2021

Programa/ Projeto	Descrição	Promoção
Programa Municipal Plantando e Educando: Horta Escolar	É um programa que começou a funcionar no ano 2018e que tem como objetivo geral “promover a educação integral das crianças incorporando a alimentação nutritiva, saudável e ambientalmente sustentável com o eixo gerador da prática pedagógica” (Coordenação Geral do Programa, 2019).	Este projeto tem como atores principais a Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria da Agricultura (extinta no ano de 2021), Secretaria da Educação, Capa (Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia), Instituto Conhecer para Conservar, 14º Batalhão de Polícia Militar e Unidades escolares.
Projeto Horta Solidária	O projeto teve início em março de 2017 e tem como objetivo geral tornar possível a prestação de serviços por parte de condenados pela Justiça Federal, com o intuito de fornecer alimentos para entidades cadastradas, dentre elas escolas e creches.	Como atores principais têm o 14º Batalhão de Polícia Militar de Foz do Iguaçu, a 4ª Vara Federal e a Justiça Federal.

Fonte: Elaboração própria com informações das entrevistas

Estas duas ações foram destacadas pelos entrevistados por sua integração com os atores envolvidos, além da ação multidisciplinar das hortas, em destaque o Programa Municipal “Plantando e Educando: Horta Escolar”, que conseguiu implantar 43 hortas em unidades escolares, as quais possibilitaram a educação ambiental, alimentar e nutricional, além de práticas pedagógicas transdisciplinares. Além destas ações mais recentes, um dos entrevistados nos contou sobre outras experiências: “lá em 94/95, no início que começou a secretaria de meio ambiente e agricultura, tinha um programa de hortas nas escolas e creches” [entrevista III], porém o mesmo

reconhece que a Secretaria na época não se preocupou em documentar e registrar suas ações por completo, infelizmente o que tinha de informação foi perdida nas gestões subsequentes.

Sobre o nível técnico administrativo, foram feitas oito perguntas focais com o intuito de entender a funcionalidade desta. No que compete aos recursos financeiros, de acordo com as entrevistas o município não tem verba específica para fomentação de agricultura urbana e periurbana. Os recursos financeiros são distribuídos conforme a verba do município destinada a cada secretaria que por sua vez são divididas e aplicadas conforme pautas dentro das diretorias de cada secretaria. “Então assim, dentro da separação orçamentária não tem nada específico para hortas comunitárias, agricultura urbana. Mas o recurso dentro da diretoria pode ser remanejado conforme a necessidade” [Entrevista I]. No momento, a estrutura administrativa que fica responsável por questões de hortas comunitárias está dentro da divisão de Desenvolvimento Rural e Sustentável (DVDRS), que se encontra subordinada à diretoria de Agropecuária, conforme rege o Decreto 28.981/ 2021 da cidade. A gestão do município fazia compra anual de sementes para distribuição conforme agregação tanto ao programa de hortas escolares quanto demais atividades que fossem necessárias, porém desde 2017 não ocorreram compras de novos insumos, bem como não houve compra de equipamentos como enxadas, pás, entre outros para auxílio das ações anteriormente citadas.

Ao que se refere aos recursos humanos disponíveis no município, se vê que existem em certa medida profissionais adequados, apesar de pouco suficientes para ações que salientem o desenvolvimento da AUP. “Existem colaboradores suficientes, mas eles estão em outras funções que hoje no momento que o município tem que atender” [Entrevista III]. Vale ressaltar aqui, que a pergunta destinada a responder esta inquietação está focada nas estruturas políticas referente a atual Secretaria de Desenvolvimento Comercial, Industrial e Agropecuário. Das entrevistas, conseguimos notar que a secretaria apesar de ter profissionais da área, tem um número bem reduzido de apenas 5 técnicos agrícolas para todo município. Em épocas anteriores, de 1992, havia 13 técnicos agrícolas. Posterior a isto dificilmente houve contratação de profissionais na área. Dos que haviam, alguns foram exonerados, outros mudaram de quadro (Secretaria) ou estão se aposentando no atual momento.

Dos recursos tecnológicos e ferramentas adequadas, a Secretaria conta

com uma pequena estrutura de ferramentas tecnológicas. Como levantado anteriormente, o município, em alguns momentos, investiu em ferramentas para desenvolvimento e auxílio de algumas ações, dentre eles trator, encanteirador, enxadas, pás entre outros: “Alguns materiais já existem e já prestamos esta assistência aos produtores rurais do município” [Entrevista II]. Contudo, não foi mencionada reposição destes materiais, considerando que alguns podem estar obsoletos e desgastados já.

Em relação aos instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais, quando questionado aos entrevistado eles responderam que o município conta com um Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), reestruturado recentemente, com um Conselho da Alimentação Escolar (CAE), além de interações com instituições como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Itaipu Binacional, a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e o Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (CAPA). Apesar disto, não há um estreitamento destas organizações e instituições com enfoque na promoção de AUP.

Sobre as estratégias de monitoramento e avaliações das ações não foram detectadas capacidades desenvolvidas neste instrumento, já que conforme as entrevistas se observou que nos poucos projetos referentes à agricultura urbana e periurbana no município existem poucos ou quase nada de materiais registrados. Neste sentido, este trabalho demonstra a necessidade de novos estudos, que possam aprofundar o registro e análise das iniciativas de hortas implantadas no município. Para mais, é importante destacar que as ações do município de AUP tiveram monitoramentos e alguns *feedbacks* por parte dos agentes executores e envolvidos nestas mesmas ações, porém nada de maneira institucionalizada como tal.

Sobre as capacidades político-relacionais foram feitas 9 perguntas, para se entender se existem estes indicadores ou não, e como estão representados na realidade. No que se diz respeito aos mecanismos de interação das burocracias do executivo com os atores do sistema político-representativo não se nota um mecanismo formal que ajude nesta interação das burocracias.

Sobre os canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios, como evidenciado existe o COMSEA (Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional) e o CAE (Conselho de Alimentação Escolar), além

destes existia o Sindicato Rural, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), que no momento não está em funcionamento, e associações de produtores. Em relação a articulação com os órgãos de controle internos e externos, de acordo com as entrevistas esta articulação acontece pontualmente em conjunto com as ações, sempre que proposto. Sendo assim, podemos dizer que estas articulações existem.

A princípio pretendíamos, com algumas perguntas, medir através de uma instância numérica e relacional os níveis das capacidades estatais, verificando o que os entrevistados acharam de cada uma delas (Insuficiente, pouco suficiente, suficiente, muito suficiente). Porém, na aplicação destas perguntas se verificou que o *feedback* dos entrevistados não correspondeu ao que esperávamos, não compreenderam na verdade. Por esta razão estes instrumentos serão desconsiderados. Contudo, durante as entrevistas ficou claro o interesse e a vontade política por parte dos gestores entrevistados de desenvolver uma política para AUP no município.

“São poucas iniciativas como piloto, para ver como funcionaria. Agora dizer que tem recursos para isso, que se desenvolva ações contínuas, ainda no momento não tem. Que é isso que a secretaria está fazendo agora com a nova gestão, que o diretor agrícola está se propondo a normatizar tudo isso. Aí sim com a normatização a gente irá definir o papel de cada um” [Entrevista I].

O município apresenta algumas capacidades estatais evidenciadas pelas investigações, a maior parte dela é técnico-administrativa. Porém é clara algumas dificuldades principalmente no que se diz respeito à questão orçamentária, e de recursos humanos disponíveis. Por outro lado, temos que lembrar que “Capacidade Estatal é um processo, o que significa que sua análise captura um momento no tempo, embora umas capacidades sejam mantidas por séculos.” (SOUZA, 2020. Min 20:13). Desta forma, a análise em contexto de pandemia por conta do COVID 19 pode apresentar um desfalque referente às capacidades estatais presentes no momento. Novos estudos, em outro momento da Prefeitura, evidenciarão outra realidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso possibilitou uma discussão sobre agricultura urbana e periurbana, trazendo a conceitualização e análise de algumas iniciativas nacionais e internacionais de AUP. Agregou na discussão sobre capacidades estatais de produzir políticas de agricultura urbana e periurbana no município, deixando registrado algumas ações de hortas urbanas, além do histórico da secretaria responsável pelas questões agrícolas. Ademais, identificou que, no momento, o município de Foz do Iguaçu tem poucas capacidades estatais para a promoção de AUP.

Ao estudar este tema verificou a dificuldade de conseguir algumas informações referentes a agricultura urbana no município, esta mesma dificuldade foi encontrada na hora buscar experiências em outros municípios e estados. Entendemos que a AUP é um tema que deve ser mais debatido e explorado pela academia, no intuito de trazer estas discussões para diferentes esferas da sociedade.

No momento de realizar as entrevistas, foi identificada uma dificuldade conforme o roteiro elaborado. Perguntas que tinham notas ou classificações não foram respondidas por todos os entrevistados, assim sendo não se apresentaram estes dados de maneira explícita, porém os que foram mencionados influenciaram na descrição dos resultados encontrados. As demais questões foram respondidas.

Como analisado, o município de Foz do Iguaçu apresenta alguns indicadores de capacidades estatais no que se refere às discussões de Agricultura Urbana e Periurbana, evidenciados em grande parte nos indicadores técnico- administrativos. Embora não seja suficiente para o desenvolvimento de AUP na cidade, por um lado já é um caminho para a abertura de políticas realmente efetivas e concretas. Por outro lado, os índices político-relacionais se encontram fracos, o que influencia na potencialidade de construção destas ações. Se verifica também uma vontade política por parte dos gestores municipais entrevistados em organizar o debate de agricultura urbana na cidade. Resultados deste processo só poderão ser avaliados no futuro.

A formulação de projetos, no que se diz respeito a AUP, é fundamental para ajudar a construir um relacionamento com o tema tanto dos gestores e agentes públicos, como despertar interesses da sociedade, instituições, ONGs, empresas e outros atores sociais. Por isto é necessário leis e políticas que possam fortalecer

iniciativas deste tipo de agricultura na região, isto por sua vez pode ocorrer através do estreitamento de governo municipal com outras instâncias, e através da observação de projetos e programas de outros municípios.

Das experiências de AUP apresentadas podemos destacar ações importantes que fizeram com que essas políticas fossem exitosas. Em Curitiba se criou o Fundo de Abastecimento Alimentar (FAA) que além de conectar o município com as instâncias intergovernamentais fica responsável pela verba que é destinada para os insumos e linhas de crédito, o que facilita as ações da AUP e fortalece a promoção da mesma.

No caso de Rosário, foi fundamental para o desenvolvimento do programa a criação de um mercado consumidor, o que incentiva e fortalece a produção agroecológica na cidade, além dos incentivos de oferecer o terreno baldios (vazios urbanos), que quando trabalhado pelo agricultor urbano se tem o direito à posse. Além também, da inclusão desta modalidade de agricultura no cadastro da Agricultura Familiar, que ademais de ser um reconhecimento importantíssimo se torna fundamental para conexão com as instâncias intra e intergovernamentais.

No exemplo do Rio de Janeiro o destaque é a articulação das ações de AUP com a criação do Centro Municipal de Agroecologia e Produção Orgânica, a fortificação das lideranças locais, além da bolsa oferecida aos participantes do programa, o que ajuda na renda e incentiva a permanência dos mesmos nesta ação. Todos esses municípios alcançaram o sucesso pelas suas conjunturas na criação de um ambiente de discussão com a sociedade, de espaços voltados para desenvolvimento de AUP (centros, hortos, mercados, etc), incentivos para permanência nos programas (como citado anteriormente), além de parcerias com diferentes órgãos públicos, secretarias, ONGs e instituições de ensino.

A respeito das parcerias com instituições de ensino, na cidade conta com a presença da Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA) que oferece o curso de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar (DRUSA) que trabalham na construção do conhecimento das questões agropecuárias, bem como as questões sociais, econômicas e políticas desta temática. A inclusão destes estudantes e futuros profissionais altamente qualificados da área agregariam muito na discussão para a formulação e desenvolvimento de AUP no município.

## REFERÊNCIAS

- AQUINO, Adriana María de; ASSIS, Renato Linhares de. **Agricultura orgânica em áreas urbanas e periurbanas com base na agroecologia**. Ambiente & sociedade, v. 10, n. 1, p. 137-150, 2007.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Agropecuária brasileira em números**. Esplanada dos Ministérios, Bloco D, Edifício Sede, Brasília/DF2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/agropecuaria-brasileira-em-numeros/agropecuaria-brasileira-em-numeros-abril-de-2020#:~:text=6%2C%25.-,Obs.,57%2C5%2C%20bilh%C3%B5es>>. Acesso em: 08 de jun. 2020.
- BRITO, F., Horta, C. J. G., e Amaral, E. F. L. **A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas**. 01 de Abril de 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.31219/osf.io/84b92>>. Acesso em: 08 de jun. 2020.
- CEASA. **Ceasa Paraná visita Projeto Horta Solidária de Foz do Iguaçu**. Secretaria de Agricultura e Abastecimento, 2020. Disponível em: <<http://www.ceasa.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=1204>>. Acesso em: 19 de mai. 2021.
- CLP, Centro de Liderança Pública. **O que é Accountability e como fortalece a democracia?**. 18 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://www.clp.org.br/o-que-e-accountability/>>. Acesso em: 18 de mai. 2021.
- FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução Joice Elias Costa- 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GIACCHÈ, Giulia; PORTO, Lya. **Políticas públicas de agricultura urbana e periurbana: uma comparação entre os casos de São Paulo e Campinas**. Informações Econômicas, v. 45, n. 6, p. 45-60, 2015.
- GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Ipea, 2014.
- GOMIDE, A. A.; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. **O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica**. Sociedade e Cultura, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.
- IBGE. **Censo IBGE Foz do Iguaçu**. 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/pesquisa/24/76693>>. Acesso em: 24 de mar. 2021.
- IBGE. **CIDADES Sustentáveis** • IBGE Explica. Youtube. 19 de Julho de 2017. 1 vídeo (5:13 min). Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=am2WOYu4iFc&t=51s&ab\\_channel=IBGE](https://www.youtube.com/watch?v=am2WOYu4iFc&t=51s&ab_channel=IBGE)>.

Acesso em: 28 de mar. De 2021.

IBGE. POPULAÇÃO RURAL E URBANA 2015. Disponível em:<<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>>. Acesso em: 25 de marc. de 2021.

MAIA, Alexandre Gori. BUAINAIN, Antonio Marcio. **O novo mapa da população rural brasileira**. Confins [Online], 25 | 2015, postado online no dia 19 novembro 2015. Disponível em:<<http://journals.openedition.org/confins/10548>> . Acesso em: 19 de mar. de 2021.

MUELLER, Charles C. MARTINE. George. **Modernização da agropecuária, emprego agrícola e êxodo rural no Brasil-A década de 1980**. Brazilian Journal of Political Economy, v. 17, n. 3, 1997.

NUPERGS Controvérsias: **Capacidade Estatal: como medir e que diferença faz para as políticas pública**. Palestrantes: Alexandre Gomide, Celina Souza, Luciana Lima. Mediação: André Marenco. Porto Alegre. NUPERGS. 1 vídeo (82 min). Transmitido ao vivo em 18 de novembro de 2020 pelo canal NUPERGS. Disponível em:<[https://www.youtube.com/watch?v=aQGegdrVbQ&t=945s&ab\\_channel=NUPERGS](https://www.youtube.com/watch?v=aQGegdrVbQ&t=945s&ab_channel=NUPERGS)>. Acesso em: 25 de fev. de 2021.

O'REILLY, Érika de Mattos. **Agricultura urbana: um estudo de caso do Projeto Hortas Cariocas em Manguinhos, Rio de Janeiro**. 2014.

PCRJ, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. **ONU inclui programa Hortas Cariocas, da Prefeitura do Rio, na lista de ações essenciais para alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. 28 de ago de 2020. Disponível em: <<https://prefeitura.rio/meio-ambiente/onu-inclui-programa-hortas-cariocas-da-prefeitura-do-rio-na-lista-de-acoes-essenciais-para-alcancar-os-objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel/>> Acesso em: 17 de abr. de 2021.

PCRJ, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. **O Projeto está presente em 49 localidades, entre comunidades e escolas municipais**. Hortas Cariocas. Rio Prefeitura, s.d. Disponível em:<<https://www.rio.rj.gov.br/web/smac/hortas-cariocas>>. Acesso em: 18 de abr. de 2021.

PCRJ, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. **PDDIS, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado Sustentável**. Secretaria Municipal de Planejamento e captação de recursos, 2016. Disponível em:<[http://www.cmfi.pr.gov.br/pdf/projetos/2565\\_3.pdf](http://www.cmfi.pr.gov.br/pdf/projetos/2565_3.pdf)>. Acesso em: 08 de jun de 2020.

PMFI, Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu. **História da cidade**, [s.d.]. Disponível em:<<http://www.pmfi.pr.gov.br/conteudo/?idMenu=1007>>. Acesso: 08 de jun. de 2021.

**PROGRAMA Hortas Cariocas está ações essenciais para alcançar os**

**Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.** Redação Diário do Rio, 28 de ago de 2020. Disponível em: <<https://diariodorio.com/programa-hortas-cariocas-esta-coes-essenciais-para-alcançar-os-objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel/>> Acesso em: 17 de abr. de 2021.

REIJNTJES, Coen. WALSUM, Edith Van. **Aprender com as experiências é crucial para impulsionar a Agroecologia Agroecologia: pela democratização dos sistemas agroalimentares**, [S.l.], v 14, n 1, p. 40- 43, março. 2018. Disponível em: <[http://aspta.redelivre.org.br/files/2018/04/40\\_43\\_Argentina.pdf](http://aspta.redelivre.org.br/files/2018/04/40_43_Argentina.pdf)> Acesso em: 17 de mar. de 2021.

RICARDO, Sérgio. **A prefeitura do Rio ameaça destruir o programa Hortas Cariocas, premiado como referência de segurança alimentar.** Tribuna da imprensa livre (TIL), Rio de Janeiro, maio de 2021. Disponível em: <<https://tribunadaimpressalivre.com/prefeitura-do-rio-ameaca-destruir-programa-hortas-cariocas-premiado-como-referencia-de-seguranca-alimentar/>>. Acesso em: 25 de mai. de 2021.

ROSA, Pedro Paulo Videiro. **Políticas públicas em agricultura urbana e periurbana no Brasil.** Revista Geográfica de América Central, v. 2, n. 47E, 2011.

ROSÁRIO, Agricultura Urbana. **LOS Espacios Agricultura Urbana. Rosario,** 2011. Disponível em: <<https://www.agriurbanarosario.com.ar/espacios-de-agricultura-urbana.php>>. Acesso em: 17 de mar. de 2021.

SANTANDREU, Alain; LOVO, Ivana C. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção.** Belo Horizonte: REDE e IPES, 2007.

SILVA, Lucas Braga da; ALMEIDA, Lia de Azevedo. **Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa.** Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. [S. l.], n. 2, 2020. DOI: 10.18829/1905. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/24606>>. Acesso em: 21 de jun. de 2021.

**SMSAN, Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Agricultura Urbana.** Prefeitura Municipal de Curitiba, Curitiba, [s.d]. Disponível em: <<https://www.curitiba.pr.gov.br/servicos/agricultura-urbana/714>>. Acesso em: 20 de abr. de 2021.

SOUZA, Celina. **Seminário Internacional Desafios para a Modernização do Estado: Capacidades estatais locais,** 2020. 25 slides. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/semi/seminario-internacional/celina-souza-capacidades-estatais-locais.pdf>>. Acesso em: 27 de fev. de 2021.

VALIERI, Tatiana Santiago Delattre. Agricultura urbana em Curitiba: o caso do

loteamento Vitória Régia. 2012.

## APÊNDICE A

## APÊNDICE A – PROJETO DE PESQUISA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO- ROTEIRO DE ENTREVISTA

**Discente:** Ruan Leonardo de Azevedo Sales

**Orientadora:** Dr<sup>a</sup> Silvia Aparecida Zimmermann

**Curso:** Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar

**Instituição:** Universidade Federal da Integração Latino-Americana

### Projeto de pesquisa de trabalho de conclusão de curso

AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA EM FOZ DO IGUAÇU UM ESTUDO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS

Entrevista Semiestruturada

Nome do(a) entrevistado(a): \_\_\_\_\_

Autoriza a gravação da entrevista\*: SIM (  ) NÃO (  )

\*A gravação da entrevista será utilizada para a transcrição de algumas partes do trabalho acadêmico. Não será disponibilizada a gravação a outrem e caso o(a) entrevistado(a) prefira não incluíremos o nome.

1- Qual função tem ou teve na Secretaria Desenvolvimento comercial, industrial e agropecuária (antiga Secretaria Agricultura) do município?

2- Você poderia comentar um pouco sobre a história da Secretaria, desde sua formação, fundação até o recente rearranjo e mudanças. Isto impactou a disponibilidade dos atores para trabalharem na agricultura da cidade?

3- O município dispõe de verba específica para o desenvolvimento e fomentação da agricultura urbana e periurbana?

4- Do ponto de vista administrativo, você considera que o município dispõe de profissionais adequados e suficientes para desenvolver a agricultura urbana em Foz. Levando em consideração todo o processo de criação, implementação, acompanhamento, revisão, em uma escala de 0 a 5, quanto você daria para:

a) Colaboradores adequados: \_\_\_\_\_

b) Colaboradores suficientes: \_\_\_\_\_

5- Você considera que o município dispõe de ferramentas e recursos tecnológicos adequados para a implementação da agricultura em área urbana? Tendo em consideração

que a agricultura urbana tem base na agroecologia e no reaproveitamento de insumos.

6- Quais instrumentos existem no município que conecte as instância intra e intergovernamentais? Sejam eles leis, políticas, programas e etc.

7- Quais são as instituições, ONGs ou atores intra (no município) e intergovernamentais (nível estadual, federal e internacional) que atuam juntamente com atores municipais no desenvolvimento da Agricultura urbana e periurbana?

8- A cidade tem alguma estratégia ou plano de monitoramento das políticas, projetos e ações que envolvem agricultura urbana e periurbana, para a avaliação e reavaliação do funcionamento destas ações ? Você poderia citar alguma(s)?

9- De acordo com a pergunta acima, qual potencial de ação deste monitoramento?

- a) Leve
- b) Moderado
- c) Alto

10- Como você considera o andamento das políticas de Agricultura Urbana e Periurbana na região? Tendo em vista a funcionalidade e continuação das ações.

11- Como se dá a interação dos representantes executivos, vereadores e deputados com instâncias governamentais como deputados federais e governadores?

12- Você considera esta interação:

- B) Insuficiente
- C) Pouco suficiente
- D) Suficiente
- E) Muito suficiente

13- Como é dada a interação entre os poderes executivos com diferentes atores da sociedade, ONGs, representantes institucionais e etc?

14- Você considera esta interação:

- A) Insuficiente
- B) Pouco suficiente
- C) Suficiente
- D) Muito suficiente

15- Como está pensada a inclusão da sociedade nas decisões do que se refere a políticas para agricultura urbana no município. Tem conexão com conselhos do município, conselhos regionais e associações de bairro.

16- Neste momento, você consideraria a participação da sociedade nos processos decisórios referente a agricultura urbana e periurbana no município como:

- A) Insuficiente
- B) Pouco suficiente

- C) Suficiente
- D) Muito suficiente

17- Existem meios em que a sociedade possa contribuir com este debate no processo de decisão das ações destas políticas? Quais seriam estes?

- A) Insuficiente
- B) Pouco suficiente
- C) Suficiente
- D) Muito suficiente

19- Quais meios são usados para articular o município com órgãos de controle interno e externos (ONGs, atores da sociedade, instituições)?

20- Você considera estas articulações:

- A) Insuficiente
- B) pouco suficiente
- C) Suficiente
- D) Muito suficiente