

**A CIDADE E O ALIMENTO: FUNDAMENTOS PARA A COMPREENSÃO DA INTEGRAÇÃO DOS MEIOS URBANO E RURAL ENQUANTO DIRETRIZ DA POLÍTICA URBANA****THE CITY AND THE FOOD: GROUNDS FOR UNDERSTANDING THE INTERACTION OF URBAN AND RURAL MEDIA AS A GUIDELINE TO URBAN POLICY****Pedro de Menezes Niebuhr<sup>1</sup>****Resumo**

O presente artigo defende, a partir de pesquisa bibliográfica documental realizada com base no método dedutivo, o resgate da conexão da cidade com a fonte de seu alimento. Parte-se da premissa de que o estilo de vida contemporâneo, calcado na desconexão do ser humano com a origem e a forma de como seu alimento é produzido e distribuído, gera uma série de consequências negativas na organização e funcionamento das cidades, percebidas coletivamente, sobretudo na infraestrutura rodoviária, no meio ambiente, na saúde pública, na economia e no patrimônio cultural. Defende-se que o Poder Público, no desenho e na gestão das cidades, deve recuperar a conexão da cidade com a fonte do alimento para minimizar a sobrecarga no sistema rodoviário; reduzir a pressão sobre os recursos naturais; mitigar as externalidades negativas decorrentes da monocultura e da concentração de mercado produtivo; e reforçar o vínculo de identidade da população em relação à região que habita. Esses são os principais motivos que justificam declarar a integração do meio urbano com rural como diretriz da política urbana, especialmente daquela voltada à criação de comunidades e cidades sustentáveis.

**Palavras-chave:** Direito urbanístico; Cidades sustentáveis; Desenvolvimento sustentável; Estatuto da cidade; Integração cidade e campo.

**Abstract**

The present article defends, based on documental bibliographical research based on the deductive method, the rescue of the connection of the city with the source of its food. It starts from the premise that the contemporary lifestyle, based on the disconnection of the human being with the origin and the way in which his food is produced and distributed, generates a series of negative consequences in the organization and operation of the cities, perceived collectively, especially in road infrastructure, in the environment, in public health, in the economy and in cultural heritage. It is argued that the Public Power, in the design and management of cities, must recover the connection of the city with the food source to minimize the overload in the road system, reduce the pressure on natural resources, mitigate the

---

<sup>1</sup> Professor de Direito Administrativo e Direito Urbanístico da Universidade Federal de Santa Catarina. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, com estágio de doutoramento (CAPES) na Universidade de Lisboa. Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da Ordem dos Advogados do Brasil. Membro do Conselho Estadual de Meio Ambiente de Santa Catarina. E-mail: pedromn.ufsc@gmail.com

negative externalities due to monoculture and concentration of the productive market and strengthen the identity bond of the population in relation to the region it inhabits. These are the main reasons for declaring urban and rural integration as a guideline for urban policy, especially those aimed at creating sustainable communities and cities.

**Keywords:** Urbanistic law; Sustainable cities; Sustainable development; Statute of the city; City and rural area integration.

## INTRODUÇÃO

De acordo com a Organização das Nações Unidas, apesar de as cidades ocuparem apenas cerca de 3% da superfície do planeta, elas abrigam quase 60% da população mundial, respondem pelo consumo de 60% a 80% da energia e são responsáveis por aproximadamente 75% das emissões de carbono. Até os próximos anos, estima-se que mais de 1 bilhão de pessoas viverão em favelas e 60% dos habitantes das cidades ocuparão áreas de risco, em situações inadequadas de moradia, com acesso restrito à infraestrutura urbana e serviços públicos<sup>2</sup>. Não é catastrófico prever que, se medidas não forem tomadas, a maioria da população também perceberá, em curto prazo, deterioração nas condições de mobilidade, saneamento básico, acesso à renda e emprego, entre outros efeitos negativos do desenvolvimento urbano desordenado e acelerado.

Preocupada com o cenário que se desenha, a tônica atual da legislação urbanística tem sido, em grande medida, a promoção da sustentabilidade nas cidades.

A noção de sustentabilidade remonta à ideia de desenvolvimento sustentável, que tem entre suas articulações iniciais e mais difundidas o conceito proposto pelo Relatório Brundtland, da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas de 1987. Naquele contexto, desenvolvimento sustentável seria aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades (1991, p. 9). Em essência, exprime-se a ideia de conciliar a atividade econômica com os limites de exploração dos recursos naturais, sem exauri-los (DERANI, 2009, p. 156). Com o passar do tempo, a proposta de um desenvolvimento econômico durador, sob distintas vertentes (para além da ambiental)<sup>3</sup>, cunhou o significado de sustentabilidade.

Quando se trata, portanto, de promover a sustentabilidade nas cidades, pretende-se a organização de comunidades preocupadas com a contínua melhoria da qualidade de vida de

---

<sup>2</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/cities>>, acesso em 26 de fevereiro de 2018.

<sup>3</sup> Na doutrina nacional, um dos percussores da defesa da ideia de multiplicidade nas dimensões de sustentabilidade é Juarez Freitas (2016).

seus habitantes a partir de bases estáveis, duradouras, de desenvolvimento. Diz-se, com isso, que as cidades devem integradas aos limites de capacidade dos recursos naturais, além de ser ambientes inclusivos, socialmente justos, acessíveis e economicamente viáveis, entre outras nuances.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) vai neste sentido, ao conceituar as cidades sustentáveis como aquelas que garantem o direito *à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações* (inciso I do artigo 2º)<sup>4</sup>.

O Estatuto da Cidade positiva, portanto, para os fins de formatação da política urbana, uma noção de sustentabilidade alinhada àquela difundida no plano internacional. Toma-se, por exemplo, a edição recente, em 2015, dos novos Objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, pela ONU. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 (ODS11) - de desenvolvimento de *cidades e comunidades sustentáveis* - envolve, entre outras ações, a ampliação do acesso à habitação, serviços básicos, espaços públicos e transporte; a proteção do patrimônio cultural e natural; a prevenção de desastres e mitigação de riscos; a redução do impacto ambiental negativo da vida urbana; a adoção de políticas de inclusão social e de eficiência energética e a integração das relações urbanas e rurais.

A integração das relações urbanas e rurais - diretriz de política urbana, também presente no Estatuto da Cidade (inciso VII do artigo 2º) - é o tema do presente artigo. Pretende-se, por meio de pesquisa bibliográfica, compreender a importância e o sentido de relacionar o Direito Urbanístico à questão da produção e do consumo de alimentos, enquanto desdobramento da ideia de sustentabilidade nas cidades. O problema que se pretende resolver consiste, objetivamente, em identificar as variáveis, atinentes à relação entre os meios urbano e rural, capazes de influir na criação de cidades e comunidades sustentáveis. Mediante a compreensão das referidas variáveis e, por consequência, dos elementos justificadores da aproximação das relações entre a cidade e o campo, disponibilizam-se ao intérprete elementos para interpretação e aplicação da diretriz veiculada no inciso VII do artigo 2º Estatuto da Cidade.

---

<sup>4</sup> Diplomas legais correlatos, como a Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/09: “Art. 3º [...] IV - o desenvolvimento sustentável é a condição para enfrentar as alterações climáticas e conciliar o atendimento às necessidades comuns e particulares das populações e comunidades que vivem no território nacional”) e a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10: “Art. 3º [...] XIII - padrões sustentáveis de produção e consumo: produção e consumo de bens e serviços de forma a atender as necessidades das atuais gerações e permitir melhores condições de vida, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades das gerações futuras”) entre outros, também veiculam conceitos correlatos para sustentabilidade, em perspectivas igualmente aplicáveis às cidades e à vida urbana.

Trata-se de proposição inovadora, que relaciona campos do conhecimento usualmente não associados pela doutrina, especialmente jurídica.

Nesta investigação utiliza-se o método de pesquisa dedutivo, por meio do qual se parte de premissa geral – o distanciamento da cidade com a fonte de seu alimento – para se alcançar premissas particulares – as abordagens possíveis para se reverter os efeitos negativos deste distanciamento.

## A DESCONEXÃO DAS PESSOAS COM A FONTE DO ALIMENTO

No livro *“Hungry city: how food shapes our lives”*, Carolyn Stell discorre sobre o paradoxo do modelo de produção de alimentos dos tempos atuais. Para a autora, o sistema de produção industrial de alimentos satisfaz as necessidades mais básicas da pessoa, suprindo-as em quantidades suficientes e a um custo aparentemente barato (acrescenta-se, para quem tem acesso a eles), ao mesmo tempo que faz essa relação parecer inconsequente. Não obstante, a escala do processo de levar à mesa tudo o que se come é considerável. O alimento, no modelo industrial atual, percorre enormes distâncias desde sua produção ao consumo final, passa por diversos tipos de estabelecimentos (aeroportos, portos, armazéns e cozinhas industriais), além de ser manipulado por dezenas de pessoas. Ainda assim, adverte Stell, muitos vivem na ignorância do esforço necessário para levar os alimentos ao consumo final (2013, p. 6).

Stell defende que isso nem sempre ocorreu. Na era pré-industrial, antes da implantação de redes ferroviárias, os habitantes das cidades sabiam de onde a comida vinha: de perto dele, “bufando, sendo cozida e caminhando em seu caminho” (STELL, 2013, p. 7). Os habitantes da cidade tinham, justamente pela falta de alternativas, de reconhecer o papel da comida no seu cotidiano (STELL, 2013, p. 7).

Esse panorama teria mudado com o desenvolvimento das técnicas de conservação dos alimentos e com a capacidade de transportá-los por longas distâncias, fatores que libertaram as cidades dos seus limites geográficos (STELL, 2013, p. 7).

É fato que comida abundante, em grande oferta, chega todos os dias aos núcleos urbanos, provenientes de todos os lugares do planeta. O salmão produzido no Chile leva pouco tempo para chegar aos entrepostos no Brasil. A oferta de carne de gado de raças britânicas e japonesas é abundante em qualquer gôndola de supermercados. Tipos variados de frutas e vegetais importados suprem a demanda do seu consumo em qualquer estação do ano.

Castanhas, amêndoas e água de coco, usualmente produzidas a milhares de quilômetros de distância do consumidor final, são vendidas em praticamente todos os lugares.

Além da expressiva oferta e variedade de alimentos, o estilo de vida ocidental contemporâneo desempenha papel relevante no modo de como as pessoas e as cidades interagem com a comida. Parece predominar, nos grandes centros urbanos, uma contínua e crescente pressão (pelo menos econômica) pela produtividade no trabalho, o que muitas vezes impõe ao trabalhador longas jornadas. Para muitos, o tempo remanescente do trabalho costuma ser utilizado, ainda, com deslocamentos, de modo que o tempo livre para descanso se torna reduzido.

Soa intuitivo, nesse cenário, que as pessoas valorizem o fácil acesso à aquisição de comida e praticidade no preparo de suas refeições, bem como a sua disponibilidade. Por questão de logística e tempo, muitos preferem alimentos industrializados, de fácil manipulação, pré-preparados, capazes de satisfazer suas necessidades energéticas sem demandar-lhes muito tempo, ao contrário do que normalmente ocorreria no preparo de refeições à base de produtos da estação, frescos, provenientes da região.

A tudo agrega-se um componente social também relevante. A evolução das tecnologias de informação e comunicação torna possível disseminar modismos e tendências, ajudando a popularizá-los nas localidades mais longínquas, praticamente em tempo real. Os habitantes dos centros urbanos que aspiram a um estilo de vida cosmopolita demandam o acesso a sabores, ingredientes, temperos e pratos internacionais. Hoje come-se comida árabe, japonesa, peruana e tailandesa em praticamente qualquer lugar do país.

A vasta e quase instantânea gama de oferta de alimentos provenientes de diferentes origens, aliada à demanda por alimentos industrializados, igualmente variados, contribui para que muitos vivam, de fato, alienados sobre a procedência, custos e externalidades provocadas pela produção e distribuição de alimentos em grande escala.

A desconexão dos habitantes de núcleos urbanos com o alimento que consomem produz, primeiro, *desconhecimento* quanto ao que é natural da região e produzido na localidade. Aderindo a opções prontas, universalmente populares, perde-se a ligação com a cadeia produtiva local, com os produtos e tradições (inclusive culinárias) que muitas vezes forjam a própria identidade cultural de dada localidade.

Sem que as pessoas saibam e valorizem o que a região produz e quando o produz, não seria exagerado cogitar uma gradativa redução do consumo de produtos cultivados e produzidos localmente. Em um cenário pessimista é possível prever que, com o passar do

tempo, as gerações deixem, aos poucos, de fazer questão de consumi-los, preferindo em seu lugar ingredientes e produtos provenientes de localidades aleatórias.

Eventual redução da demanda por produtos de origem local, em alguns casos, serve como desestímulo à continuidade de sua cadeia produtiva. O produtor, diante da necessidade de alcançar resultados econômicos positivos, também pode aderir à produção de produtos de demanda “universal” em detrimento daqueles de ocorrência natural ou historicamente produzido na região. Forma-se, com isso, um círculo vicioso que alija os produtos de origem local da mesa das pessoas.

É coerente, portanto, deduzir que a desconexão das pessoas com a comida que vai a sua mesa impede a criação de uma *consciência alimentar*, o que acaba por lhes tolher a opção de consumir alternativas alimentares capazes de repercutir no preço e na qualidade das refeições.

O interessante, para o propósito da presente análise, é que esse panorama também impede que a coletividade usufrua de benefícios (de natureza urbanística ou relacionados à questão urbana) diretos e indiretos decorrentes da integração da cidade com o campo. Isso justifica que o Direito (inclusive urbanístico) busque fomentar a aproximação da cidade com o campo.

## A DIMENSÃO JURÍDICA DO ESTREITAMENTO DA RELAÇÃO DO HOMEM COM SEU ALIMENTO

Quando o meio urbano se distancia do rural, a coletividade deixa de colher uma série de benefícios ecológicos, econômicos, de saúde pública e culturais relevantes. Esses são alguns dos principais fatores que justificam a intervenção do Poder Público nessa empreitada. O urbanismo e o Direito Urbanístico podem e devem assumir papel de protagonismo no movimento de reaproximação do cidadão com o seu alimento. Para o Direito Urbanístico, isso se dá pela integração do meio urbano com o rural.

Essa função do Direito Urbanístico - de articular uma aproximação possível entre o meio urbano e o campo - não é sempre evidente ou fácil. A partir de uma interpretação literal e restritiva do inciso I do artigo 22<sup>5</sup> e do inciso VIII do artigo 30 da Constituição da República<sup>6</sup>,

---

<sup>5</sup> “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”

construiu-se entre muitos o entendimento de que os municípios possuíam competência para promover o ordenamento territorial, exclusivamente do solo *urbano*, e não no meio rural, cuja incumbência seria da União. Isso afastaria, em alguma medida, a incidência do Direito Urbanístico local no meio rural. Esse foi, por exemplo, o fundamento do qual partiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais na Arguição de Inconstitucionalidade nº 1.0647.14.004383-5/003, em que foi firmada orientação no sentido de que “compete à União legislar sobre Direito Agrário, configurando usurpação de competência a Lei Municipal que pretende regulamentar o loteamento de solo rural”<sup>7</sup>.

A interpretação em questão - que nega (pelo menos em alguma medida) a competência do Município para tratar de normas urbanísticas locais na área rural e, assim, contribui, de alguma forma, para segregar ambientes urbanos e rurais - é confrontada com uma interpretação sistêmica da Constituição da República e das normas infraconstitucionais que dão concretude aos dispositivos constitucionais. Nelson Saule Jr., por exemplo, recorda que a mesma Constituição da República não discrimina a origem ou domicílio dos habitantes do Município quando o assunto é o acesso ao desenvolvimento local sustentável<sup>8</sup>. Seria antijurídico, portanto, negar aos habitantes do meio rural o acesso a eventuais benefícios advindos de agendas positivas em matéria urbanística, incontrovertidamente incidentes aos habitantes dos núcleos urbanos.

---

<sup>6</sup> “Art. 30. Compete aos Municípios: [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.” (Grifo acrescido).

<sup>7</sup> “EMENTA: INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº30/2011 - MUNICÍPIO SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO - PRCELAMENTO DO SOLO RURAL - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - SUPOSTA EXTENSÃO DE ÁREA URBANA - COMPETÊNCIA RESIDUAL DO MUNICÍPIO - INTELIGÊNCIA DO ART. 170, PARÁGRAFO ÚNICO DA CEMG. 1- Compete à união legislar sobre Direito Agrário, configurando usurpação de competência a Lei Municipal que pretende regulamentar o loteamento de solo rural. 2 - Ainda que o Município pretenda regulamentar uma suposta extensão de área urbana, mesmo assim a competência é concorrente, devendo observar o disposto nas normas federais e estaduais, conforme dispõe o art. 170, parágrafo único da CEMG.” (TJMG, Arg Inconstitucionalidade 1.0647.14.004383-5/003, Relator(a): Des.(a) Eduardo Machado, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 12/08/2015, publicação da súmula em 28/08/2015).

<sup>8</sup> “Como a hermenêutica jurídica deve buscar a compreensão da norma dentro do sistema jurídico, deve ser verificada a extensão e finalidade do Plano Diretor como instrumento de desenvolvimento urbano que visa atender as necessidades dos seus habitantes, de modo que tenham uma qualidade de vida digna e saudável. A Constituição Federal não discrimina nenhuma forma de diferenciação entre os habitantes do município, quanto a o local em que residam ser uma área urbana, rural, de preservação ambiental, de preservação histórica, de interesse turístico, ou de interesse social.

Com o objetivo de estabelecer um tratamento isonômico aos habitantes do município, o município deve adotar um Plano Diretor que seja voltado à promoção do desenvolvimento local sustentável, abrangendo a totalidade do seu território. Esse é o entendimento legal que se pode extrair das normas constitucionais da política urbana e do Estatuto da Cidade, que é a Lei Federal que regulamenta essa política.” (SAULE JR., 2004, p. 44 e 45).

O §2º do artigo 40 do Estatuto da Cidade vai neste sentido, sendo expresso ao impor que o Plano Diretor, nas cidades onde ele é obrigatório (isto é, com população acima de 20 mil habitantes), deva contemplar as zonas urbanas e rurais. O dispositivo fala menos que poderia, afinal de contas, tem incidência limitada a um tipo específico de lei (Plano Diretor), quando poderia abranger a atividade legislativa de planejamento urbano como um todo (nas leis de zoneamento, normas construtivas, saneamento básico, mobilidade etc.). De qualquer forma, a norma deixa claro que as zonas urbanas e rurais devem ser pensadas e planejadas em conjunto.

O supracitado dispositivo é complementado pelo inciso VII do artigo 2º do Estatuto da Cidade, que estabelece a integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais como uma diretriz geral da política urbana:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

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

Em síntese: as atividades desenvolvidas no município, sejam de natureza urbana ou rural, devem ser integradas. O meio urbano não vive sem a produção do meio rural, ao passo que o meio rural precisa da infraestrutura e da demanda gerada nos ambientes urbanos<sup>9</sup>. O desafio é reconhecer essa simbiose e valorizar as múltiplas relações entre zonas e atividades urbanas e rurais, adotando inclusive como referencial os limites de um mesmo município ou região.

José dos Santos Carvalho Filho reconhece a necessária interatividade e interação entre as zonas urbanas e rurais. Defende, nesse turno, que a estratégia de interação entre as atividades urbanas e rurais, promovida pelo Direito Urbanístico, tem o significado de harmonização, interatividade e compatibilização. Para o autor, o Poder Público deve promover ações que visam estreitar as relações sociais entre o campo e a cidade. Os setores urbano e rural precisam “complementar-se reciprocamente para atendimento de seus interesses específicos” (2005, p. 30).

Essa valorização (da relação da cidade com o campo) é, como mencionado na introdução deste artigo, uma das metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável veiculadas na Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável, da ONU, de *tornar as cidades e os*

---

<sup>9</sup> “Não é possível separar o urbano e o rural, visando garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, pois o sistema social e econômico local necessita dos equipamentos, da infraestrutura e dos serviços urbanos para desenvolver suas atividades agrícolas e agrárias na zona rural da cidade.” (SAULE JR., 2004, p. 47).

*assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*. Para tanto, a ONU declara indispensável “apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento”<sup>10</sup>.

A diretriz de criação de cidades e comunidades sustentáveis, mediante, entre outras ações, o apoio às relações positivas entre áreas urbanas e rurais, foi incorporada também como compromisso pelos subscritores da Nova Agenda Urbana, documento produzido na Habitat III, a 3ª Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, em 2016.

Nessa seara, os signatários da Nova Agenda Urbana estimulam: (i) a concepção de políticas voltadas à garantia de valores e suprimentos que conectem a demanda e o abastecimento urbano e rural (item 49); (ii) o fortalecimento da mobilidade e do transporte sustentáveis, das infraestruturas e redes de tecnologia e comunicação a fim de otimizar a produtividade, a coesão social, econômica e territorial, bem como a segurança e a sustentabilidade ambiental (item 50); (iii) a prestação local de bens e serviços básicos, investindo na proximidade dos recursos, reconhecendo que a forte dependência de fontes distantes de energia, água, alimentos e materiais podem representar desafios de sustentabilidade (item 70); (iv) iniciativas de agricultura urbana e a facilitação de relações comerciais efetivas em todo o *continuum* urbano-rural, garantindo que os pequenos agricultores e pescadores estejam ligados a mercados e cadeias de valores local, subnacional, nacional, regional e global (item 95); (v) a promoção de parcerias urbano-rurais e mecanismos de cooperação intermunicipais (item 96)<sup>11</sup>.

Em todas as referências já expostas, o pano de fundo é a percepção de que as normas que regulam e disciplinam as relações da cidade devem buscar o estreitamento das relações dos meios urbano e rural. Por questões ecológicas, econômicas, sociais, culturais e de saúde pública, convém valorizar a produção local e regional de forma, inclusive, a estimular que o produto da atividade rural, eventualmente, havida nas adjacências dos núcleos urbanos seja ali mesmo aproveitado e consumido. Os núcleos urbanos não podem ignorar, permanecer de costas para o meio rural.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>>, acesso em 26 de fevereiro de 2018.

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda>>, acesso em 26 de fevereiro de 2018.

## RAZÕES PELA RECONEXÃO DOS HABITANTES DOS CENTROS URBANOS COM A FONTE DE SEU ALIMENTO

Vem-se expondo, até aqui, que a política urbana deve promover a sustentabilidade das cidades; sustentabilidade entendida em sentido amplo, isto é, envolvendo aspectos ecológicos, econômicos e sociais, entre outros. Uma forma de se promover a criação de cidades sustentáveis é reaproximando o cidadão da fonte de seu alimento; no jargão jurídico, promovendo a integração e complementariedade entre o meio urbano (cidade) e rural (campo).

A aproximação ou integração entre a cidade e o campo é potencialmente geradora de efeitos positivos nas diversas variáveis que tornam as cidades ambientes sustentáveis. Os municípios devem almejar o estreitamento das relações e das atividades dos âmbitos urbanos e rurais, porque, entre outros motivos: (i) alivia a demanda sobre infraestrutura pública e mobilidade; (ii) contribui para redução da pressão sobre os ecossistemas e recursos naturais; (iii) funciona como elemento diversificador da economia, incrementando renda e gerando empregos no âmbito local; (iv) pode melhorar a saúde dos cidadãos; (v) reforça a identidade cultural da região.

### Infraestrutura rodoviária

A concepção de medidas tendentes a integrar as atividades urbanas e rurais de dada localidade pode aliviar a demanda pelo transporte de alimentos a longas distâncias.

A exportação de alimentos, produtos vegetais, produtos animais e pele de animais responde por aproximadamente 8,5% das exportações mundiais<sup>12</sup>. Para se ter uma representação concreta do referido, segundo estimativas veiculadas pela *Natural Resources Defense Council*, uma típica refeição norte-americana possui, em média, ingredientes provenientes de cinco países diferentes<sup>13</sup>. É possível que panorama similar se repita em outros países, inclusive no Brasil.

---

<sup>12</sup> Dados de 2014, veiculados pelo Nexo Jornal. Disponível em <<https://www.nexojornal.com.br/grafico/2016/12/21/Importa%C3%A7%C3%A3o-e-exporta%C3%A7%C3%A3o-o-desempenho-dos-pa%C3%ADses-e-dos-produtos>>, acesso em 6 de fevereiro de 2018.

<sup>13</sup> Disponível em: <<https://food-hub.org/files/resources/Food%20Miles.pdf>>, acesso em 6 de fevereiro de 2018.

Agregue-se a isso, ainda, o transporte para atender o mercado interno. De acordo com os dados compilados por Christopher L. Weber e H. Scott Matthews, ainda nos Estados Unidos a comida necessária para abastecer uma família durante um dia viaja, em média, 6.760 km para chegar do campo à mesa (2008, p. 3511).

O transporte e distribuição de alimentos pode exercer papel relevante na criação e manutenção de postos de trabalho e, por conseguinte, na economia. No entanto, pontuam-se os efeitos negativos da demanda (dentre eles o custo) que o transporte de alimentos exerce, sobretudo, sobre o sistema rodoviário.

O transporte rodoviário de cargas é o principal meio de transporte do Brasil<sup>14</sup>. O escoamento e distribuição da produção de alimentos, que depende majoritariamente do sistema rodoviário, contribui de modo decisivo para o incremento do custo operacional de recuperação e manutenção deste tipo de infraestrutura que, em 2016, já representava 64,3% do gasto público em rodovias (gasto total estimado em aproximadamente R\$ 8,6 bilhões)<sup>15</sup>.

Além da contribuição para o desgaste da malha rodoviária (e, conseqüentemente, o custeio de sua recuperação), a distribuição de alimentos produzidos em grande escala também repercute na mobilidade dos grandes centros urbanos e na sua área de influência.

Um número vasto de rodovias municipais, estaduais e federais atravessa núcleos urbanos, o que se convencionou chamar de *travessia urbana*. O tráfego de veículos de carga nos centros urbanos pode acarretar a modificação no uso e ocupação do solo, a alteração das condições de acessibilidade, a intrusão visual, a poluição atmosférica, sonora e vibração, entre outros fatores (BRASIL, 2005, p. 43). Ao tratar do *efeito-barreira* provocado pelas travessias urbanas, Sílvio Barbosa da Silva Júnior e Marcos Antonio Garcia Ferreira anotam que “a rodovia, um dos principais agentes motores do crescimento populacional e desenvolvimento econômico local, tornou-se quase que um empecilho aos deslocamentos intra-urbanos” (2008, p. 222).

A existência de rodovias que cortam núcleos urbanos produz efeitos negativos sobre a dinâmica da cidade e a qualidade de vida dos cidadãos. A solução para correção deste tipo de intervenção não é simples ou linear, mas depende de abordagem em múltiplas frentes, inclusive de iniciativas que impliquem a redução do tráfego pesado nas proximidades de centros urbanos.

---

<sup>14</sup> Disponível em <<http://www.revistaportuaria.com.br/noticia/16141>>, acesso em 5 de fevereiro de 2018.

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www.cnt.org.br/Estudo/transporte-rodoviario-desempenho>>, acesso em 6 de fevereiro de 2018.

É o que aconteceria, em um cenário hipotético, se o alimento não precisasse ser transportado por longas distâncias; se o alimento, produzido nas adjacências dos núcleos urbanos, fosse consumido nas proximidades ou em lugares menos distantes. Em tese, sua distribuição poderia, pelo menos em muitos casos, dar-se por vias de acesso local, dentro do próprio perímetro do município ou em seu entorno imediato.

Reconhece-se que a redução da demanda por transporte de longa distância de alimentos não resolveria, sozinha, a dependência do setor produtivo no sistema rodoviário para escoamento da produção nacional. Igualmente, é difícil conceber um cenário onde a produção de alimentos no âmbito local seja de tal forma variada que possa atender às necessidades de toda uma cidade. Não se advoga, diante dessas ressalvas, a ideia de que o fornecimento de alimentos no âmbito local seja a panaceia para os problemas de infraestrutura de núcleos urbanos. Pelo contrário, admitindo-se a complexidade dos problemas urbanos, defende-se o enfrentamento dos desafios por múltiplas frentes, inclusive a ora proposta. Cada alternativa contribui para a solução de parcela do problema; múltiplas frentes de ação podem construir, justamente diante deste cenário, alternativas mais consistentes. A redução da necessidade de uso intensivo da malha viária para escoar a produção rural por grandes distâncias pode em tese contribuir, portanto, para economia de recursos na manutenção de rodovias e para redução dos efeitos negativos das travessias urbanas.

### A questão ecológica

À indústria de alimentos, de um modo geral, é atribuído papel relevante nas mudanças climáticas, especialmente diante da contribuição que aporta nas emissões de gases do efeito estufa. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) estima que as atividades rurais e demais usos da terra sejam a segunda maior fonte de emissão de gases do efeito estufa, respondendo por cerca de 20% das emissões (2016, p. xv), atrás apenas do setor de energia.

O aumento da eficiência energética, a redução do uso de combustíveis fósseis e a conservação de florestas desenvolvem papel de extrema relevância na redução dessas emissões (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA, 2016, p. xiv). Estas medidas envolvem, por exemplo, a redução do uso de energia e da intensidade das emissões no *processamento*, *conservação* e *transporte* do alimento. Isso requer, entre outros fatores, uma mudança na consciência alimentar dos consumidores e a concessão de incentivos

econômicos para os itens alimentares com menor pegada ecológica (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA, 2016, p. xv).

De igual modo como ocorre com a questão infraestrutural, o incentivo à produção e consumo de alimentos com menor pegada ecológica (ou com baixa *food milage*) não resolve, sozinho, o problema do aquecimento global. Aliás, Weber e Matthews colocam em perspectiva a solução de adquirir produtos localmente ("*buying local*"), como uma alternativa adequada para redução das emissões dos gases do efeito estufa, pontuando que seria mais eficaz uma mudança significativa na dieta alimentar. A aquisição de produtos locais, pelas famílias norte-americanas, promoveria uma redução em torno de 4 a 5% nas emissões de gases do efeito estufa. O mesmo valor seria alcançado mediante a substituição do consumo de carne vermelha para outra fonte de proteína ou dieta vegetariana, em somente um dia por semana (2008, p. 3512).

A FAO, aliás, não desconsidera a necessidade de se rebalancear a dieta humana para reduzir o consumo de alimentos de base animal, com possíveis benefícios paralelos à saúde (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA, 2016, p. xv). Isso porque para atender ao crescimento populacional projetado, mantendo o nível de consumo atual, estima-se que até 2050 seja necessário aumentar a produção de alimentos em 60%, em um cenário com diversas restrições em áreas disponíveis para expansão da agricultura (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA, 2014, p. 8).

O ponto é que, ao lado das medidas mitigadoras das emissões no *processamento*, conservação e *transporte* de alimentos (i), e da mudança de hábitos alimentares (ii), emerge como alternativa o desenvolvimento de um modelo de *agricultura e alimentação sustentáveis*<sup>16</sup>. Apesar de se tratar de uma expressão a que se atribui múltiplos significados<sup>17</sup>, a noção de agricultura sustentável exprime a ideia de adoção de medidas de produção, em alternativa ao modelo convencional, preocupada com a conservação dos recursos naturais e com a manutenção de bases duradouras para a produção.

---

<sup>16</sup> Segundo a FAO, a agricultura sustentável é o: "manejo e conservação da base de recursos naturais, e a orientação de uma mudança tecnológica de forma a garantir o atendimento da contínua satisfação das necessidades humanas para a presente e futuras gerações. A agricultura sustentável conserva a terra, água e os recursos genéricos vegetais e animais, e é não degradante, tecnicamente apropriada, economicamente viável e socialmente aceitável". (Tradução livre. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA, 2014, p. 12).

<sup>17</sup> Ana Alexandra Vilela Marta Rio Costa enumera pelo menos oito acepções correntes para o termo agricultura sustentável (2010, p. 61-74).

Trata-se daquilo que, internamente, a legislação caracteriza como *agricultura orgânica*. De acordo com a Lei nº 10.831/03, o sistema orgânico de produção agropecuária é aquele em que, entre outros fatores, se adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis, com o objetivo de promover a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não-renovável e a proteção do meio ambiente (art. 1º).

Do ponto de vista ambiental, Costa anota que a agricultura sustentável atua na disponibilidade e no equilíbrio do fluxo de nutrientes, protege e conserva a superfície do solo, preserva e integra a biodiversidade, adapta e complementa o uso de recursos genéticos animais e vegetais. Do ponto de vista socioeconômico, incrementa a eficiência dos processos produtivos, aproveitando os sinergismos entre distintas atividades econômicas; fortalece mecanismos de cooperação e solidariedade locais; desenvolve capacidades e habilidades locais; preserva o respeito pelas diferentes tradições culturais e promove o pluralismo cultural e ético (COSTA, 2010, p. 61-74).

Segunda a autora, dentre as possíveis ações em matéria de agricultura e alimentação sustentáveis, destaca-se o apoio às plantações utilizadoras da abordagem ecossistêmica, que se baseiam na contribuição da natureza para o crescimento das culturas, como a matéria orgânica, a regulação do fluxo de água, a polinização e biocontrole de pragas e doenças de insetos, entre outros fatores (COSTA, 2010, p. 61-74). Esse tipo de iniciativa encontra desenvolvimento propício nos pequenos produtores (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA, 2014, p. 44), cuja inserção na cadeia econômica depende, sobretudo, da demanda gerada por núcleos urbanos próximos.

Convém, também, que as medidas de agricultura e alimentação sustentáveis sejam articuladas, na medida do possível, com a promoção do desenvolvimento da atividade rural dentro do perímetro urbano, a chamada *agricultura urbana*.

Maura Neves Coutinho e Heloisa Soares de Moura Costa creditam a emergência da proposta de cultivar os alimentos dentro das cidades (núcleos urbanos) ao movimento de resgate do componente natural nos ambientes construídos. A partir da concepção da cidade como um ecossistema, “no qual há trocas de energia e matéria, era insustentável a produção industrial dos alimentos longe das cidades para onde deveriam ser transportados” (2011, p. 84).

Ecologicamente falando, a produção de alimentos dentro dos núcleos urbanos apresenta-se como alternativa para contribuir com a redução no consumo de combustível

fóssil, para manutenção de área permeabilizada e para melhoria do clima local e da biodiversidade urbana, entre outros efeitos positivos (COUTINHO; MOURA COSTA, 2011, p. 84).

O fato, entretanto, de se optar por cultivar alimentos dentro do próprio perímetro urbano não garante, por si só, a adoção de métodos ecologicamente amigáveis na produção. É possível cogitar a ocorrência de produção, também no perímetro urbano ou periurbano, altamente dependente de agrotóxicos, de culturas que saturam o solo, utilizadora de recursos naturais de forma insustentável. Daí a pertinência de se associar a atividade rural desenvolvida dentro do perímetro urbano aos métodos de agricultura sustentável ou orgânica.

Renato Linhares de Assis e Adriana Maria de Aquino defendem, nessa perspectiva, que os sistemas de produção agroecológicos são instrumentos especialmente interessantes para serem aplicados no perímetro urbano, porque são mais receptivos na agricultura em pequena escala, compromissada em manter ou recuperar a biodiversidade dos ecossistemas e entorno (2007, p. 147).

Enfim, o estímulo a práticas orgânicas de produção rural, usualmente associadas à agricultura em pequena escala, pode contribuir para redução do impacto da produção de alimentos sobre o meio ambiente. O desenvolvimento de mercado consumidor para essa produção, também de âmbito local, e a própria produção agrícola sustentável dentro dos núcleos urbanos, podem e devem ser facilitados e promovidos pela política urbana e pelas normas de cunho urbanístico, justamente por conta dos aludidos benefícios.

## **Saúde pública**

A sustentabilidade nas cidades também se relaciona com a medidas de saúde pública. A adoção de medidas tendentes a promover a melhoria da qualidade do ar, a preservar a capacidade hídrica da região para o abastecimento de água potável e a implantação de infraestrutura para coleta e tratamento de rejeitos são exemplos de ações relacionadas à política urbana com efeitos diretos e indiretos na saúde humana.

Também diante do estreitamento da relação dos núcleos urbanos com a fonte do alimento - especialmente pela criação de uma cadeia de produção agroecológica sustentável, inclusive urbana, e seu escoamento para consumo local - é possível promover a melhoria da saúde da população, com ganhos em qualidade de vida.

É sabido que o mero contato do alimento com o ar promove sua oxidação. O tempo, portanto, entre a colheita e o consumo do alimento é fator crucial no processo de deterioração

da comida. Quanto maior for este período, maior a oxidação do alimento no momento do consumo, com todas as consequências à saúde decorrentes disso<sup>18</sup>. De acordo com:

Daí que o simples encurtamento da distância entre a produção e o consumo do alimento pode resultar na ingestão de produtos mais frescos, e por isso, potencialmente mais benéficos à saúde.

Além disso, como visto, a integração entre a atividade urbana e a rural encontra melhor espaço na produção ocorrente em pequena escala, proveniente de pequenos produtores rurais, onde os métodos sustentáveis de agricultura – notadamente os utilizadores de processos agroecológicos e orgânicos – encontram maior aceitação e potencial de desenvolvimento.

Esses métodos costumam abdicar da aplicação de produtos químicos na produção e envolvem a aplicação de menos conservantes no processamento do alimento, alternativa relevante ao sistema convencional, especialmente quando já constatada uma associação ou relação entre o uso de pesticidas<sup>19</sup> e o ultraprocessoamento de alimentos<sup>20</sup> com a incidência de câncer.

Leo Horrigan, Robert S. Lawrence e Polly Walker exploram essas assertivas. Os autores recordam que as Nações Unidas estimam que cerca de 2 milhões de casos de envenenamentos e 10 mil mortes anuais são causadas pelo uso de pesticidas, sendo 3/4 desses números em países em desenvolvimento. O uso prolongado de pesticidas, informam os autores com base em uma série de estudos científicos, eleva o risco de câncer e de desordem nos sistemas reprodutivo, endócrino, imunológico e nervoso (2002, p. 450).

Ainda de acordo com Horrigan, Lawrence e Walker, o sistema industrial de produção e processamento de alimentos, crescentemente concentrado em poucos proprietários e grandes operações, provoca as seguintes implicações negativas: (i) a poluição das fábricas é danosa à saúde dos trabalhadores e vizinhos; (ii) novas patologias, como *Listeria* e *Escherichia coli* emergiram nos últimos anos; (iii) o uso de antibióticos na agricultura animal ameaça a efetividade dos antibióticos no tratamento de doenças humanas, ao criar condições para emergência de bactérias super-resistentes; (iv) comida geneticamente modificada apresenta

---

<sup>18</sup> Carlos Kusano Bucalen Ferrari afirma que a oxidação lipídica opera a deterioração da qualidade sensorial e nutricional dos alimentos, além de formar substâncias tóxicas que contribuem para ocorrência de processos como aterosclerose e, possivelmente, o câncer (1999, p. 10).

<sup>19</sup> “[...] Entretanto, Doll & Peto (apud Caldas & Souza, 2000) estimaram que 35% dos casos de câncer na população norte-americana tem origem na dieta, sendo os pesticidas presentes nos alimentos os maiores responsáveis.” (STOPPELLI; MAGALHAES, 2005, p. 93).

<sup>20</sup> “To our knowledge, this study was the first to investigate and highlight an increase in the risk of overall—and more specifically breast—cancer associated with ultra-processed food intake.” (FIOLET (et al.), 2018).

risco de novas alergias e pode ser perigosa ao sistema imunológico e órgãos vitais (2002, p. 451).

Ações de agricultura sustentável ganham espaço como alternativa viável a tais problemas. Por intermédio do *rodízio de culturas* os produtores interrompem os ciclos reprodutivos das pragas e reduzem a necessidade de pesticidas. Podem reduzir também a necessidade de fertilizante, porque uma cultura fornece os nutrientes para a próxima. A preocupação com o *bom gerenciamento do solo* envolve suas propriedades químicas, biológicas e físicas, e não apenas as propriedades químicas (como ocorre na agricultura convencional); o solo saudável produz plantas mais vigorosas e menos suscetíveis a pragas. Por meio da *gestão de nutrientes*, os agricultores adotam medidas contra o escoamento e a contaminação de nitrogênio para águas adjacentes. Mediante um *controle integrado de pragas*, prefere-se métodos biológicos e usa-se os pesticidas apenas como último recurso, entre outras nuances (HORRIGAN, LAWRENCE; WALKER, 2002, p. 452). Enfim, trata-se de variáveis que podem produzir efeitos positivos à saúde pública, através da prevenção da ocorrência de diversas patologias.

Em análise às iniciativas de agricultura urbana agroecológica em Embu das Artes, entre os anos de 2008 e 2011, Silvana Maria Ribeiro, Cláudia Maria Bógus e Helena Akemi Wada Watanabe constaram, ainda, que tais iniciativas promoveram e fortaleceram a segurança alimentar e nutricional entre os envolvidos, por meio da comercialização de produtos mais saudáveis nos espaços públicos, mudança de hábitos alimentares dos participantes, acesso à alimentação diversificada (inclusive mediante a “descoberta” de novos produtos), entre outros benefícios). Em virtude disso, as autoras concluem que a agricultura urbana agroecológica pode ser considerada uma ferramenta promotora da saúde (2015, p. 739-741).

Trata-se de conclusão similar àquela alcançada por Anete Araújo de Sousa, Elaine de Azevedo, Elinete Eliete de Lima e Ana Paula Ferreira da Silva, para quem a opção por alimentos orgânicos previne a ingestão de substâncias tóxicas e induz a um processo de desintoxicação gradual dos alimentos, do solo e das águas. Essas medidas promovem a saúde ambiental, dentro de um espectro amplo de promoção da saúde (SOUSA; LIMA; SILVA, 2012, p. 516)..

Visto tanto sob uma perspectiva estrita quanto sob um ângulo mais amplo de bem-estar psíquico e ambiental, o estreitamento da relação dos cidadãos com a fonte de seu alimento, produzido de forma sustentável e orgânica, produz benefícios à saúde humana.

**Aspectos econômicos. Geração de renda e diversificação da economia**

A dimensão econômica é um importante aspecto de sustentabilidade nas cidades. Na Nova Agenda Urbana, por exemplo, veicula-se importante incentivo a ações econômicas inclusivas, que exploram o potencial endógeno das cidades<sup>21</sup>.

O incremento das relações dos núcleos urbanos com a atividade rural exercida em seu interior e entorno imediato vai, portanto, ao encontro dessa proposta. Especialmente no contexto do desenvolvimento de ações de agricultura sustentável (ou orgânica, nos termos da Lei nº 10.831/03), inclusive urbana, promove-se e fortalece-se o pequeno produtor rural, fornecendo-lhe fonte de renda (pelo menos complementar<sup>22</sup>). Essa circunstância pode criar ou pelo menos incrementar a cadeia econômica local, na medida em que permite ao produtor, com acesso a recursos, fazer investimentos em equipamentos e contratação de pessoal, por exemplo.

A abertura e a consolidação de alternativas à atividade econômica convencional, ao gerar novas oportunidades de negócio, contribui também para a diversificação da economia local. A dependência do setor econômico a uma baixa variedade de *commodities* pode tornar a economia local extremamente suscetível às oscilações do mercado. Aspectos como a produtividade e a flutuação dos preços em cenários de baixa diversificação podem refletir na redução de postos de trabalho, circulação de renda etc.

Horrigan, Lawrence e Walker, em sentido similar, denunciam que o aumento da dependência dos recursos de fora da fazenda para a produção e dos mercados distantes para o seu escoamento causaram uma abrupta mudança na distribuição da renda. A rentabilidade alterou das fazendas para as indústrias que fornecem esses insumos e comercializam a venda dos produtos. Nos Estados Unidos, a participação dos agricultores na economia agrícola diminuiu, entre 1910 e 1990, de 41% para 9%, enquanto a comercialização e as ações das indústrias de insumos aumentaram em quantidades similares (2002, p. 453).

---

<sup>21</sup> “45. Comprometemo-nos a desenvolver economias urbanas vibrantes, sustentáveis e inclusivas, com base em potenciais endógenos, vantagens competitivas, património cultural e recursos locais, bem como utilização eficiente de recursos e infraestrutura resiliente, eficiente e sustentável, promovendo desenvolvimento industrial sustentável e inclusivo, e padrões de consumo e de produção sustentáveis e promovendo um ambiente favorável aos negócios e à inovação, bem como à subsistência.”

<sup>22</sup> A diversificação da fonte de renda parece ser a tônica de muitos pequenos produtores rurais. Sergio Schneider se refere à *pluriatividade* para designar o fenômeno pelo qual agentes de agricultura familiar complementam sua renda desempenhando diferentes atividades, inclusive não-agrícolas (SCHNEIDER, 2013, p. 112).

Em sentido oposto, os autores resgatam estudos que demonstram que fazendas independentes de suínos produzem mais empregos, gastam mais no varejo local e geram maior renda *per capita* do que a operação de grandes corporações. Os lucros gerados por produtores de pequena escala (de porcos ou qualquer outra mercadoria), dizem os autores, é mais provável que permaneça na comunidade e crie efeitos multiplicadores na economia local (HORRIGAN; LAWRENCE; WALKER, 2002, p. 453).

Daí o motivo para se investir na redução da dependência dos pequenos agricultores locais aos grandes *players* do agronegócio, o que pode ser positivo inclusive como estratégia contra a concentração de mercado.

Por fim, e não menos importante, destaca-se que a geração de novas oportunidades econômicas também pode funcionar como fator de inserção de cidadãos no mercado de trabalho. Em um cenário de altos índices de desemprego, estratégias como a criação de políticas para a contínua aquisição, pelo Poder Público, da produção agrícola proveniente da agricultura familiar de âmbito local para a alimentação escolar<sup>23</sup> não só permite a criação de

---

<sup>23</sup> Da Resolução nº 26/13, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, colhe-se:

“Art. 24 Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o art. 14, da Lei nº 11.947/2009.

§1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei 11.947/2009, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

Art.25 Para seleção, os projetos de venda habilitados serão divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do País. (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

I - o grupo de projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos. (Acrescentado pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

II - o grupo de projetos de fornecedores do território rural terá prioridade sobre o do estado e do País. (Acrescentado pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

III - o grupo de projetos do estado terá prioridade sobre o do País. (Acrescentado pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

§ 2º - Em cada grupo de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção: (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes; (Acrescentado pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

II - os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003; (Acrescentado pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

III - os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física); Acrescentado pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC”.

novas vagas de trabalho como confere, também, algum grau de estabilidade financeira aos produtores, ao garantir mercado consumidor para sua produção.

### Aspecto cultural. Culinária e o reforço da identidade local

A todas as variáveis já apresentadas, agrega-se o componente cultural. O Estatuto da Cidade<sup>24</sup>, alinhado aos Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 da Agenda 2030 da ONU<sup>25</sup> e à Nova Agenda Urbana<sup>26</sup>, reconhece o papel da dimensão cultural na promoção de sustentabilidade das cidades por, entre outros motivos, fortalecer os laços de identidade das pessoas ao local em que habitam.

O apoio à produção local fomenta, de imediato, a valorização de determinados ofícios. Muitas regiões têm seu patrimônio cultural forjado a partir da atividade econômica que se exercia no passado, e cujo modo de vida contemporâneo atribui pouca relevância: a pesca artesanal, o preparo do charque, o processamento da farinha etc. Daí que valorizar esses ofícios, portanto, é de alguma forma respeitar a história.

É essa a conclusão que Coutinho e Moura Costa fazem a respeito da dimensão cultural da agricultura urbana, que, na percepção das autoras, “é lembrança, que é uma forma de segurar o tempo, as coisas, os cheiros, os sabores e as pessoas queridas, e, também, construção do novo” (2011, p. 87).

Não se olvida, ainda, que a cultura também se expressa através dos sabores, a ponto de se reconhecer a gastronomia como importante variável do patrimônio cultural (MULLER, 2012). Muito da herança cultural de diversos lugares foi construída com a contribuição emprestada pela culinária e pelos pratos típicos locais, como ocorre com a culinária baiana, os frutos do mar de regiões pesqueiras, a culinária mineira, o churrasco do sul do país, entre outros.

A valorização, portanto, dos sabores e de antigas tradições culinárias reforça os laços de autenticidade e identidade da comunidade com sua região. Autenticidade e identidade (ao lado

---

<sup>24</sup> O inciso XII do artigo 2º da Lei nº 10.257/01 estabelece, como diretriz da política urbana, a “proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”.

<sup>25</sup> “11.4. Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo”.

<sup>26</sup> “A Nova Agenda Urbana reconhece que cultura e diversidade cultural são fontes de enriquecimento para a humanidade e provê uma contribuição importante para o desenvolvimento sustentável das cidades, assentamentos humanos e cidadãos, empoderando-os a exercer um papel ativo e único em iniciativas de desenvolvimento; e, ademais, reconhece que a cultura deve ser considerada na promoção e implementação de novos padrões de consumo e produção sustentáveis, que contribuam para um uso responsável dos recursos e abordem os impactos adversos das alterações climáticas”.

do mercado de trabalho, estilo de vida, interação social, diversidade e qualidade do lugar) são as variáveis apontadas por Richard Florida como os fatores que levam a classe criativa – o motor, segundo sua tese, de desenvolvimento das cidades do século XXI - a preferir e se estabelecer em determinada cidade (2011, p. 221-234). Isso além da tradição culinária funcionar como valioso ativo na promoção turística das cidades, desempenhando importante papel na afirmação e no posicionamento, inclusive econômico, da localidade.

Recentemente, vê-se também o prestígio, na alta culinária, da valorização e do uso de ingredientes locais e regionais na preparação dos pratos. Dan Barber, por exemplo, lembra que, se até poucos anos atrás, os restaurantes de cozinha requintada projetavam-se por executar receitas com ingredientes extravagantes, hoje tem adquirido grande aceitação no meio o movimento *farm to table* (da fazenda à mesa, em tradução literal). A adesão, pelos mais renomados chefs de cozinha do mundo, do uso de ingredientes regionais, de pequenos produtores locais, em seus cardápios tende a popularizar, entre a população em geral, um estilo de comportamento que prefere os produtos frescos, orgânicos, da estação e provenientes da região, no preparo do alimento cotidiano<sup>27</sup>.

## CONCLUSÃO

Em termos generalizantes, a sociedade é herdeira de um modelo econômico e social que recusa o reconhecimento da importância da relação do cidadão com a fonte de seu alimento. Isso faz prevalecer um sistema no qual a produção do alimento - industrial, em larga escala e proveniente de lugares longínquos - e a sua distribuição geram uma série de impactos e consequências negativas, que são percebidas, coletivamente, sobre o funcionamento das cidades.

A distribuição de alimentos por grandes distâncias contribui para a sobrecarga do sistema rodoviário de transporte, exigindo aporte significativo de recursos para manutenção das rodovias e dificultando a adequada conexão e funcionamento das cidades nas travessias

---

<sup>27</sup> “[...] chefs são conhecidos pela habilidade em criar modas e moldar mercados. O que aparece no cardápio de um restaurante alta cozinha num dia, no dia seguinte passa para o bistrô e no fim acaba por influenciar a comida cotidiana. [...] Agora, temos o poder de popularizar rapidamente certos produtos e ingredientes – em alguns casos, como com certos peixes, a ponto da extinção comercial. Mas também temos potencial para fazer com que as pessoas repensem seus hábitos alimentares. É onde os chefs têm sido mais eficazes. Atualmente, a mensagem se tornou viral, realçando os perigos dos nossos hábitos alimentares e expondo as ligações entre a forma como comemos e a profunda pegada que deixamos no meio ambiente.” (BARBER, 2015, p. 19).

urbanas. O setor de produção e distribuição convencional de alimentos é um dos maiores emissores de gases do efeito estufa, além ser grande responsável pela deterioração da qualidade do meio ambiente. O modelo convencional de produção de alimentos torna o pequeno produtor dependente de grandes corporações, e o segmento, fortemente apoiado em estratégia de monocultura, altamente suscetível às oscilações de mercado. A ingestão de alimentos produzidos em escala industrial – utilizadores de altos índices de pesticidas - e ultraprocessados faz mal à saúde. Ao consumir alimentos produzidos em longas distâncias e em escala industrial, as comunidades perdem contato com sua história e identidade.

Para fazer frente a esses desafios, o Direito, inclusive o Direito Urbanístico, deve assumir papel de protagonismo na integração entre o modo de vida das cidades e o do campo. A integração das atividades urbanas e rurais é tida, pelo Estatuto da Cidade e pelos documentos internacionais em matéria de urbanismo, como importante variável de sustentabilidade das cidades.

Na presente investigação, defendeu-se que:

1. Ao se preferir o consumo de alimentos produzidos em locais próximos (ou dentro do próprio núcleo urbano) alivia-se a pressão e sobrecarga sobre a rede de infraestrutura rodoviária, com potencial economia de recursos e minimização de efeitos negativos na mobilidade dos núcleos urbanos adjacentes;
2. A opção por métodos de agricultura sustentável, que prioriza a agricultura orgânica de âmbito local e a pequena produção rural, reduz impactos sobre o meio ambiente; protege os recursos naturais; fortalece a variedade de opções e a biodiversidade local;
3. O consumo de alimentos produzidos sob a premissa de sustentabilidade é benéfico à saúde da população.
4. A adoção de políticas e o apoio à integração da cidade à atividade rural de âmbito local fomenta a economia da região, fornece meios de renda (pelo menos complementar) aos trabalhadores, bem como pode importar na abertura e posterior manutenção de novos postos de trabalho;
5. A valorização dos produtos e gêneros alimentícios, produzidos localmente, fortalece o senso de identidade e pertença das pessoas à região, respeita a história e mantém preservada a herança cultural das comunidades, muitas vezes identificadas por sua culinária e gastronomia.

Por tais razões, deve o Poder Público cogitar, discutir e conceber estratégias, no plano legislativo e executivo (não só de atuação direta, mas também indireta, por fomento, estímulos

e orientação) para reaproximar os cidadãos da fonte de seu alimento, valorizando e integrando as relações entre as atividades desenvolvidas nos núcleos urbanos e no meio rural adjacente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AQUINO, Adriana María de; ASSIS, Renato Linhares de. Agricultura orgânica em áreas urbanas e periurbanas com base na agroecologia. **Ambiente & sociedade**, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 137-150, 2007.

BARBER, Dan. **O terceiro prato: observações sobre o futuro da comida**. Rio de Janeiro: Bicicleta Amarela, 2015.

BRASIL, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Manual para ordenamento do uso do solo nas faixas de domínio e lindeiras das rodovias federais**. 2. ed. Rio de Janeiro, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991.

COSTA, Ana Alexandra Vilela Marta Rio. Agricultura sustentável I: conceitos. **Revista de Ciências Agrárias**, Pernambuco, v. 33, n. 2, p. 61-74, 2010.

COUTINHO, Maura Neves; MOURA COSTA, Heloisa Soares de. Agricultura urbana: prática espontânea, política pública e transformação de saberes rurais na cidade. **Revista Geografias**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 81-97, 2011.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 4a ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERRARI, Carlos Kusano Bucalen. Oxidação lipídica em alimentos e sistemas biológicos: mecanismos gerais e implicações nutricionais e mecanismos gerais e implicações nutricionais e patológicas tológicas. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 3-14, 1998.

FERREIRA, Marcos Antonio Garcia; SILVA JÚNIOR, Sílvio Barbosa da. Rodovias em áreas urbanizadas e seus impactos na percepção dos pedestres. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 20, p. 221-237, jun. 2008.

FIOLET, Thibault (et al.). Consumption of ultra-processed foods and cancer risk: results from NutriNet-Santé prospective cohort. **British Medical Journal**, Londres, jan. 2018.

FLORIDA, Richard. **Ascensão da classe criativa**. Trad. Ana Luiza Lopes. Porto Alegre: L&PM, 2011.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.  
HORRIGAN, Leo; LAWRENCE, Robert S.; WALKER, Polly. How Sustainable Agriculture Can Address the Environmental and Human Health Harms of Industrial Agriculture, **Environmental Health Perspectives**, V. 110, n. 5, maio 2002.

MULLER, Silvana Graudenz. **Patrimônio cultural gastronômico: identificação, sistematização e disseminação dos saberes e fazeres tradicionais**. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **Building a common vision for sustainable food and agriculture: principles and approaches**. Roma, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **The state of food and agriculture: climate change, agriculture and food security**. Roma: 2016.

RIBEIRO, Silvana Maria; BÓGUS, Cláudia Maria; WATANABE, Helena Akemi Wada. Agricultura urbana agroecológica na perspectiva da promoção da saúde. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 24, p. 730-743, 2015

SAULE JR., Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. *In O planejamento do município e o território rural*. São Paulo, Instituto Pólis, 2004.

SCHNEIDER, Sergio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18 n. 51, p. 99-117, fev. 2013.

STELL, Carolyn. **Hungry city: how food shapes our lives**. Londres: Vintage Books, 2013.

SOUSA, Anete Araújo de; LIMA, Elaine de Azevedo Elinete Eliete de; SILVA, Ana Paula Ferreira da. Alimentos orgânicos e saúde humana: estudo sobre as controvérsias. *Revista Panamericana de Salud Publica*, v. 31, 2012, p. 516. Alimentos orgânicos e saúde humana: estudo sobre as controvérsias. **Revista Panamericana de Salud Publica**, Washington, v. 31, p. 513-516, 2012.

STOPPELLI, Illona Maria de Brito Sá; MAGALHAES, Cláudio Picanço. Saúde e segurança alimentar: a questão dos agrotóxicos. **Ciência & Saúde Coletiva**, Manguinhos, v. 10, p. 91-100, 2005.

WEBER, Christopher L.; MATTHEWS, H. Scott. Food-Miles and the Relative Climate Impacts of Food Choices in the United States. **Environmental Science & Technology**, v. 42, n 10, p. 3508–3513, 2008.

*Trabalho enviado em 27 de fevereiro de 2018.*

*Aceito em 13 de maio de 2018.*